

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
**SECCIÓN PRIMERA**  
**SUBSECCIÓN "A"**

Bogotá D.C., cuatro (4) de julio de dos mil diecisiete (2017)

**Magistrado Ponente: Dr. LUIS MANUEL LASSO LOZANO**  
**Expediente No. 250002341000201700083-01**  
**Demandante: PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN**  
**Demandado: CONCESIONARIA RUTAL DEL SOL S.A.S. Y OTROS**  
**MEDIO DE CONTROL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E**  
**INTERESES COLECTIVOS**  
**Asunto: resuelve solicitud de modificación y levantamiento de medida cautelar**

Procede la Sala a resolver la solicitud de levantamiento de medida cautelar que presentó la sociedad Constructora Norberto Odebrecht S.A.

**I. ANTECEDENTES**

Mediante providencia del 9 de febrero de 2017 este Tribunal decretó una serie de medidas cautelares de urgencia; entre ellas, el embargo de las cuentas bancarias y los dividendos obtenidos de algunas sociedades y personas naturales, incluida la sociedad Constructora Norberto Odebrecht S.A. La anterior medida fue complementada mediante providencia del 17 de febrero de 2017, en el sentido de ordenar el embargo de unos bienes inmuebles de propiedad de algunas de las demandadas.

El apoderado judicial de la sociedad Constructora Norberto Odebrecht S.A. y Odebrecht Latinvest Colombia S.A.S. solicitó la modificación de las medidas cautelares de embargo de salarios, prestaciones sociales, impuestos y servicios públicos, la cual fue negada mediante auto de 15 de mayo de 2017.

Nuevamente, el apoderado judicial de la sociedad Constructora Norberto Odebrecht S.A., a través de memorial radicado el 23 de mayo de 2017, solicitó la modificación de las medidas cautelares decretadas en su contra, fundamentado en los argumentos que el Tribunal expone a continuación.

Manifestó que en defensa de los derechos fundamentales de los trabajadores, se hace necesario el desembargo de los dineros dispuestos para el pago de sus salarios; señaló no entender la decisión del Tribunal de desconocer que estos recursos embargados no son salarios causados y debidos si media certificación idónea de su causación y apropiación.

Afirmó que se debe modificar la medida cautelar de embargo en su contra, porque ya van tres meses del decreto de embargo y no se han podido pagar los salarios causados en perjuicio de los trabajadores y de sus familias.

Señaló que como consecuencia de lo anterior, todos los bancos impiden por reglamento y orden interno monetizar recursos y mover las cuentas de los clientes sometidos a procesos de embargo.

Consideró que se encuentra objetivamente probada la específica destinación de los dineros de la cuenta bancaria embargada con la certificación del contador de la empresa.

La solicitud de modificación pretende, exclusivamente, honrar el deber del patrono de asegurar que se paguen los salarios causados y no pagados; y por tanto debidos, en beneficio de las personas naturales, de sus trabajadores y sus familias, los que tienen necesidades urgentes por cubrir.

Alegó que no se puede causar más daño que el causado al interés colectivo, so pena de una regulación judicial inicua a los derechos constitucionales de aplicación inmediata de un grupo preciso de trabajadores y sus familias.

Luego de citar jurisprudencia de la H. Corte Constitucional, señaló que es

procedente la nueva solicitud de modificación de la medida cautelar, por cuanto se trata de situaciones diferentes a las planteadas inicialmente; es decir, que no se alega la causal de inembargabilidad, sino de no perjudicar ni en la dignidad, ni en el mínimo vital a personas absolutamente ajenas a los hechos de corrupción denunciados penalmente por la misma Constructora Norberto Odebrech S.A. ante la Fiscalía General de la Nación y de no causarles más daño del que se les causa por la supuesta acción de sus patronos o de los administradores de los recursos públicos.

Finalmente, señaló que en el desarrollo de la presente acción popular se suscribió el "Acuerdo para la terminación y liquidación del contrato de concesión No. 001 de 2010, celebrado entre la Agencia Nacional de Infraestructura y la Concesionaria Ruta del Sol S.A.S.", que satisface e incluso supera las pretensiones de la demanda de la presente acción popular y las medidas cautelares adoptadas, por lo que no se dejaría sin protección el patrimonio público que se pretende proteger.

## **2. Traslado de la solicitud**

Mediante providencia del 2 de junio de 2017, el Tribunal corrió traslado a las partes, por el término de tres (3) días, de la solicitud de modificación de medidas cautelares presentada por el apoderado de la Constructora Norberto Odebrecht S.A.

## **II. CONSIDERACIONES**

El párrafo del artículo 229 de la Ley 1437 de 2011 establece una relación de complementación entre el régimen de medidas cautelares previsto en dicha ley y el de la Ley 472 de 1998 (acciones populares), pues se dispuso en la primera de las normas mencionadas que la regulación allí prevista era aplicable a la regulación que sobre medidas cautelares contempla la ley de acciones populares.

**“ARTÍCULO 229. PROCEDENCIA DE MEDIDAS CAUTELARES.** *En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado, el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, podrá el Juez o Magistrado Ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo.*

*La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento.*

**PARÁGRAFO. Las medidas cautelares en los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos del conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se regirán por lo dispuesto en este capítulo y podrán ser decretadas de oficio** (Negrillas y subrayas de la Sala).

A su turno, el artículo 235 de la Ley 1437 de 2011 estableció el procedimiento para el levantamiento, modificación y revocatoria de la medida cautelar, en los siguientes términos:

**“ARTÍCULO 235. LEVANTAMIENTO, MODIFICACIÓN Y REVOCATORIA DE LA MEDIDA CAUTELAR. El demandado o el afectado con la medida podrá solicitar el levantamiento de la medida cautelar prestando caución a satisfacción del Juez o Magistrado Ponente en los casos en que ello sea compatible con la naturaleza de la medida, para garantizar la reparación de los daños y perjuicios que se llegaren a causar.**

**La medida cautelar también podrá ser modificada o revocada en cualquier estado del proceso, de oficio o a petición de parte, cuando el Juez o Magistrado advierta que no se cumplieron los requisitos para su otorgamiento o que estos ya no se presentan o fueron superados, o que es necesario variarla para que se cumpla, según el caso; en estos eventos no se requerirá la caución de que trata el inciso anterior.**

*La parte a favor de quien se otorga una medida está obligada a informar, dentro de los tres (3) días siguientes a su conocimiento, todo cambio sustancial que se produzca en las circunstancias que permitieron su decreto y que pueda dar lugar a su modificación o revocatoria. La omisión del cumplimiento de este deber, cuando la otra parte hubiere estado en imposibilidad de conocer dicha modificación, será sancionada con las multas o demás medidas que de acuerdo con las normas vigentes puede imponer el juez en ejercicio de sus poderes correccionales”. (Negrillas y subrayas del Despacho).*

La norma anterior distingue claramente entre **levantamiento, modificación y revocatoria** de medidas cautelares, estableciendo requisitos de procedencia diferentes para cada uno de los casos.

Por ejemplo, el **levantamiento** de la medida cautelar procede **prestando caución a satisfacción del Juez o Magistrado Ponente**, en los casos en que ello sea compatible con la naturaleza de la medida, para garantizar la reparación de los daños y perjuicios que se llegaren a causar. Se infiere, además, que en la solicitud de levantamiento de la medida cautelar el demandado o afectado no se opone a la decisión que ordenó la medida cautelar sino que solicita que la misma sea levantada por cuanto constituye algún tipo de caución para garantizar la reparación de los daños y perjuicios.

Por su parte, la **modificación o revocatoria** de la medida cautelar es una medida que puede operar de oficio o a petición de parte y procede cuando se advierte que la medida decretada **no cumple con los requisitos para su otorgamiento o que estos ya no se presentan o fueron superados**, o que **es necesario variarla para que se cumpla**.

Expuesto lo anterior, el Tribunal procede a verificar si conforme a lo solicitado por la Constructora Norberto Odebrecht S.A., resulta procedente acceder a la petición de modificación de la medida cautelar.

El apoderado judicial de la Constructora Norberto Odebrecht S.A., solicitó *“la modificación de las medidas cautelares ordenadas en el auto del 9 de febrero de 2017, en el sentido de modular el embargo ordenado y desembargar hasta ahora la suma de dos mil seiscientos sesenta y cuatro millones sesenta y nueve mil ochocientos noventa y nueve pesos (\$2.664.069.899), para el pago de salarios y prestaciones sociales causados y debidos de los empleados, de acuerdo a la certificación expedida por contador”*.

En síntesis del Tribunal, el peticionario considera que se encuentra objetivamente probada la específica destinación de los dineros de la cuenta bancaria embargada, con la certificación del contador de la empresa.

Señaló, además, que la providencia de medida cautelar no atiende al deber de garantía de los derechos a la seguridad social de los trabajadores y de sus familias, pues la solicitud de modificación pretende exclusivamente asegurar

el pago de los salarios causados, no pagados y, por lo tanto, debidos, en beneficio de los trabajadores.

Finalmente, agregó que en desarrollo de la acción popular, se suscribió el "Acuerdo para la terminación y liquidación del Contrato de Concesión No. 001 de 2010, celebrado entre la Agencia Nacional de Infraestructura y la Concesionaria Ruta del Sol S.A.S, que satisface e incluso supera las pretensiones de la demanda y las medidas cautelares adoptadas, por lo que no se dejaría sin protección el patrimonio público que se pretende proteger.

Para resolver, el Tribunal **considera:**

Tal como se explicó, el recurrente solicita al Tribunal que disponga la modificación de la medida cautelar en el sentido de desembargar la suma de dos mil seiscientos sesenta y cuatro millones sesenta y nueve mil ochocientos noventa y nueve pesos (\$2.664.069.899), que fueron embargados a la Constructora Norberto Odebrecht S.A. por el Banco de Bogotá, en cumplimiento de la medida cautelar ordenada mediante providencia del 9 de febrero de 2017.

En efecto, la orden de embargo de las cuentas bancarias y de los dividendos de las sociedades relacionadas en el ordinal primero, numeral 1.3., de la providencia del 9 de febrero de 2017 se limitó por dos aspectos, a saber: (i) la prohibición del embargo de los dineros para la ejecución de otros contratos estatales; y (ii) la establecida por el artículo 594 del Código General del Proceso.

El Código General del Proceso establece en el artículo 594 la lista de bienes inembargables, a saber:

**"ARTÍCULO 594. BIENES INEMBARGABLES.** Además de los bienes inembargables señalados en la Constitución Política o en leyes especiales, no se podrán embargar:

1. 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

participación, regalías y **recursos de la seguridad social.**

2. Los depósitos de ahorro constituidos en los establecimientos de crédito, en el monto señalado por la autoridad competente, salvo para el pago de créditos alimentarios.

3. Los bienes de uso público y los destinados a un servicio público cuando este se preste directamente por una entidad descentralizada de cualquier orden, o por medio de concesionario de estas; pero es embargable hasta la tercera parte de los ingresos brutos del respectivo servicio, sin que el total de embargos que se decreten exceda de dicho porcentaje.

Cuando el servicio público lo presten particulares, podrán embargarse los bienes destinados a él, así como los ingresos brutos que se produzca y el secuestro se practicará como el de empresas industriales.

4. Los recursos municipales originados en transferencias de la Nación, salvo para el cobro de obligaciones derivadas de los contratos celebrados en desarrollo de las mismas.

5. Las sumas que para la construcción de obras públicas se hayan anticipado o deben anticiparse por las entidades de derecho público a los contratistas de ellas, mientras no hubiere concluido su construcción, excepto cuando se trate de obligaciones en favor de los trabajadores de dichas obras, por salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones.

**6. Los salarios y las prestaciones sociales en la proporción prevista en las leyes respectivas. La inembargabilidad no se extiende a los salarios y prestaciones legalmente enajenados.**

7. Las condecoraciones y pergaminos recibidos por actos meritorios.

8. Los uniformes y equipos de los militares.

9. Los terrenos o lugares utilizados como cementerios o enterramientos.

10. Los bienes destinados al culto religioso de cualquier confesión o iglesia que haya suscrito concordato o tratado de derecho internacional o convenio de derecho público interno con el Estado colombiano.

11. El televisor, el radio, el computador personal o el equipo que haga sus veces, y los elementos indispensables para la comunicación personal, los utensilios de cocina, la nevera y los demás muebles necesarios para la subsistencia del afectado y de su familia, o para el trabajo individual, salvo que se trate del cobro del crédito otorgado para la adquisición del respectivo bien. Se exceptúan los bienes suntuarios de alto valor.

**12. El combustible y los artículos alimenticios para el sostenimiento de la persona contra quien se decretó el secuestro y de su familia durante un (1) mes, a criterio del juez.**

13. Los derechos personalísimos e intransferibles.

14. Los derechos de uso y habitación.

15. Las mercancías incorporadas en un título-valor que las represente, a menos que la medida comprenda la aprehensión del título.

16. Las dos terceras partes de las rentas brutas de las entidades territoriales.

**PARÁGRAFO.** *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.*

*Recibida una orden de embargo que afecte recursos de naturaleza inembargable, en la cual no se indicare el fundamento legal para la procedencia de la excepción, el destinatario de la orden de embargo, se podrá abstener de cumplir la orden judicial o administrativa, dada la naturaleza de inembargable de los recursos. En tal evento, la entidad destinataria de la medida, deberá informar al día hábil siguiente a la autoridad que decretó la medida, sobre el hecho del no acatamiento de la medida por cuanto dichos recursos ostentan la calidad de inembargables. La autoridad que decretó la medida deberá pronunciarse dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la fecha de envío de la comunicación, acerca de si procede alguna excepción legal a la regla de inembargabilidad. Si pasados tres (3) días hábiles el destinatario no se recibe oficio alguno, se entenderá revocada la medida cautelar.*

*En el evento de que la autoridad judicial o administrativa insista en la medida de embargo, la entidad destinataria cumplirá la orden, pero congelando los recursos en una cuenta especial que devengue intereses en las mismas condiciones de la cuenta o producto de la cual se produce el débito por cuenta del embargo. En todo caso, las sumas retenidas solamente se pondrán a disposición del juzgado, cuando cobre ejecutoria la sentencia o la providencia que le ponga fin al proceso que así lo ordene" (Negrillas y subrayas de la Sala).*

El embargado alega que se deben desembargar los dineros correspondientes a obligaciones relativas al pago de salarios y prestaciones sociales de los trabajadores de los meses en que se ha hecho efectivo el embargo de la cuenta corriente No. 06212354-2 del Banco de Bogotá a nombre de la Constructora Norberto Odebrecht S.A.

Sobre el particular, el Tribunal recuerda al recurrente que el factor indispensable para tener en cuenta por parte del juez al momento de decretar la medida de embargo no es otro que la circunstancia de que **los dineros pertenezcan al embargado, con independencia del destino que puedan tener los mismos** pues de no ser así se haría prácticamente nugatoria la posibilidad real de llevar a cabo la medida cautelar.

Así lo consideró la Corte Constitucional en la sentencia T-539 de 2002:

*"No es cierta la afirmación de la actora en el sentido de que la juez desconoció la jurisprudencia de esta Corporación porque no ordenó el embargo de los*

recursos destinados al pago de sentencias ni bienes del Inci, **sino que decretó el embargo de la cuenta No. 01499094-9 del INCI en Bancafé Sucursal Parque Nacional, correspondiente a servicios personales (pago de nómina)**, porque en el auto respectivo, tal y como lo solicitó el apoderado del demandante, textualmente ordenó: "se DECRETA EL EMBARGO Y RETENCION DE LAS SUMAS DE DINERO que posea la entidad ejecutada en la cuenta corriente No. 01499094-9 de BANCAFE sucursal Carrera Trece (Carrera 13 No. 36-60) **y demás cuentas que en dicha entidad bancaria existan a nombre de la ejecutada.** Por Secretaría líbrese el oficio respectivo indicando como suma límite del embargo la cantidad de \$615.747.000,00" (folio 2) (Subraya y destaca la Sala). Y recuérdese que la funcionaria judicial accionada informó que en virtud de otra tutela contra ella interpuesta, tuvo conocimiento de que la medida de embargo recayó apenas en una suma apenas superior a los 53 millones de pesos.

**Sobre ese específico punto, es perfectamente claro que para efectos de la embargabilidad por concepto de créditos laborales y una vez consolidados los presupuestos procesales, el factor indispensable a tener en cuenta por parte del juez que decreta la medida no es otro que los dineros pertenezcan al demandado, esto es, con independencia del destino que puedan tener los mismos, pues de aceptarse postura diversa, la consecuencia no sería otra que hacer prácticamente nugatorio cualquier propósito del interesado por conseguir y efectivizar el pago de lo debido, como que le bastaría alegar al acreedor que si se le embargan y retienen los dineros existentes en sus cuentas, no podrá cumplir con otras obligaciones.**

La actora plantea, entonces, una presunta arbitrariedad de la señora Juez Dieciséis Laboral del Circuito de Bogotá, porque con la medida que adoptó, embargó "de hecho el 100% de mi sueldo contra prohibición expresa artículos 154 y 155 del Régimen Laboral Colombiano, máxime que soy un tercero".

Esa forma de razonar de la accionante no es acertada porque no resulta lógico colegir la violación de uno o más derechos, sean éstos fundamentales o no, cuando el hecho que presuntamente causa la violación en realidad es la consecuencia de una acción amparada por el ordenamiento jurídico. La juez accionada, como quedó visto, estaba facultada legalmente para decretar el embargo de los dineros y si con ese hecho afectó los intereses de terceros, no por ello puede calificarse su acción como ilegítima y fruto de su capricho o arbitrariedad, esto es, como vía de hecho y, por consiguiente, la acción de tutela no puede prosperar en su contra en modo alguno. Obsérvese, para abundar en razones, que **bien extraña es una decisión judicial que no afecte, de una manera u otra y con diversa intensidad, los intereses de terceros, inclusive ajenos por completo al conflicto jurídico que la providencia resuelve, pero esa consecuencia no sirve por sí sola para descalificar la providencia judicial respectiva**" (Negrillas y subrayas de la Sala).

En el sentido anterior, el Tribunal considera que no es procedente ordenar el desembargo de las cuentas bancarias de la sociedad Constructora Norberto Odebrecht S.A. con base en el argumento de que los dineros depositados en esas cuentas **están destinados al pago de obligaciones** con los trabajadores.

Aceptar esa tesis haría inútiles las medidas cautelares de embargo que establece el ordenamiento jurídico porque significaría que los dineros que en un principio fueron embargados como garantía de cumplimiento de ciertas obligaciones deban ser desembargados de forma posterior por causa de las obligaciones periódicas que a cualquier título tenga la persona afectada por la medida cautelar.

Así mismo, la Sala reitera que los dineros embargados a la Constructora Norberto Odebrecht S.A. son dineros que se presumen de su propiedad por cuanto se encontraban consignados en sus cuentas bancarias y que bien podían estar destinados al cumplimiento de obligaciones propias de sus negocios.

De otro lado, aunque se allegó certificación de Contador Público en la cual deja constancia de unos valores pendientes de pago por parte de la Constructora Norberto Odebrecht S.A., entre los cuales se especifica la obligación correspondiente a salarios y prestaciones sociales, en ella no se puede establecer con certeza el número de empleados, su naturaleza contractual, su identificación y monto que se le esté adeudando como consecuencia de la medida cautelar decretada por esta Corporación, razón por la cual esta resulta insuficiente para la modificación de la misma.

Tal como ya lo había señalado la Sala, en este caso importa al proceso que los dineros sean de propiedad de la persona embargada y que no estén cobijados por las causales de inembargabilidad de que trata el artículo 594 del Código General del Proceso. No se trata de dineros que constituyen salario ni de la seguridad social cobijados por la prohibición de embargo de los numerales 1 y 6; mucho menos, de combustible o artículos alimenticios para el sostenimiento de la persona objeto de la medida y de su familia (numeral 12).

Por último, la Sala rechaza el argumento del apoderado de la sociedad cuando asegura que con la suscripción del "Acuerdo para la terminación y

liquidación del contrato de concesión No. 001 de 2010, celebrado entre la Agencia Nacional e Infraestructura y la Concesionaria Ruta del Sol S.A.S., se satisface e incluso supera (sic) las pretensiones de la demanda de la presente acción popular y las medidas cautelares adoptadas, por lo que no se dejaría sin protección el patrimonio público que se pretende proteger"; en la medida en que por parte de esta Corporación no se ha hecho un pronunciamiento que acepte o rechace dicho "Acuerdo", por lo tanto hasta esta etapa del proceso no puede considerarse como satisfecha la obligación de protección de los derechos colectivos invocados como amenazados por parte del actor popular.

Por lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección "A", **NIEGA** la solicitud de modificación de la medida cautelar presentada por el apoderado judicial de la Constructora Norberto Odebrecht S.A.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Discutido y aprobado en Sala de la fecha



**LUIS MANUEL LASSO LOZANO**  
Magistrado

Ausente con Permiso  
**CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**  
Magistrada



**FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**  
Magistrado