

**CIRCULAR 019 DE 2012 SUPERINTENDENCIA FINANCIERA - No impide materializar los derechos reconocidos en sentencias en cuanto reconoce la obligación del Banco de la República y las entidades crediticias de acatar las órdenes de embargo contra el Estado / CIRCULAR 019 DE 2012 SUPERINTENDENCIA FINANCIERA - Al supeditar el cumplimiento de la orden de embargo a la inmovilización de los recursos cuando medie solicitud preventiva o de advertencia de las autoridades de control no creó un procedimiento previo a la ejecución laboral ni alteró el existente / CIRCULAR 019 DE 2012 SUPERINTENDENCIA FINANCIERA - Viola el artículo 681 del Código Procesal Civil en cuanto instruye al Banco de la República y a las entidades crediticias para que, al recibir órdenes de embargo sobre recursos inembargables, se abstengan de constituir el depósito judicial hasta que los organismos de control se pronuncien sobre las solicitudes preventivas o de advertencia emitidas al respecto, porque esa norma prevé que el embargo se consuma con el recibo de la comunicación de la medida**

Para el Despacho, contrario a lo expuesto por la parte demandante, la Circular No. 019 de 2009 aclarada por la No. 032 de 2012, está reconociendo la obligación del Banco de la República y de los establecimientos de crédito de *“acatar el mandato judicial correspondiente”*; por lo tanto, no es cierto que se les esté impidiendo materializar los derechos que les han sido reconocidos en las sentencias judiciales, porque es claro que los funcionarios que emitan orden de embargo en contra del Estado, deberán observar el procedimiento que el legislador ha previsto para tal fin, teniendo presente el principio de inembargabilidad de los recursos públicos y las excepciones a dicho principio fijadas mediante pronunciamientos judiciales de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado. En cuanto a la afirmación que la superintendencia está creando un *“procedimiento previo a la ejecución laboral”*, se advierte que en este caso no se puede hablar en estricto sentido de la creación de un “procedimiento”, en la medida en que el procedimiento judicial ya está previsto por el legislador y, en los términos expuestos en las citadas circulares, no se evidencia que se altere o modifique al supeditar el cumplimiento de una decisión judicial a la existencia de solicitud preventiva o de advertencia por parte de las autoridades de control correspondientes. De esta manera, según la instrucción impartida, cuando se reciba una orden de embargo sobre recursos inembargables y respecto de los mismos se presente una solicitud preventiva o de advertencia por parte de la Procuraduría General de la Nación o de la Contraloría General de la República, las entidades financieras deberán *“inmovilizar los recursos para impedir su disposición por parte de los titulares”*. Con esta orden de inmovilización de los recursos que se pretenden embargar, no se deja a las personas acreedoras en estado de indefensión, pues no los priva de la posibilidad de perseguir la ejecución forzosa de sus acreencias. La consecuencia de esta inmovilización, lejos de desconocer el derecho, conlleva a que los deudores no puedan disponer de dichos recursos, mientras se decide su naturaleza; actuación que es válida porque garantiza la realización de los principios propios de la función administrativa (art. 209 C.P.). No obstante lo anterior, el Despacho encuentra reparo en la instrucción impartida en la Circular No. 019 de 2012 en la que se indica que los establecimientos de crédito deben *“abstenerse de constituir el respectivo depósito judicial en el Banco Agrario hasta que tales organismos de control emitan un pronunciamiento sobre el particular”* porque desconoce lo previsto en el numeral 11 del artículo 681 del Código de Procedimiento Civil. Según esta norma, para efectuar los embargos de sumas de dinero depositadas en establecimientos bancarios y similares *“se comunicará a la correspondiente entidad como lo dispone el inciso primero del numeral 4º, debiéndose señalar la cuantía máxima de la medida, que no podrá exceder del valor del crédito y las costas, más un cincuenta por ciento. Aquellos deberán consignar las sumas retenidas en la cuenta de depósitos judiciales,*

*dentro de los tres días siguientes al recibo de la comunicación; con la recepción del oficio queda consumado el embargo".* Es decir, con el solo recibo del oficio de comunicación del embargo queda consumada la medida cautelar, motivo por el cual, no se encuentra razón válida para que la Superintendencia demandada desconozca la norma en cita y mediante circular imparta la instrucción a los establecimientos de crédito de abstenerse, pese a existir orden de embargo, de constituir el respectivo depósito judicial en el Banco Agrario hasta tanto los órganos de control emitan un pronunciamiento sobre la solicitud preventiva o de advertencia. Esa "instrucción", sí excede la órbita de competencia de la Superintendencia Financiera, toda vez que invade las atribuciones propias del legislador, manifestadas en la norma procesal civil que se cita. Por lo expuesto, se declarará la suspensión provisional del citado apartado.

**FUENTE FORMAL:** CODIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL - ARTICULO 681 NUMERAL 11

**NORMA DEMANDADA:** CIRCULAR 019 DE 2012 (10 de mayo) SUPERINTENDENCIA FINANCIERA - NUMERAL (iii) Suspendido

**NOTA DE RELATORIA:** **La síntesis del asunto es la siguiente:** La Sala suspendió provisionalmente los efectos del numeral (iii) de la Circular 019 de 10 de mayo de 2012, aclarada por la Circular 032 de 6 de agosto del mismo año, en la que al instruir al Banco de la República y a los establecimientos de crédito acerca del procedimiento a seguir para el cumplimiento de órdenes de embargo sobre recursos inembargables la Superintendencia Financiera indica que se deben abstener de constituir el respectivo depósito judicial hasta que los organismos de control se pronuncien sobre las solicitudes preventivas o de advertencia que emitan respecto de tales órdenes. La Sala concluyó que el aparte suspendido viola el numeral 11 del art. 681 del C. de P. C., según el cual el embargo se consuma con el recibo de la comunicación de la medida, de modo que al impartir la referida instrucción la superintendencia excedió su órbita de competencia e invadió las atribuciones propias del legislador.

**SUSPENSION PROVISIONAL DE ACTO ADMINISTRATIVO - Requisitos / SUSPENSION PROVISIONAL - Procedencia / SUSPENSION PROVISIONAL - Su regulación en la Ley 1437 de 2011 prescinde de la manifiesta infracción y obliga al juez a hacer un análisis entre el acto y las normas invocadas y a estudiar la pruebas allegadas con la solicitud / DEROGACION - Noción. Genera pérdida de la fuerza ejecutoria del acto administrativo / SUSPENSION PROVISIONAL - No procede respecto de normas derogadas**

1.1. De conformidad con lo previsto por el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, en armonía con el artículo 229 de la misma, cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de éste, podrá pedirse (i) en la demanda o en escrito separado antes de ser notificado el auto admisorio o (ii) con posterioridad en cualquier estado del proceso. 1.2 Esta medida cautelar procede cuando la violación de las normas invocadas por la parte actora surja: (i) del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores expresadas como violadas o (ii) del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Sobre el particular, esta Corporación ha precisado que la nueva regulación de la suspensión provisional establecida en el C.P.A.C.A, prescinde de la "manifiesta infracción" exigida en la antigua legislación, y "presenta una variación significativa en la regulación de esta figura, por cuanto la norma obliga al juez administrativo a realizar el análisis entre el acto y las normas invocadas como transgredidas y a estudiar las pruebas allegadas con la solicitud". Esta es una reforma sustancial, si se tiene en cuenta

que ello habilita al juez para realizar un estudio de una manera más amplia que la prevista en la legislación anterior. 1.3. La suspensión provisional, además, es una medida cautelar que apunta a enervar la eficacia, los efectos del acto administrativo, como se colige no solo de la doctrina y la jurisprudencia, sino también del artículo 91.1 de la Ley 1437 de 2011. Esa misma disposición, expresa, igualmente, que hay pérdida de la fuerza ejecutoria cuando el acto administrativo “*pierde vigencia*” - artículo 91.5-, lo que ocurre cuando se presenta el fenómeno de derogación de la norma, entendido como “*el acto de proceder, mediante disposición posterior, a dejar sin efecto, en todo o en parte, un precepto jurídico precedente*”. 1.4. Es decir, que la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo no es procedente cuando la norma acusada ha sido modificada o derogada, por cuanto dicha suspensión parte del supuesto de vigencia.

**FUENTE FORMAL:** LEY 1437 DE 2011 - ARTICULO 229 / LEY 1437 DE 2011 - ARTICULO 231

**NOTA DE RELATORIA:** Sobre el alcance de la suspensión provisional en vigencia de la Ley 1437 de 2011 se cita Consejo de Estado, Sección Primera, auto de 3 de diciembre de 2012, Radicación 11001-03-24-000-2012-00290-00, M.P. Guillermo Vargas Ayala.

**SUPERINTENDENCIA FINANCIERA - Puede fijar lineamientos generales sobre las materias de su competencia pero no señalar, mediante circulares, interpretaciones ni dar alcance diferente al señalado en la ley / CIRCULAR ADMINISTRATIVA - Eventos en los que es susceptible de control jurisdiccional / CIRCULAR 019 DE 2012 SUPERINTENDENCIA FINANCIERA - Aunque se expidió en ejercicio de la función de instrucción atribuida a dicha entidad es susceptible de control judicial en cuanto generó una decisión respecto del cumplimiento de órdenes sobre recursos inembargables**

De conformidad con el numeral 9 del artículo 11.2.1.4.2 del Decreto 2555 de 2010, son funciones del Despacho del Superintendente Financiero “*Instruir a las instituciones vigiladas y controladas sobre la manera como deben cumplirse las disposiciones que regulan su actividad, fijar los criterios técnicos y jurídicos que faciliten el cumplimiento de tales normas y señalar los procedimientos para su cabal aplicación, así como instruir a las instituciones vigiladas sobre la manera como deben administrar los riesgos implícitos en sus actividades*”. Hasta aquí, es claro que la Superintendencia demandada bien puede fijar de manera general lineamientos sobre asuntos relativos a las materias de su competencia, obviamente, en el marco de las normas vigentes. Por lo anterior, no cabe duda que señalar interpretaciones o dar alcance diferente al señalado en la ley, mediante circulares, escapa al ámbito de sus funciones. Al respecto, es importante precisar que esta Corporación ha fijado unos criterios generales para determinar los eventos en los cuales es susceptible de control jurisdiccional una circular administrativa, así: (i) si la circular repite lo decidido por otras normas “*con el fin de instruir a los funcionarios encargados de ejercer determinadas competencias, entonces, la circular no será un acto susceptible de demanda*”, o si aquella contiene un concepto u orientación del superior jerárquico, sin que contenga una decisión, no se está frente a un acto administrativo y (ii) si la circular contiene una decisión de la autoridad pública, que produzca efectos jurídicos, en cuanto crea, suprime o modifica una situación jurídica, y que tenga fuerza vinculante frente al administrado. Revisada la circular acusada, junto con su aclaratoria, es evidente que no se trata de una simple instrucción o ilustración sobre el alcance o interpretación de algunas normas consagradas en el ordenamiento jurídico, relacionadas con los recursos inembargables, sino que originó una decisión en relación con el “*Cumplimiento de órdenes de embargo que recaigan sobre*

*recursos inembargables*"; por lo tanto, es susceptible de control de legalidad, aún cuando se haya expedido en ejercicio de la función de instrucción atribuida a la superintendencia demandada

**FUENTE FORMAL:** DECRETO 2555 DE 2010 - ARTICULO 11.2.1.4.2 NUMERAL 9

**NOTA DE RELATORIA:** Sobre el control de legalidad sobre circulares administrativas se citan las sentencias del Consejo de Estado, Sección Primera, de 13 de marzo de 1998, Radicación 8487; 14 de octubre de 1999, Radicación 5064 y 3 de febrero de 2000, Radicación 5236, M.P. Manuel Santiago Urueta; 10 de febrero de 2000, Radicación 5410, 1 de febrero de 2001, Radicación 6375, y 21 de septiembre de 2001, Radicación 6371, M.P. Olga Inés Navarrete Barrero; 19 de marzo de 2009, Radicación 00285, M.P. Rafael Ostau de Lafont Pianeta; y Sección Segunda de 1 de agosto de 2013, Radicación 2009 00090 00 (1211-09), M.P. Gerardo Arenas Monsalve.

**PRINCIPIO DE INEMBARGABILIDAD DE RECURSOS PUBLICOS - Alcance y excepciones. No es absoluto y encuentra excepciones respecto del presupuesto de las entidades y órganos estatales / RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES - Son inembargables con excepción de las obligaciones de naturaleza laboral**

La Corte ha sostenido que este principio tiene sustento constitucional (art. 63) en la protección de los recursos y bienes del Estado y la facultad de administración y manejo que a éste compete, que permite asegurar la consecución de los fines de interés general que conlleva la necesidad de hacer efectivos materialmente los derechos fundamentales y, en general, el cumplimiento de los diferentes cometidos estatales. No obstante, este principio no puede ser considerado absoluto, pues la aplicación del mismo debe entenderse de acuerdo a los parámetros fijados por la jurisprudencia constitucional. Es por esto que la Corte en reiteradas oportunidades ha sostenido que el citado principio respecto del presupuesto de las entidades y órganos del Estado encuentra algunas excepciones cuando se trate de: i) la satisfacción de créditos u obligaciones de origen laborales, necesaria para realizar el principio de dignidad humana y efectivizar el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas; ii) sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en dichas decisiones; y iii) títulos que provengan del Estado que reconozcan 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. Tratándose de los recursos del Sistema General de Participaciones, la Corte Constitucional ha dicho que el artículo 21 del Decreto 28 de 2008, teniendo en cuenta la regulación vigente a partir del Acto Legislativo No. 4 de 2007, se ajusta a la Constitución, en la medida en que se consagra la inembargabilidad de los recursos del SGP a la vez que autoriza el embargo de otros recursos del presupuesto de las entidades territoriales, de modo que garantiza la destinación social constitucional del SGP sin desconocer los demás principios y valores reconocidos en la Carta Política, particularmente en cuanto a la efectividad de las obligaciones de orden laboral. Por lo anterior, se declaró la exequibilidad de esta norma, en el entendido que el pago de las obligaciones laborales reconocidas mediante sentencia debe efectuarse en el plazo máximo de dieciocho (18) meses, contados a partir de la ejecutoria de la misma, y de que si los recursos correspondientes a los ingresos corrientes de libre destinación de la respectiva entidad territorial no son suficientes para el pago de las citadas obligaciones, deberá acudir a los recursos de destinación específica. Interpretación que es

compatible con la Constitución Política en tanto asegura la efectividad de los derechos y ofrece certeza sobre el pago de acreencias laborales [...] 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, éstos también son inembargables con la única excepción respecto de las obligaciones de naturaleza laboral.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 63 / ACTO LEGISLATIVO 4 DE 2007 / DECRETO 28 DE 2008 - ARTICULO 21

**NOTA DE RELATORIA:** Sobre el principio de inembargabilidad de los recursos públicos se citan, entre otras sentencias de la Corte Constitucional, las siguientes C-546 de 1992, C-337 de 1993, C-103 de 1994, C-354 de 1997, C-793 de 2002, C-566 de 2003 y C-192 de 2005 y respecto de las excepciones a dicho principio las sentencias C-013 de 1993, C-017 de 1993, C-337 de 1993, C-103 de 1994, C-263 de 1994, T-025 de 1995, T-262 de 1997, C-354 de 1997, C-402 de 1997, T-531 de 1999, T-539 de 2002, C-793 de 2002, C-566 de 2003, C-1064 de 2003 y T-1195 de 2004.

**RENTAS INCORPORADAS EN EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION Y BIENES Y DERECHOS DE LOS ORGANOS QUE LO CONFORMAN - Son inembargables salvo para pagar créditos a cargo del Estado en las condiciones previstas por el artículo 19 del Decreto 111 de 1996**

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 sean 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.

**FUENTE FORMAL:** DECRETO 111 DE 1996 - ARTICULO 19

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCION CUARTA**

**Consejero ponente: JORGE OCTAVIO RAMIREZ RAMIREZ**

Bogotá D.C., ocho (8) de mayo de dos mil catorce (2014)

**Radicación número: 11001-03-27-000-2012-00044-00(19717)**

**Actor: MARLON ANDRES MUÑOZ GUZMAN**

**Demandado: SUPERINTEDECENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA**

**AUTO**

Procede el Despacho a resolver la medida cautelar de suspensión provisional solicitada por el ciudadano Marlon Andrés Muñoz Guzmán, en su calidad de parte demandante, contra la Circular No. 019 de 2012 expedida por la Superintendencia Financiera de Colombia.

**I. FUNDAMENTOS DE LA SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR**

La parte demandante solicita la medida cautelar, principalmente, por la incompetencia del órgano que expidió la circular demandada, por medio de la cual se crea un procedimiento previo a la ejecución laboral, que viola los artículos 29, 48, 53, 105, 208, 209, entre otros, citados en el concepto de violación y que corresponden a los artículos 13, 90, 228 y 229 de la Constitución Política, así como los artículos 100 a 102 del "*Código de Procedimiento Laboral*"<sup>1</sup>.

En el acápite de "*FUNDAMENTOS DE DERECHO*", asegura que la Superintendencia Financiera de Colombia carece de competencia para crear procedimientos previos no previstos en la ley para procesos como el ejecutivo laboral, competencia que radica en el órgano legislativo (art. 150 C.P.).

Precisa que con la circular demandada se deja a las personas en un estado de indefensión al no poder materializar los derechos reconocidos en las sentencias de los procesos laborales o administrativos, ya que no existe término legal o pronunciamiento previo para dicho trámite.

---

<sup>1</sup> Léase Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social.

Indica que con la citada circular se imponen trámites dilatorios para la materialización de los derechos reconocidos en sentencias, pero, además, al ordenarse al Banco de la República y demás establecimientos de crédito inmovilizar los dineros para impedir su disposición por parte de los titulares, se está ordenando omitir lo dispuesto en fallos judiciales.

Sostiene que establecer procedimientos no contemplados en la ley vulnera derechos fundamentales tales como el debido proceso, la igualdad, entre otros, y desconoce el principio de legalidad previsto en el artículo 4 de la Constitución Política.

## **II. TRASLADO DE LA MEDIDA CAUTELAR**

Mediante auto del 7 de octubre de 2013, se ordenó surtir el traslado previsto en el párrafo segundo del artículo 233 de la Ley 1437 de 2011.

Dentro del término de ley, la apoderada de la Superintendencia Financiera de Colombia pidió se niegue la solicitud de medida cautelar de suspensión provisional de la Circular No. 019 de 2012 por carecer de soporte legal, en razón a que la demanda se presentó en vigencia de la Ley 1437 de 2011, y los fundamentos invocados fueron derogados por la citada ley.

Sin embargo, y en el evento en que se decida adecuar la solicitud a la legislación vigente, señala que la misma no resulta procedente porque la suspensión provisional bajo la Ley 1437 de 2011 procede cuando del análisis del acto acusado y su confrontación con las normas superiores invocadas o del estudio de las pruebas allegadas, surge la violación de las disposiciones invocadas.

Precisa que una vez confrontado el acto acusado con las normas invocadas como violadas, no surge la violación de estas últimas y, por el contrario, existen normas constitucionales y legales que permiten inferir que a esa superintendencia le asiste la capacidad para impartir a sus vigiladas instrucciones relacionadas con el embargo de recursos inembargables, facultad que ha ejercido desde antes de proferirse la circular acusada.

Aunado a lo anterior, pone de presente que en anterior oportunidad esta Sección<sup>2</sup> se pronunció sobre la suspensión provisional de la circular demandada, en el sentido de negar la solicitud de suspensión provisional por no evidenciar infracción o contradicción manifiesta como lo exigía el artículo 152 del C.C.A.

Por otra parte, aduce que el objeto final de este tipo de medidas cautelares es que se suspenda de manera provisional los efectos que produce el acto acusado hasta tanto se pronuncie el juez natural competente, por lo que no es posible que la suspensión opere hasta que el Congreso de la República expida la norma que el demandante considera necesaria.

Finalmente, menciona que la circular demandada no está produciendo efecto alguno en la medida en que fue modificada por la Circular de la Superintendencia Financiera No. 032 de 2012, razón más para negar la solicitud, porque como lo ha señalado esta Sección, la suspensión parte del supuesto de la vigencia tanto de la norma violada como de la regla violatoria de esa norma. Luego, si la regla ya no está vigente, no existe ningún fundamento para declarar la suspensión provisional<sup>3</sup>.

### III. CONSIDERACIONES

Este Despacho es competente para decidir la solicitud de medida cautelar de suspensión provisional, en virtud de lo previsto en el artículo 125 del C.P.A.C.A.,<sup>4</sup> que establece que en los procesos de única instancia le corresponde al magistrado ponente dictar los autos interlocutorios.

#### 1. Marco normativo

1.1 De conformidad con lo previsto por el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, en armonía con el artículo 229 de la misma, cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de éste, podrá pedirse (i) en la demanda o en escrito separado antes de ser notificado el auto admisorio o (ii) con posterioridad en cualquier estado del proceso.

---

<sup>2</sup> Auto del 19 de julio de 2013, expediente No. 2012-00035, M. P. Dra. Martha Teresa Briceño de Valencia.

<sup>3</sup> Auto del 1º de octubre de 2013, expediente No. 2012-00042, M.P. Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

<sup>4</sup> Art. 125. De la expedición de providencias. "**Será competencia del juez o magistrado ponente dictar los autos interlocutorios y de trámite; sin embargo, en el caso de los jueces colegiados, las decisiones a que se**

1.2 Esta medida cautelar procede cuando la violación de las normas invocadas por la parte actora surja: (i) del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores expresadas como violadas o (ii) del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud.

Sobre el particular, esta Corporación ha precisado que la nueva regulación de la suspensión provisional establecida en el C.P.A.C.A, prescinde de la “*manifiesta infracción*” exigida en la antigua legislación, y “*presenta una variación significativa en la regulación de esta figura, por cuanto la norma obliga al juez administrativo a realizar el análisis entre el acto y las normas invocadas como transgredidas y a estudiar las pruebas allegadas con la solicitud*”<sup>5</sup>. Esta es una reforma sustancial, si se tiene en cuenta que ello habilita al juez para realizar un estudio de una manera más amplia que la prevista en la legislación anterior.

1.3 La suspensión provisional, además, es una medida cautelar que apunta a enervar la eficacia, los efectos del acto administrativo, como se colige no solo de la doctrina y la jurisprudencia, sino también del artículo 91.1 de la Ley 1437 de 2011.

Esa misma disposición, expresa, igualmente, que hay pérdida de la fuerza ejecutoria cuando el acto administrativo “*pierde vigencia*” – artículo 91.5-, lo que ocurre cuando se presenta el fenómeno de derogación de la norma, entendido como “*el acto de proceder, mediante disposición posterior, a dejar sin efecto, en todo o en parte, un precepto jurídico precedente*”<sup>6</sup>

1.4 Es decir, que la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo no es procedente cuando la norma acusada ha sido modificada o derogada, por cuanto dicha suspensión parte del supuesto de vigencia.

## **2. Suspensión provisional de la Circular Externa No. 019 del 10 de mayo de 2012 aclarada por la Circular Externa No. 032 del 6 de agosto de 2012**

En los términos de la solicitud de suspensión provisional son dos los problemas jurídicos a resolver: i) si la Superintendencia Financiera con la circular demandada creó un procedimiento previo en la ejecución laboral, sin competencia para ello y

---

refieren los numerales 1º, 2º, 3º y 4º del artículo 243 de este código serán de Sala, **excepto en los procesos de única instancia.** (...)” (Se resalta).

<sup>5</sup> Sección Primera, auto del 3 de diciembre de 2012, C.P. Dr. Guillermo Vargas Ayala, expediente No. 2012-00290-00.

<sup>6</sup> OSSORIO, Manuel, Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, Ed. Heliasta, Buenos Aires, 1981, p. 241.

ii) si con la instrucción impartida se vulneran derechos fundamentales, tales como el debido proceso y la igualdad, entre otros.

## 2.1 Cuestión previa

2.1.1 Se debe aclarar que la Circular Externa No. 019 de 2012, cuya suspensión provisional se solicita, fue modificada por la Circular No. 032 del 6 de agosto de 2012, fecha a partir de la cual comenzó a regir. Es decir, que para la fecha de presentación de la demanda -11 de septiembre de 2013- esta circular se encontraba vigente, no obstante lo cual, no fue demandada.

2.1.2 Pese a lo anterior, el Despacho la tendrá en cuenta y transcribe su contenido para efectos de decidir sobre la medida cautelar solicitada respecto de la Circular No. 019 de 2012.

<b>Circular No. 019 del 10 de mayo de 2012</b>	<b>Circular No. 032 del 6 de agosto de 2012</b>	<b>Normas presuntamente vulneradas</b>
<p>Señores  <b>REPRESENTANTES LEGALES DE LOS ESTABLECIMIENTOS DE CRÉDITO Y DEL BANCO DE LA REPÚBLICA</b></p> <p><b>Referencia:</b>  <b>Cumplimiento de órdenes de embargo que recaigan sobre recursos inembargables</b></p> <p>Apreciados Señores:</p> <p>De conformidad con lo dispuesto en los artículos 48 y 63 de la Constitución Política, 134 y 182 de la Ley 100 de 1993, 19 del Decreto Extraordinario 111 de 1996 (Estatuto Orgánico del Presupuesto), 91 de la Ley 715 de 2001, 8 del Decreto 050 de 2003, son inembargables los recursos de: el Sistema de Seguridad Social, las rentas incorporadas al Presupuesto General de la Nación, el Sistema General de Participaciones -SGP-, regalías y los demás recursos a los que la ley</p>	<p>Señores  <b>REPRESENTANTES LEGALES DE LOS ESTABLECIMIENTOS DE CRÉDITO Y DEL BANCO DE LA REPÚBLICA</b></p> <p><b>Referencia:</b>  <b>Cumplimiento de órdenes de embargo que recaigan sobre recursos inembargables.</b></p> <p>Apreciados Señores:</p> <p>Esta Superintendencia, en uso de sus facultades legales, en particular las consignadas en el numeral 9 del artículo 11.2.1.4.2 del Decreto 2555 de 2010, y con fundamento en las solicitudes elevadas por la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República, se permite impartir instrucciones relacionadas con el procedimiento a seguir en caso de que las entidades reciban órdenes de embargo</p>	<p><b>Constitución Política</b></p> <p><b>Artículo 13.</b> Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.</p> <p>El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.</p> <p>El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.</p> <p><b>Artículo 29.</b> El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.</p> <p>Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.</p> <p>En materia penal, la ley permisiva o favorable, un cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.</p> <p>Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su</p>

<p>le otorgue la condición de inembargables.</p> <p>Por lo anterior, esta Superintendencia en uso de sus facultades legales, en particular las consignadas en el numeral 9 del artículo 11.2.1.4.2 del Decreto 2555 de 2010, se permite impartir instrucciones relacionadas con el procedimiento a seguir en caso de que las entidades reciban órdenes de embargo sobre los recursos anteriormente señalados.</p> <p>En tal virtud, a partir de la fecha, en el evento que el Banco de la República o los establecimientos de crédito reciban dichas órdenes, deberán: (i) inmovilizar los recursos para impedir su disposición por parte de sus titulares; (ii) informar dicha situación a la Procuraduría General de la Nación y a la Contraloría General de la República; y (iii) abstenerse de constituir el respectivo depósito judicial en el Banco Agrario hasta que tales organismos de control emitan un pronunciamiento sobre el particular.</p> <p>Para tal fin se modifica al subnumeral 1.7 del Capítulo Cuarto del Título Segundo de la Circular Básica Jurídica.</p> <p>La presente circular rige a partir de la fecha de su expedición.</p>	<p>sobre recursos inembargables a los que se refiere el numeral 1.7 del Capítulo Cuarto del Título Segundo de la Circular Básica Jurídica.</p> <p>En consecuencia, <b>se aclara</b> que las entidades deberán acatar el mandato judicial correspondiente, salvo que exista solicitud preventiva o de advertencia por parte de las autoridades de control competentes, caso en el cual se procederá a la inmovilización de los recursos para impedir su disposición por parte de los titulares, y actuará de conformidad con la instrucción que imparta el respectivo órgano de control.</p> <p>Se anexa la página objeto de modificación.</p> <p>La presente circular rige a partir de la fecha de su expedición.</p>	<p>contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.</p> <p>Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso.</p> <p><b>Artículo 48</b> La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley. El Estado, con la participación de los particulares, ampliará progresivamente la cobertura de la Seguridad Social que comprenderá la prestación de los servicios en la forma que determine la Ley. La Seguridad Social podrá ser prestada por entidades públicas o privadas, de conformidad con la ley. No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella. La ley definirá los medios para que los recursos destinados a pensiones mantengan su poder adquisitivo constante.</p> <p><i>Inciso adicionado por el artículo 1 del A.L. 1 de 2005.</i> El Estado garantizará los derechos, la sostenibilidad financiera del Sistema Pensional, respetará los derechos adquiridos con arreglo a la ley y asumirá el pago de la deuda pensional que de acuerdo con la ley esté a su cargo. Las leyes en materia pensional que se expidan con posterioridad a la entrada en vigencia de este acto legislativo, deberán asegurar la sostenibilidad financiera de lo establecido en ellas.</p> <p><i>Inciso adicionado por el artículo 1 del A.L. 1 de 2005.</i> Sin perjuicio de los descuentos, deducciones y embargos a pensiones ordenados de acuerdo con la ley, por ningún motivo podrá dejarse de pagar, congelarse o reducirse el valor de la mesada de las pensiones reconocidas conforme a derecho.</p> <p>(...)</p> <p><b>Artículo 53.</b> El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales: igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad. El estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales. Los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados, hacen parte de la legislación interna. La ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo, no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores.</p> <p><b>Artículo 90.</b> El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables,</p>
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

		<p>causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas.</p> <p>En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste.</p> <p><b>Artículo 105.</b> Previo cumplimiento de los requisitos y formalidades que señale el estatuto general de la organización territorial y en los casos que éste determine, los Gobernadores y Alcaldes según el caso, podrán realizar consultas populares para decidir sobre asuntos de competencia del respectivo departamento o municipio.</p> <p><b>Artículo 208.</b> Los ministros y los directores de departamentos administrativos son los jefes de la administración en su respectiva dependencia. Bajo la dirección del Presidente de la República, les corresponde formular las políticas atinentes a su despacho, dirigir la actividad administrativa y ejecutar la ley.</p> <p>Los ministros, en relación con el Congreso, son voceros del Gobierno, presentan a las cámaras proyectos de ley, atienden las citaciones que aquellas les hagan y toman parte en los debates directamente o por conducto de los viceministros.</p> <p>Los ministros y los directores de departamentos administrativos presentarán al Congreso, dentro de los primeros quince días de cada legislatura, informe sobre el estado de los negocios adscritos a su ministerio o departamento administrativo, y sobre las reformas que consideren convenientes.</p> <p>Las cámaras pueden requerir la asistencia de los ministros. Las comisiones permanentes, además, la de los viceministros, los directores de departamentos administrativos, el Gerente del Banco de la República, los presidentes, directores o gerentes de las entidades descentralizadas del orden nacional y la de otros funcionarios de la rama ejecutiva del poder público.</p> <p><b>Artículo 209.</b> La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.</p> <p>Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.</p> <p><b>Artículo 228.</b> La Administración de Justicia es función pública. Sus decisiones son independientes. Las actuaciones serán públicas y permanentes con las excepciones que establezca la ley y en ellas prevalecerá el derecho sustancial. Los términos procesales se observarán con diligencia y su incumplimiento será sancionado. Su funcionamiento será desconcentrado y autónomo.</p> <p><b>Artículo 229.</b> Se garantiza el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia. La ley indicará en qué casos podrá hacerlo sin la representación de abogado.</p>
--	--	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

		<p style="text-align: center;"><b>Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social</b></p> <p><b>ARTÍCULO 100. PROCEDENCIA DE LA EJECUCIÓN.</b> <i>Será exigible ejecutivamente el cumplimiento de toda obligación originada en una relación de trabajo, que conste en acto o documento que provenga del deudor o de su causante o que emane de una decisión judicial o arbitral firme. Cuando de fallos judiciales o laudos arbitrales se desprendan obligaciones distintas de las de entregar sumas de dinero, la parte interesada podrá pedir su cumplimiento por la vía ejecutiva de que trata este Capítulo, ajustándose en lo posible a la forma prescrita en los artículos 987 y siguientes del Código Judicial, según sea el caso.</i></p> <p><b>ARTÍCULO 101. DEMANDA EJECUTIVA Y MEDIDAS PREVENTIVAS.</b> <i>Solicitado el cumplimiento por el interesado, y previa denuncia de bienes hecha bajo juramento, el Juez decretará inmediatamente el embargo y secuestro de los bienes muebles o el mero embargo de inmuebles del deudor, que sean suficientes para asegurar el pago de lo debido y de las costas de la ejecución.</i></p> <p><b>ARTÍCULO 102. DECRETO DE EMBARGO O SECUESTRO.</b> <i>En el decreto de embargo o secuestro, el Juez señalará la suma que ordene pagar, citará el documento que sirva de título ejecutivo y nombrará secuestre, si fuere el caso. Si en el decreto se comprenden bienes raíces, se comunicará la providencia inmediatamente al Registrador de Instrumentos Públicos para los fines de los artículos 39 de la ley 57 de 1887 y 1008 del Código Judicial.</i></p>
--	--	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

2.1.3 Del cotejo entre la Circular Externa No. 019 de 2012 –demandada- con la Circular No. 032 del 6 de agosto de 2012 –que la aclaró-, el Despacho advierte que es cierto, como lo puso de presente la apoderada de la Superintendencia Financiera de Colombia, que la circular demandada fue “*modificada*” por la Circular Externa No. 032 de 2012, pero, también lo es, que esa modificación obedece a una “*aclaración*” en relación con una parte del acto, específicamente, con lo que tiene que ver con el deber de las entidades de acatar el mandato judicial dentro del procedimiento que se debe seguir en caso de que éstas reciban órdenes de embargo sobre recursos inembargables.

Obsérvese que la aclaración de la Circular 019 de 2012 obedeció a las dudas que se presentaron en cuanto al procedimiento señalado en ese acto y las consecuencias que éste trae en el cumplimiento de mandatos judiciales, circunstancia que condujo a que la Superintendencia Financiera de Colombia dictara un segundo acto de carácter aclaratorio del primero, precisándolo en dicho sentido.

Por lo anterior, no es acertada la reflexión de la parte demandada en cuanto a que la Circular No. 019 de 2012 no está produciendo efectos jurídicos, motivo por el cual, se analiza la procedencia de la medida cautelar solicitada.

## **2.2 Competencia de la Superintendencia Financiera de Colombia**

De conformidad con el numeral 9 del artículo 11.2.1.4.2 del Decreto 2555 de 2010, son funciones del Despacho del Superintendente Financiero *“Instruir a las instituciones vigiladas y controladas sobre la manera como deben cumplirse las disposiciones que regulan su actividad, fijar los criterios técnicos y jurídicos que faciliten el cumplimiento de tales normas y señalar los procedimientos para su cabal aplicación, así como instruir a las instituciones vigiladas sobre la manera como deben administrar los riesgos implícitos en sus actividades”*.

Hasta aquí, es claro que la Superintendencia demandada bien puede fijar de manera general lineamientos sobre asuntos relativos a las materias de su competencia, obviamente, en el marco de las normas vigentes.

Por lo anterior, no cabe duda que señalar interpretaciones o dar alcance diferente al señalado en la ley, mediante circulares, escapa al ámbito de sus funciones.

Al respecto, es importante precisar que esta Corporación ha fijado unos criterios generales para determinar los eventos en los cuales es susceptible de control jurisdiccional una circular administrativa, así<sup>7</sup>: (i) si la circular repite lo decidido por otras normas *“con el fin de instruir a los funcionarios encargados de ejercer determinadas competencias, entonces, la circular no será un acto susceptible de demanda”*<sup>8</sup>, o si aquélla contiene un concepto u orientación del superior jerárquico, sin que contenga una decisión, no se está frente a un acto administrativo y (ii) si la circular contiene una decisión de la autoridad pública, que produzca efectos jurídicos, en cuanto crea, suprime o modifica una situación jurídica, y que tenga fuerza vinculante frente al administrado<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> Consejo de Estado, C. P. Gerardo Arenas Monsalve, sentencia del 1º de agosto de 2013, radicado 2009-00090-00(1211-09).

<sup>8</sup> Consejo de Estado, M.P. Olga Inés Navarrete, sentencia de 21 de septiembre de 2001, exp. 6371.

<sup>9</sup> En el mismo sentido, ver: Sección Cuarta, sentencia de 13 de marzo de 1998, exp. 8487; Sección Primera, sentencia de 19 de marzo de 2009, exp. 00285, C.P. doctor Rafael Ostau de Lafont Pianeta; de 3 de febrero de 2000, exp 5236. C.P. doctor Manuel Santiago Urueta; de 14 de octubre de 1999, exp 5064. C. P. doctor Manuel Urueta Ayola y providencias de 10 de febrero de 2000, exp. 5410 y de 1 de febrero de 2001, exp. 6375, ambas con ponencia de la Consejera, doctora Olga Inés Navarrete Barrero.

Revisada la circular acusada, junto con su aclaratoria, es evidente que no se trata de una simple instrucción o ilustración sobre el alcance o interpretación de algunas normas consagradas en el ordenamiento jurídico, relacionadas con los recursos inembargables<sup>10</sup>, sino que originó una decisión en relación con el “*Cumplimiento de órdenes de embargo que recaigan sobre recursos inembargables*”; por lo tanto, es susceptible de control de legalidad, aún cuando se haya expedido en ejercicio de la función de instrucción atribuida a la superintendencia demandada.

### **2.3 La instrucción impartida en la circular demandada y su aclaratoria**

En la Circular No. 019 de 2012, la Superintendencia Financiera “*imparte instrucciones*” al Banco de la República y a los establecimientos de crédito sometidos a su control y vigilancia, en relación con el procedimiento a seguir en caso de que estas entidades reciban órdenes de embargo sobre recursos inembargables.

En los términos de esta circular, junto con la aclaración realizada en la Circular No. 032 de 2012, una vez recibida la orden de embargo sobre bienes inembargables<sup>11</sup>, las citadas entidades deberán acatar el mandato judicial correspondiente, salvo que exista solicitud preventiva o de advertencia por parte de las autoridades de control competentes, caso en el cual: (i) se procederá a la inmovilización de los recursos para impedir su disposición por parte de los titulares, (ii) se abstendrá de constituir el respectivo depósito judicial y (iii) actuará de conformidad con la instrucción que imparta el órgano de control –Procuraduría General de la Nación o Contraloría General de la República-.

### **2.5 El principio de inembargabilidad de recursos públicos**

La Corte ha sostenido que este principio tiene sustento constitucional (art. 63) en la protección de los recursos y bienes del Estado y la facultad de administración y manejo que a éste compete, que permite asegurar la consecución de los fines de interés general que conlleva la necesidad de hacer efectivos materialmente los

---

<sup>10</sup> En la circular acusada se citan las siguientes normas: los artículos 48 y 63 de la Constitución Política; los artículos 134 y 182 de la Ley 100 de 1993, el artículo 19 del Decreto Extraordinario 111 de 1996; el artículo 91 de la Ley 715 de 2001 y el artículo 8 del Decreto 050 de 2003 que se refieren

<sup>11</sup> Son inembargables los recursos del Sistema de Seguridad Social, las rentas incorporadas al Presupuesto General de la Nación, así como los bienes y derechos de los órganos que lo conforman, el Sistema General de Participaciones -SGP-, las regalías y los demás recursos a los que la ley le otorgue la condición de inembargables.

Ver el artículo 63 de la Constitución Política, el artículo 134 de la Ley 100 de 1993, el artículo 19 del Decreto Extraordinario 111 de 1996, el artículo 91 de la Ley 715 de 2001 y el artículo 8 del Decreto 050 de 2003.

derechos fundamentales y, en general, el cumplimiento de los diferentes cometidos estatales<sup>12</sup>.

No obstante, este principio no puede ser considerado absoluto, pues la aplicación del mismo debe entenderse de acuerdo a los parámetros fijados por la jurisprudencia constitucional.

Es por esto que la Corte en reiteradas oportunidades ha sostenido que el citado principio respecto del presupuesto de las entidades y órganos del Estado encuentra algunas excepciones cuando se trate de<sup>13</sup>:

- i) la satisfacción de créditos u obligaciones de origen laborales, necesaria para realizar el principio de dignidad humana y efectivizar el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas<sup>14</sup>;
- ii) sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidas en dichas decisiones<sup>15</sup>; y
- iii) títulos que provengan del Estado<sup>16</sup> que reconozcan una obligación clara, expresa y actualmente exigible<sup>17</sup>. 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.

Tratándose de los recursos del Sistema General de Participaciones, la Corte Constitucional ha dicho que el artículo 21 del Decreto 28 de 2008<sup>18</sup>, teniendo en cuenta la regulación vigente a partir del Acto Legislativo No. 4 de 2007, se ajusta a la Constitución, en la medida en que se consagra la inembargabilidad de los

---

<sup>12</sup> Cfr. sentencias C-546 de 1992, C-337 de 1993, C-103 de 1994, , C-354 de 1997, C-793 de 2002, C-566 de 2003 y C-192 de 2005.

<sup>13</sup> Cfr. sentencias C-1154 de 2008 y C-539 de 2010.

<sup>14</sup> Cfr. sentencias C-013 de 1993, C-017 de 1993, C-337 de 1993, C-103 de 1994, C-263 de 1994, T-025 de 1995, T.262 de 1997, C-354 de 1997, C-402 de 1997, T-531 de 1999, T-539 de 2002, C-793 de 2002, C-566 de 2003, C-1064 de 2003 y T-1195 de 2004.

<sup>15</sup> Cfr. sentencia C-354 de 1997 C-402 de 1997, T-531 de 1999, T-539 de 2002, C-793 de 2002 y C-192 de 2005, entre otras.

<sup>16</sup> Que consten en sentencias o en otros títulos legalmente validos.

<sup>17</sup> Cfr. sentencia C-354 de 1997.

<sup>18</sup> Inembargabilidad. Los recursos del Sistema General de Participaciones son inembargables.

Para evitar situaciones derivadas de decisiones judiciales que afecten la continuidad, cobertura y calidad de los servicios financiados con cargo a estos recursos, las medidas cautelares que adopten las autoridades judiciales relacionadas con obligaciones laborales, se harán efectivas sobre ingresos corrientes de libre destinación de la respectiva entidad territorial. Para cumplir con la decisión judicial, la entidad territorial presupuestará el monto del recurso a comprometer y cancelará el respectivo crédito judicial en el transcurso de la vigencia o vigencias fiscales subsiguientes.

Las decisiones de la autoridad judicial que contravengan lo dispuesto en el presente decreto, no producirán efecto alguno, y darán lugar a causal de destitución del cargo conforme a las normas legales correspondientes.

recursos del SGP a la vez que autoriza el embargo de otros recursos del presupuesto de las entidades territoriales, de modo que garantiza la destinación social constitucional del SGP sin desconocer los demás principios y valores reconocidos en la Carta Política, particularmente en cuanto a la efectividad de las obligaciones de orden laboral<sup>19</sup>

Por lo anterior, se declaró la exequibilidad de esta norma, en el entendido que el pago de las obligaciones laborales reconocidas mediante sentencia debe efectuarse en el plazo máximo de dieciocho (18) meses, contados a partir de la ejecutoria de la misma, y de que si los recursos correspondientes a los ingresos corrientes de libre destinación de la respectiva entidad territorial no son suficientes para el pago de las citadas obligaciones, deberá acudir a los recursos de destinación específica. Interpretación que es compatible con la Constitución Política en tanto asegura la efectividad de los derechos y ofrece certeza sobre el pago de acreencias laborales.

## **2.6 Procedimiento para el pago de créditos a cargo del Estado**

El artículo 19 del Decreto 111 de 1996<sup>20</sup> 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 sean 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

---

<sup>19</sup> Cfr. sentencia C-1154 de 2008.

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>21</sup>.

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 acudirse 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>22</sup>.

Ahora bien, tratándose de recursos provenientes del SGP, éstos también son inembargables con la única excepción respecto de las obligaciones de naturaleza laboral.

## **2.7 Los problemas jurídicos planteados**

2.7.1 ¿La Superintendencia Financiera con la circular demandada creó un procedimiento previo en la ejecución laboral, sin competencia para ello?

Para el Despacho, contrario a lo expuesto por la parte demandante, la Circular No. 019 de 2009 aclarada por la No. 032 de 2012, está reconociendo la obligación del Banco de la República y de los establecimientos de crédito de “*acatar el mandato judicial correspondiente*”; por lo tanto, no es cierto que se les esté impidiendo materializar los derechos que les han sido reconocidos en las sentencias

---

<sup>20</sup> 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.

<sup>21</sup> Cfr. sentencia C-354 de 1997.

<sup>22</sup> Artículo 336 del C. de P. C. señala que “La Nación no puede ser ejecutada, salvo en el caso contemplado en el artículo 177 del Código Contencioso Administrativo. Cuando las condenas a que se refiere el artículo 335 se hayan impuesto a un departamento, una intendencia, una comisaría, un distrito especial, o un municipio, la respectiva entidad dispondrá de seis meses para el pago, sin que entre tanto pueda librarse ejecución contra ella, ni contarse el término establecido en dicho artículo.

El término de seis meses que establece el inciso anterior, se contará desde la ejecutoria de la sentencia o de la providencia que la complementa; pero cuando se hubiere apelado de aquélla o de ésta, comenzará a correr desde la ejecutoria del auto de obediencia a lo resuelto por el superior.

judiciales, porque es claro que los funcionarios que emitan orden de embargo en contra del Estado, deberán observar el procedimiento que el legislador ha previsto para tal fin, teniendo presente el principio de inembargabilidad de los recursos públicos y las excepciones a dicho principio fijadas mediante pronunciamientos judiciales de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado.

En cuanto a la afirmación que la superintendencia está creando un “*procedimiento previo a la ejecución laboral*”, se advierte que en este caso no se puede hablar en estricto sentido de la creación de un “procedimiento”, en la medida en que el procedimiento judicial ya está previsto por el legislador y, en los términos expuestos en las citadas circulares, no se evidencia que se altere o modifique al supeditar el cumplimiento de una decisión judicial a la existencia de solicitud preventiva<sup>23</sup> o de advertencia<sup>24</sup> por parte de las autoridades de control correspondientes.

De esta manera, según la instrucción impartida, cuando se reciba una orden de embargo sobre recursos inembargables y respecto de los mismos se presente una solicitud preventiva o de advertencia por parte de la Procuraduría General de la Nación o de la Contraloría General de la República, las entidades financieras deberán “*inmovilizar los recursos para impedir su disposición por parte de los titulares*”.

Con esta orden de inmovilización de los recursos que se pretenden embargar, no se deja a las personas acreedoras en estado de indefensión, pues no los priva de la posibilidad de perseguir la ejecución forzosa de sus acreencias. La consecuencia de esta inmovilización, lejos de desconocer el derecho, conlleva a que los deudores no puedan disponer de dichos recursos, mientras se decide su naturaleza; actuación que es válida porque garantiza la realización de los principios propios de la función administrativa (art. 209 C.P.).

---

<sup>23</sup> Con la función preventiva la Procuraduría General de la Nación pretende realizar acciones tendientes a evitar la ocurrencia de hechos, actos u omisiones contrarios a la normatividad vigente atribuibles a agentes del Estado o particulares que ejerzan funciones públicas. En asuntos de patrimonio público, propende por la protección y defensa de los bienes y recursos de la Nación. Se orienta a evitar que las acciones u omisiones en ejercicio de la función pública, atenten contra ellos.

En <http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/110311procedimientopreventivo.pdf>

<sup>24</sup> En aras de garantizar los postulados constitucionales previstos en los artículos 267 y s.s. de la Constitución Política, la función de advertencia que ejerce la Contraloría se enmarca dentro del sistema de alertas fiscales que garantizan el ejercicio de la vigilancia a la gestión como una función preventiva.

Con la advertencia, el órgano de control pretende informar a los sujetos vigilados los riesgos detectados que ponen en riesgo el patrimonio público, con el fin de que efectúen los correctivos a que haya lugar. Es decir, constituye una actitud preventiva materializada en la función de advertencia.

No obstante lo anterior, el Despacho encuentra reparo en la instrucción impartida en la Circular No. 019 de 2012 en la que se indica que los establecimientos de crédito deben *“abstenerse de constituir el respectivo depósito judicial en el Banco Agrario hasta que tales organismos de control emitan un pronunciamiento sobre el particular”* porque desconoce lo previsto en el numeral 11 del artículo 681 del Código de Procedimiento Civil.

Según esta norma, para efectuar los embargos de sumas de dinero depositadas en establecimientos bancarios y similares *“se comunicará a la correspondiente entidad como lo dispone el inciso primero del numeral 4º, debiéndose señalar la cuantía máxima de la medida, que no podrá exceder del valor del crédito y las costas, más un cincuenta por ciento. Aquellos deberán consignar las sumas retenidas en la cuenta de depósitos judiciales, dentro de los tres días siguientes al recibo de la comunicación; con la recepción del oficio queda consumado el embargo”*.

Es decir, con el solo recibo del oficio de comunicación del embargo queda consumada la medida cautelar, motivo por el cual, no se encuentra razón válida para que la Superintendencia demandada desconozca la norma en cita y mediante circular imparta la instrucción a los establecimientos de crédito de abstenerse, pese a existir orden de embargo, de constituir el respectivo depósito judicial en el Banco Agrario hasta tanto los órganos de control emitan un pronunciamiento sobre la solicitud preventiva o de advertencia.

Esa *“instrucción”*, sí excede la órbita de competencia de la Superintendencia Financiera, toda vez que invade las atribuciones propias del legislador, manifestadas en la norma procesal civil que se cita.

Por lo expuesto, se declarará la suspensión provisional del citado apartado.

2.7.2 ¿Con la instrucción impartida se vulneran derechos fundamentales, tales como el debido proceso y la igualdad?

Se advierte que la circular no vulnera los derechos fundamentales al debido proceso y a la igualdad, pues no está promoviendo el incumplimiento de las obligaciones con cargo al Estado, más cuando la situación éste y de los particulares no puede asimilarse en lo relativo a la garantía de la obligación –prenda general- y a la posibilidad de decretar el embargo de bienes y recursos,

porque los recursos públicos garantizan la actuación del Estado y, por ende, el cumplimiento de sus fines.

Es decir, de manera alguna se puede equiparar el tratamiento que se le debe dar a los recursos públicos con el que cada particular le da a los propios. Sin ese trato diferenciador, es imposible la realización de los fines que le son propios al Estado y propender por el interés general sobre el particular.

Por lo anterior, encuentra razonado el Despacho que ante la solicitud preventiva o de advertencia por parte de las autoridades de control, se ordene la inmovilización de los recursos hasta tanto se defina el asunto.

En consecuencia, no se advierte la procedencia de la medida cautelar solicitada con fundamento en la presunta vulneración de derechos fundamentales.

### **3. CONCLUSIÓN**

Del análisis de la circular demandada y su confrontación con las normas presuntamente vulneradas es evidente la vulneración de normas de rango superior, motivo por el cual, se decretará la suspensión provisional del numeral (iii) de la Circular No. 019 del 10 de mayo de 2012 de la Superintendencia Financiera de Colombia que le señala al Banco de la República y a los establecimientos de crédito *“abstenerse de constituir el respectivo depósito judicial en el Banco Agrario hasta que tales organismos de control emitan un pronunciamiento sobre el particular”*.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta,

### **RESUELVE**

**Primero: DECRÉTASE LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL** del numeral (iii) de la Circular No. 019 del 10 de mayo de 2012 de la Superintendencia Financiera de Colombia que le señala al Banco de la República y a los establecimientos de crédito *“abstenerse de constituir el respectivo depósito judicial en el Banco Agrario hasta que tales organismos de control emitan un pronunciamiento sobre el particular”*. En lo demás, niéguese la medida cautelar.

**Segundo: RECONÓCESE** personería jurídica a la doctora Hilda Bibiana del Pilar Echeverry Solanilla, para actuar en nombre de la Superintendencia Financiera de Colombia, en los términos y para los efectos del poder conferido, aportado en el folio 24 del plenario.

Cópiese, notifíquese y cúmplase

**JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ**