



**JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO**

Sincelejo, dieciocho (18) de septiembre de dos mil diecinueve (2019)

**Ref.** Ejecutivo  
**Radicación N°:** 70-001-33-33-003-2019-00139-00  
**Demandante:** Arquitectos e Ingenieros Asociados S.A.  
**Demandado:** Fondo Adaptación.

**OBJETO DE LA DECISIÓN:**

Pasa el Despacho a decidir si se decretan las medidas cautelares de embargo y retención de dineros depositados en cuentas bancarias y que la parte ejecutante denuncia en su escrito de medidas, de propiedad de la entidad ejecutada (folio 1 y 2 del cuaderno de medidas cautelares).

**1. ANTECEDENTES:**

La sociedad de Arquitectos e Ingenieros Asociados S.A., por conducto de apoderado judicial presentó demanda ejecutiva contractual<sup>1</sup> en contra el Fondo de Adaptación, con el fin de obtener el pago de la suma **de ciento sesenta y siete millones setecientos cincuenta mil setecientos cincuenta y cinco pesos (\$167.750.755.00)**, por concepto de valor dejado de pagar del contrato N° 110 de 4 de julio de 2013, más los intereses y costas del proceso.

En escrito separado, la parte ejecutante solicita como medida cautelar previa, el embargo y secuestro de los dineros que posea o tenga depositados el FONDO DE ADAPTACIÓN en diversas entidades bancarias y/o financieras

Para resolver, se **CONSIDERA:**

El artículo 599 del Código General del Proceso dispone: "Desde que se presenta la demanda ejecutiva podrá el demandante pedir el embargo y secuestro de bienes del ejecutado. (...)" norma que no puede separarse del artículo 424 ibídem que indica que cuando la obligación es de pagar una suma líquida de dinero e intereses, la demanda podrá versar sobre ambos desde su exigibilidad hasta cuando efectivamente se efectúe el pago. Por lo tanto, para poder lograr el pago de la obligación pretendida se hace necesario acudir a la afectación de los bienes del deudor a través de las medidas cautelares, las cuales tienen como finalidad la de poner fuera del comercio los bienes para luego destinarlos al pago de lo adeudado.

El FONDO DE ADAPTACION, es una entidad descentralizada del orden nacional, creada por el Decreto 4819 de 2010 con personería jurídica, autonomía presupuestal y financiera, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y cuyo objeto es la recuperación, construcción y reconstrucción de las zonas afectadas por el fenómeno de "La Niña" y sus funciones se enfocan en la estructuración y gestión de proyectos, la ejecución de procesos contractuales

<sup>1</sup> Folios 1-8 del expediente.

ágiles, y la disposición y transferencia de recursos para la construcción, recuperación y reconstrucción de infraestructura.

El decreto legislativo 4819 de 2010, es consecuencia de la expedición del decreto 4580 del 7 de diciembre de 2010 y tiene como fundamento el artículo 215 de la Constitución Política, donde el Gobierno Nacional declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, con el fin de conjurar la grave calamidad pública e impedir la extensión de sus efectos; por lo que se expide un mecanismo institucional para la estructuración y gestión de proyectos, ejecución de procesos contractuales, disposición, transferencia y protección de recursos y demás acciones que se requieran en la etapa de recuperación, construcción y reconstrucción por el Fenómeno de "La Niña", tendientes a la mitigación y prevención de riesgos y a la protección en lo sucesivo, de la población de las amenazas económicas, sociales y ambientales que están sucediendo.

El artículo 1º del DL 4819 de 2010, dispone:

**"ARTÍCULO 1o. CREACIÓN DEL FONDO.** <Ver Notas de Vigencia> Créase el Fondo Adaptación, cuyo objeto será la recuperación, construcción y reconstrucción de las zonas afectadas por el fenómeno de "La Niña", con personería jurídica, autonomía presupuestal y financiera, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Este Fondo tendrá como finalidad la identificación, estructuración y gestión de proyectos, ejecución de procesos contractuales, disposición y transferencia de recursos para la recuperación, construcción y reconstrucción de la infraestructura de transporte, de telecomunicaciones, de ambiente, de agricultura, de servicios públicos, de vivienda, de educación, de salud, de acueductos y alcantarillados, humedales, zonas inundables estratégicas, rehabilitación económica de sectores agrícolas, ganaderos y pecuarios afectados por la ola invernal y demás acciones que se requieran con ocasión del fenómeno de "La Niña", así como para impedir definitivamente la prolongación de sus efectos, tendientes a la mitigación y prevención de riesgos y a la protección en lo sucesivo, de la población de las amenazas económicas, sociales y ambientales que están sucediendo.

**PARÁGRAFO 1o.** El Gobierno Nacional podrá con cargo a los recursos de este fondo, celebrar convenios con gobiernos extranjeros, cuyo objeto esté relacionado con las acciones de recuperación, construcción y reconstrucción requeridas para la superación definitiva del fenómeno de "La Niña".

**PARÁGRAFO 2o.** Las entidades territoriales podrán aportar recursos a través de esquemas de cofinanciación para el desarrollo de los proyectos que sean identificados, estructurados y gestionados por el fondo a que se refiere el presente artículo.

Sobre su patrimonio, el artículo Ibidem, establece:

**ARTÍCULO 5o. PATRIMONIO.** El patrimonio del Fondo estará constituido por:

1. Las partidas que se le asignen en el presupuesto nacional.
2. Los recursos provenientes de crédito interno y externo.
3. Las donaciones que reciba para sí.
4. Los recursos de cooperación nacional o internacional.

5. Los recursos provenientes del Fondo Nacional de Calamidades.

6. Los demás recursos que obtenga o se le asignen a cualquier título.

**PARÁGRAFO 1o.** Los recursos de que trata el presente artículo serán administrados por el Fondo a través de los patrimonios autónomos que se constituyan para tal fin, en los términos y condiciones que reglamente el Gobierno Nacional. **Estos recursos serán inembargables.**

**PARÁGRAFO 2o.** Con cargo a los recursos del Fondo de que trata el presente decreto, se atenderán los procesos de contratación y ejecución de los proyectos contenidos en el Plan de Acción a que se refiere el numeral 9 del artículo 3o del presente decreto. Igualmente, se podrán atender los gastos operativos y administrativos para su funcionamiento, lo relacionado con los estudios de diseños y estructuración de proyectos y demás gastos tales como subsidios, garantías e indemnizaciones.

La Corte Constitucional en sentencia C- 251 de 2011, se pronunció sobre la constitucionalidad del decreto legislativo 4819 de 2010, señalando:

**"2.7.1.1.1.** El artículo 1º del Decreto Legislativo 4819 de 2010 dispone la creación de un Fondo Adaptación para la **recuperación, construcción y reconstrucción** de las zonas afectadas por el fenómeno de La Niña. Este Fondo tiene las siguientes **características: (i)** es un Fondo con personería jurídica, **(ii)** autonomía presupuestal y financiera y **(iii)** adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

De acuerdo con este artículo, las **funciones** específicas del Fondo son: **Primero**, identificar, estructurar y gestionar proyectos. **Segundo**, ejecutar los procesos contractuales que tales proyectos requieren. **Tercero**, disponer y transferir los recursos necesarios para **(i)** la recuperación, construcción y reconstrucción de la infraestructura de transporte, telecomunicaciones, ambiente, agricultura, servicios públicos, vivienda, educación, salud, acueducto y alcantarillado, humedales y zonas inundables estratégicas; **(ii)** para la rehabilitación económica de los sectores agrícola, ganadero y pecuario afectados por la crisis que dio lugar a la emergencia; **(iii)** para impedir definitivamente la prolongación de los efectos de la crisis; y **(iv)** para la ejecución de las demás acciones que se requieran con ocasión del fenómeno de La Niña, tendientes a la mitigación y prevención de riesgos, y a la protección en lo sucesivo de la población de las amenazadas económicas, sociales y ambientales que están sucediendo"

Asimismo, indicó que:

**2.7.1.1.2.** Adicionalmente, el Decreto Legislativo 4819 de 2010 señala en su parte motiva que el Fondo Adaptación es un mecanismo institucional para la estructuración y gestión de proyectos, ejecución de procesos contractuales, disposición, transferencia y protección de recursos y demás acciones que se requieran en la etapa de **recuperación, construcción y reconstrucción**. Resalta que su finalidad es la **(i)** mitigación del riesgo, **(ii)** su prevención futura y **(iii)** la protección de la población en lo sucesivo frente a las amenazas económicas, sociales y ambientales que causa el fenómeno de La Niña.

**2.7.1.1.3.** En cuanto a la **justificación de la creación del Fondo**, en el Decreto 4580 de 2010 y en el decreto objeto de examen, el Gobierno Nacional explica que la creación del Fondo era necesaria debido a que los recursos y medios del Sistema Nacional de Atención y Prevención de Desastres son insuficientes para atender la crisis generada por el

fenómeno de La Niña. Explica que ya ejerció sus facultades ordinarias en materia de prevención y atención de desastres, pues, por ejemplo, declaró la situación de desastre prevista en el Decreto 919 de 1989, sin que tales medidas hayan conducido a superar la crisis ni impedir su extensión. También sostiene que el sistema no es apropiado para la realización de medidas de reparación y reconstrucción, para la administración de los recursos ni para coordinar la realización de las obras públicas que la superación de la emergencia demanda, especialmente para priorizar la realización de aquellas que el Gobierno considera prioritarias.

En el juicio o análisis de constitucionalidad del patrimonio y de los recursos del Fondo de Adaptación, así como la inembargabilidad de los mismos, establecido en el 5º del decreto 4819 de 2010, la Corte Constitucional, declaró su exequibilidad, demarcando en el juicio de proporcionalidad que:

"En relación con la conformación del patrimonio, cabe señalar que el artículo 83 del Decreto 111 de 1996. Estatuto Orgánico del Presupuesto, dispone que los decretos de estado de excepción constituyen la fuente del gasto público en relación con las partidas necesarias para atender la emergencia.

Las fuentes de financiación establecidas en el Decreto no merecen reproche alguno. Debe hacerse especial mención a la transferencia de recursos del Fondo Nacional de Calamidades al Fondo de Adaptación. En efecto, la transferencia de recursos de una entidad creada por Ley a otra debe hacerse con autorización legal. En este caso, dicha transferencia fue autorizada por el legislador extraordinario en el artículo 4 del Decreto 4702 de 2010, modificado por el artículo 1 del Decreto 4830 de 2010, por el que se modificaron algunas normas del Decreto Ley 1547 de 1984, modificado por el artículo 70 del Decreto 919 de 1989.

En relación con la ausencia de operación presupuestal, es necesario señalar como se hizo en las sentencias C-193 y C-194 de 2011, que el hecho de no requerirse operación presupuestal no implica que tales movimientos no requieran del registro presupuestal. En ese orden, ha de entenderse que las transferencias que se autorizan en el artículo en comento han de tener su correspondiente registro, tal como expresamente se analizará en relación con el artículo 6.

**En punto a la inembargabilidad, es el legislador, en este caso el extraordinario, quien puede determinar los bienes que no pueden ser embargados. En el presente asunto, tal medida es absolutamente proporcional y necesaria para que los recursos del Fondo sean utilizados e invertidos en la recuperación de las zonas afectadas. En efecto, en una situación de emergencia la paralización de los recursos en razón de una orden de embargo puede afectar gravemente las labores encomendadas.**

En lo relacionado con la utilización de los recursos y su administración a través de fiducias, considera esta Sala que estas medidas se dirigen a asegurar que el importante caudal de recursos sean efectivamente invertidos en el proceso de identificación, estructuración y gestión de proyectos, por tanto, la constitución de fiducias se ajusta a la Constitución"(NEGRILLAS FUERA DEL TEXTO)

En orden de lo expuesto y atendiendo el carácter obligatorio de las interpretaciones realizadas con la Corte Constitucional como máximo interprete y guardián de la C. P<sup>2.</sup>, este despacho ha de estarse a lo señalado

<sup>2</sup> **ARTICULO 243 DE LA CONSTITUCIÓN POLITICA.** Los fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional. Ninguna autoridad podrá

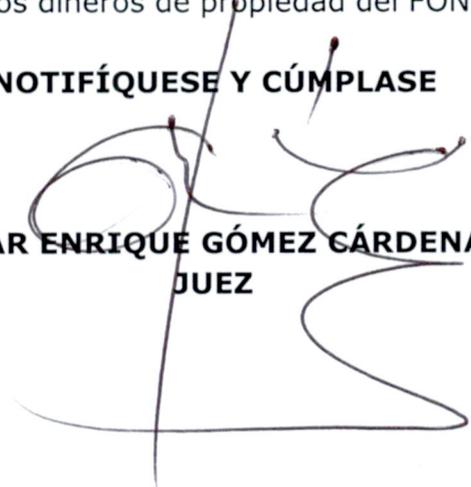
por el Tribunal Constitucional en relación con la inembargabilidad que cobija a los recursos que conforman el patrimonio del FONDO DE ADAPTACIÓN, razón por la cual, se abstendrá de decretar la medida cautelar solicitada por la parte ejecutante.

En mérito de lo manifestado, **SE DECIDE:**

**UNICO:** Negar la medida de embargo y retención de dineros solicitada por la parte ejecutante sobre los dineros de propiedad del FONDO DE ADAPTACIÓN.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**CÉSAR ENRIQUE GÓMEZ CÁRDENAS**  
**JUEZ**



---

reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexecutable por razones de fondo, mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución.

**ARTICULO 48. LEY 270 DE 1996. ALCANCE DE LAS SENTENCIAS EN EL EJERCICIO DEL CONTROL CONSTITUCIONAL.** Las sentencias proferidas en cumplimiento del control

constitucional tienen el siguiente efecto:  
1. Las de la Corte Constitucional dictadas como resultado del examen de las normas legales, ya sea por vía de acción, de revisión previa o con motivo del ejercicio del control automático de constitucionalidad, sólo serán de obligatorio cumplimiento y con efecto erga omnes en su parte resolutive. La parte motiva constituirá criterio auxiliar para la actividad judicial y para la aplicación de las normas de derecho en general. La interpretación que por vía de autoridad hace, tiene carácter obligatorio general.