



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN CUARTA**

Magistrado sustanciador: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas

Bogotá, Treinta (30) de marzo de 2016

Ref.:	Expediente N°:	11001032700020120004400
	Número interno	19717
	Demandante:	Marlon Andrés Muñoz Guzmán
	Demandado:	Superintendencia Financiera
	Asunto:	Nulidad simple
	Régimen:	Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo¹

La Sala decide el recurso ordinario de súplica interpuesto por la apoderada judicial de la Superintendencia Financiera de Colombia, parte demandada, contra la decisión del señor magistrado ponente consistente en suspender los efectos de la Circular 019 de 2012², dictada por la Superintendencia Financiera de Colombia.

1. ANTECEDENTES

1.1. La Demanda y la petición de suspensión provisional de la Circular Externa 019 de 2012

¹ La demanda se presentó el 11 de septiembre de 2012

² "Cumplimiento de órdenes de embargo que recaigan sobre recursos inembargables"

En ejercicio de la acción de simple nulidad, el señor Marlon Andrés Muñoz Guzmán pidió la nulidad de la Circular Externa 019 de 2012, mediante la cual, la Superintendencia Financiera de Colombia impartió instrucciones a los representantes legales de los establecimientos de crédito y del Banco de la República para cumplir órdenes de embargo sobre recursos inembargables. En escrito separado, el demandante solicitó la suspensión de los efectos del acto administrativo demandado.

1.2. La oposición

Habida cuenta de que el demandante fundamentó la petición de suspensión provisional en el CCA cuando ya estaba rigiendo el CPACA, la apoderada de la Superintendencia Financiera de Colombia pidió que se desestimara la petición. Sin embargo, dijo que si se decidía resolver la solicitud, se denegara por las siguientes razones:

Explicó que, en vigencia del CPACA, la suspensión provisional se podía decretar cuando estaba demostrada la violación de las normas en que debía fundarse el acto administrativo cuya nulidad se demanda por la confrontación de esas normas con el acto demandado o en virtud del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud de suspensión provisional.

Dijo que ninguno de esos presupuestos se da en el caso concreto, fuera de que la Superintendencia está facultada para impartir instrucciones a las entidades financieras vigiladas relacionadas con el embargo de recursos inembargables.

Que, en ese sentido, ya se había pronunciado la Sección Cuarta, mediante auto del 19 de julio de 2013 [Exp. 2012-00035 M.P. Martha Teresa Briceño de Valencia]

Agregó que, de otra parte, la Circular 019 de 2012 no estaba produciendo efecto alguno porque fue modificada por la Circular 032 de 2012.

1.3. El auto suplicado

La demanda fue repartida al despacho del señor magistrado Jorge Octavio Ramírez Ramírez. Ese despacho, por auto del 8 de mayo de 2014, decretó la medida cautelar solicitada y, por lo tanto, suspendió los efectos de la Circular 019 de 2012.

Las razones que fundamentaron el auto suplicado fueron las siguientes:

El auto suplicado analizó, en primer término, si la Circular 019 de 2012 estaba produciendo efectos por aquello de que había sido modificada por la Circular 032 de 2012, y concluyó que sí estaba produciendo efectos puesto que consideró que la modificación se hizo solo para aclarar una parte de la Circular 019 de 2012. Específicamente, dijo que la aclaración alude a "...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."

Posteriormente, analizó si la Superintendencia Financiera tenía competencia para instruir a las entidades vigiladas, y si tales instrucciones eran actos demandables, y concluyó que sí en ambos casos. Estimó que la Circular 019 de 2012, junto con su aclaratoria, la Circular 032 de 2012 no contenía una simple instrucción sobre el alcance o interpretación de algunas normas

consagradas en el ordenamiento jurídico, relacionadas con los recursos inembargables, sino que aludía al modo de cumplir las órdenes de embargo que recaigan sobre recursos inembargables.

Explicó el principio de inembargabilidad de los recursos públicos para precisar que por regla general las rentas y recursos del Estado son inembargables, salvo que se trate de créditos laborales, el pago de sentencias y otras obligaciones claras, expresas y actualmente exigibles a cargo del Estado.

Dicho eso, en el auto se propuso resolver, como problema jurídico, si la Superintendencia Financiera, en la circular demandada, creó un procedimiento previo para adelantar el proceso ejecutivo laboral sin que tuviera competencia para ello.

Para responder ese problema jurídico, el auto suplicado precisó que las Circulares 019 y 032 parten de reconocer que el Banco de la República y los establecimientos de crédito deben acatar el mandato judicial correspondiente y que, por lo tanto, están obligadas a observar el procedimiento previsto en la ley. Que ese procedimiento no debe entenderse modificado por el hecho de que se instruya a los bancos en el sentido de supeditar la medida de embargo a si la contraloría o la procuraduría han hecho solicitudes preventivas o de advertencia sobre esa orden de embargo cuando recaen sobre bienes que, precisamente, serían inembargables.

No obstante lo anterior, en el auto suplicado se consideró que la Circular 019 de 2012 violaba el numeral 11 del artículo 681 del Código de Procedimiento Civil, en tanto indica que los establecimientos de crédito deben *“abstenerse de constituir el respectivo depósito judicial en el Banco Agrario hasta que*

tales organismos (Procuraduría General de la Nación y Contraloría General de la República) de control emitan un pronunciamiento sobre el particular”

Explicó que según el numeral 11 del artículo 681 del C.P.C., para embargar sumas de dinero basta comunicar a la correspondiente entidad para que el banco proceda a consignar las sumas retenidas en la cuenta de depósitos judiciales dentro de los tres días siguientes al recibo de la comunicación.

Que, en consecuencia, con el recibo del oficio de comunicación del embargo queda consumada la medida cautelar, y que, por ende, no existe ninguna razón para que la Superintendencia Financiera imparta instrucciones a los establecimientos de crédito de abstenerse de constituir el respectivo depósito judicial en el Banco Agrario.

Dijo que esta instrucción excedía la órbita de competencia de la Superintendencia Financiera de Colombia y, por eso, suspendió la Circular 019 de 2012.

1.4. El recurso de súplica

Oportunamente, el apoderado judicial de la Superintendencia Financiera presentó recurso ordinario de súplica y alegó, en resumen, lo siguiente:

- Que la Superintendencia Financiera expidió la Circular Externa 032 del 6 de agosto de 2012, que aclaró la Circular externa 019 de 2012, objeto de demanda en acción de simple nulidad.
- Que el numeral iii) de la Circular 019 de 2012 se encuentra suspendido por virtud de la Circular 032 del 6 de agosto de 2012 y, por tanto, no produce efectos jurídicos desde que se expidió la Circular Externa 032 del 6 de agosto de 2012.

- Que, en ese orden de ideas, no era procedente suspender una circular que no produce efectos jurídicos en la actualidad.
- Que, además, la Sala Unitaria realizó un análisis tanto de la Circular 019 de 2012 (acto demandado), como de la Circular 032 de 2012, cuando esta última no es objeto de esta demanda. Que ese estudio no es procedente.
- Que conforme con el CPACA, el juzgador, al momento de analizar la procedencia de la medida cautelar debe realizar la confrontación de la norma demandada con las disposiciones invocadas como vulneradas y no con todo el ordenamiento jurídico, como se hizo en el auto cuestionado. Esto para resaltar que en la demanda no se invocó como norma violada el numeral 11 del artículo 681 del C.P.C.

1.5. Trámite

El proceso permaneció en secretaría por el término de dos días, en traslado a la parte demandada, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 246 del CPACA³.

La parte demandada guardó silencio.

2. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia

La Sala es competente para conocer del recurso de súplica presentado por la Superintendencia Financiera contra el auto del magistrado ponente que decretó la suspensión provisional de los efectos del numeral iii) del párrafo 3º de la Circular externa 019 de 2012, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 3º del artículo 246 del CPACA.

³ Folio 54 del expediente.

2.2. Del problema jurídico

Corresponde a la Sala decidir si había lugar a decretar la suspensión provisional del numeral iii) de la Circular No. 019 del 10 de mayo de 2012 de la Superintendencia Financiera de Colombia, que requirió al Banco de la República y a los establecimientos de crédito abstenerse de constituir el respectivo depósito judicial en el Banco Agrario de Colombia hasta que la Procuraduría y la Contraloría emitieran un pronunciamiento sobre el embargo de bienes inembargables, en principio.

La Sala anticipa que revocará el auto impugnado, por las siguientes razones:

Habida cuenta de que la propia Superintendencia Financiera informó que la Circular 019 de 2012 fue modificada por la Circular 032 del mismo año, para sustentar que la primera ya no está vigente, era imperioso el análisis de las dos circulares. Ambas decisiones conforman una solo unidad jurídica.

Ahora bien, la Sala no comparte la conclusión a la que se llegó en el auto suplicado en el sentido de que la Circular 032 de 2012 se limitó a aclarar la Circular 019, pero dejándola vigente.

Para la Sala, la Circular 019 fue, en realidad, subrogada.

A continuación se transcribe el texto de las dos circulares:

Circular No. 019 del 10 de mayo de 2012	Circular No. 032 del 6 de agosto de 2012
Señores REPRESENTANTES LEGALES DE LOS ESTABLECIMIENTOS DE CRÉDITO Y DEL BANCO DE LA	Señores REPRESENTANTES LEGALES DE LOS ESTABLECIMIENTOS DE CRÉDITO Y DEL BANCO DE LA REPÚBLICA

REPÚBLICA

Referencia: Cumplimiento de órdenes de embargo que recaigan sobre recursos inembargables

Apreciados Señores:

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 le otorgue la condición de inembargables.

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.

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.

Para tal fin se modifica al subnumeral 1.7 del Capítulo Cuarto del Título

Referencia: Cumplimiento de órdenes de embargo que recaigan sobre recursos inembargables.

Apreciados Señores:

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 sobre recursos inembargables a los que se refiere el numeral 1.7 del Capítulo Cuarto del Título Segundo de la Circular Básica Jurídica.

En consecuencia, **se aclara** 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.

Se anexa la página objeto de modificación.

La presente circular rige a partir de la fecha de su expedición.

Segundo de la Circular Básica Jurídica.	
---	--

La presente circular rige a partir de la fecha de su expedición.	
--	--

De la lectura de las dos circulares se evidencia que la Circular 032 de 2012 restringió el alcance que tenía la Circular 019 de 2012.

En efecto, fíjese que la Circular 019 del 10 de mayo de 2012 modificó el sub numeral 1.7 del Capítulo cuarto del título segundo de la circular básica jurídica (C.E. 007/96) y dispuso, entre otras instrucciones, que los establecimientos bancarios debían abstenerse de constituir el respectivo depósito judicial en el Banco Agrario hasta que la Procuraduría General de la Nación o Contraloría General de la República emitieran un pronunciamiento sobre la orden de embargo de bienes inembargables. Posteriormente, el 6 de agosto de 2012, se dictó la Circular 032, como consecuencia de las solicitudes elevadas por la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República, en la que se dispuso que tales establecimientos bancarios deben acatar el mandamiento judicial, “salvo” que exista solicitud preventiva o de advertencia por parte de las autoridades de control competentes.

De manera que la Circular 019 de 2012 impartió la instrucción a los establecimientos bancarios de abstenerse de constituir el depósito judicial, en todos los casos de orden judicial de embargo de bienes inembargables, hubiera o no solicitud preventiva o de advertencia de las autoridades de control. En cambio, la Circular 032 exige que debe existir esa solicitud preventiva o de advertencia de las autoridades de control para que un establecimiento bancario pueda abstenerse de constituir el depósito judicial,

y que en todo caso deberían acatar el mandato judicial inmovilizando los recursos e imponiendo su disposición por parte de los tribunales.

Por lo tanto, es cierto que los establecimientos bancarios ya no deben acatar la instrucción amplia que había dado la Superintendencia Financiera en el numeral iii) de la Circular 019 de 2012, pues desde que se expidió la Circular Externa 032 del 6 de agosto de 2012, deben acatar la instrucción en esos términos.

Y como la Circular 032 del 6 de agosto de 2012 no es el acto demandado, la Sala no puede emitir una orden de suspensión provisional de los efectos de esta circular.

Por último, vale la pena aclarar que la Superintendencia Financiera ha dictado una nueva Circular Básica Jurídica, la CE 029 de 2014, que en la Parte I, Título IV, Capítulo I, numeral 5.1.6 inciso 2, mantiene la instrucción relacionada con el embargo de bienes inembargables contenido en la Circular 032 de 2012.

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

RESUELVE

PRIMERO: Revócase la decisión del magistrado ponente de decretar la suspensión provisional del numeral iii) de la Circular número 019 del 10 de mayo de 2012 dictada por la Superintendencia Financiera de Colombia.

SEGUNDO: Devuélvase el expediente al despacho de origen.

La anterior providencia se estudió y aprobó en la sesión de la fecha

MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA
Presidenta de la Sección

HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS

CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRIGUEZ