



Radicado: 20001-23-31-000-2008-00237-03 (68752)  
Ejecutantes: Sandra Milena Novoa Mendoza y otros

**CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN TERCERA  
SUBSECCIÓN B**

**Magistrado ponente: MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ**

Bogotá D.C., diecinueve (19) de octubre de dos mil veintidós (2022)

**Referencia:** Proceso ejecutivo – Ley 1437 de 2011  
**Radicación:** 20001-23-31-000-2008-00237-03 (68752)  
**Ejecutantes:** Sandra Milena Novoa Mendoza y otros  
**Ejecutados:** Nación – Fiscalía General de la Nación y otro

**Tema:** Se confirma la medida cautelar de embargo y retención de dineros de la Nación-Fiscalía General de la Nación porque opera una excepción a la inembargabilidad de los recursos públicos.

## **AUTO**

---

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la Nación – Fiscalía General de la Nación contra el auto proferido por el Tribunal Administrativo del Cesar el 19 de mayo de 2022, en el que se decretó el embargo y retención de los dineros que dicha entidad tiene depositados en varias entidades bancarias<sup>1</sup>. Tal medida se limitó a la suma de treinta y un millones ochocientos treinta y tres mil pesos (\$31.833.000).

Esta decisión es proferida por la Subsección de conformidad con lo establecido en el literal h del numeral 2 del artículo 125<sup>2</sup> del CPACA, en concordancia con el numeral 5 del artículo 243<sup>3</sup> del mismo código.

### **I.- Antecedentes**

1.- El 4 de agosto de 2016 la parte actora presentó demanda ejecutiva en la que solicitó se librara mandamiento de pago contra la Nación-Fiscalía General de la Nación por un monto de veintiún millones doscientos veintidós mil pesos (\$21.222.000), con base en el contenido de la sentencia del 25 de febrero de 2010 proferida por el Tribunal Administrativo del Cesar y del acuerdo conciliatorio

---

<sup>1</sup> Bancolombia S.A., Banco de Bogotá, Banco BBVA, Banco de Occidente, Banco Davivienda, Banco Popular, Banco Agrario de Colombia, Banco Colpatría, Banco AV Villas, Banco Caja Social, Citibank, Banco GNB Sudameris, Banco Procredit S.A., Bancamía S.A., Bancoomeva, Banco Finandina S.A, Banco Falabella, Banco Pichincha, Banco Cooperativo Coopcentral, Banco Santander de Negocios, Banco Mundo Mujer S.A. y CorpBanca Investment Trust.

<sup>2</sup> ARTÍCULO 125. DE LA EXPEDICIÓN DE PROVIDENCIAS. (...) 2. Las salas, secciones y subsecciones dictarán las sentencias y las siguientes providencias: (...) h) El que resuelve la apelación del auto que decreta, deniega o modifica una medida cautelar (...).

<sup>3</sup> ARTÍCULO 243. APELACIÓN. Son apelables las sentencias de primera instancia y los siguientes autos proferidos en la misma instancia: (...) 5. El que decrete, deniegue o modifique una medida cautelar (...).



aprobado por el Consejo de Estado mediante providencia del 29 de noviembre de 2012.

2.- El 19 de enero de 2017 el Tribunal Administrativo del Cesar libró mandamiento de pago en los términos solicitados por la parte ejecutante.

3.- El 30 de enero de 2017 los actores solicitaron, sin especificar un monto, el decreto de la medida cautelar de embargo y retención de las sumas de dinero que la Nación-Fiscalía General de la Nación posea en cuentas de ahorros o corrientes de distintas entidades financieras.

3.1.- Argumentaron que la medida era procedente incluso sobre recursos que en principio se consideran inembargables, debido a que el título ejecutivo estaba constituido por una providencia dictada por la jurisdicción de lo contencioso administrativo y ya habían transcurrido los dieciocho (18) meses que la legislación contemplaba para realizar el pago por parte de la entidad condenada.

4.- En proveído del 19 de mayo de 2022 el tribunal decretó la medida cautelar de embargo y retención de dineros que la ejecutada tuviera depositados en cuentas, CDT y que poseyera a cualquier otro título en diferentes entidades financieras excluidas las transferencias de la Nación y en lo que excediera del saldo inembargable<sup>4</sup>.

4.1.- El monto de la medida se limitó a la suma de treinta y un millones ochocientos treinta y tres mil pesos (\$31.833.000) correspondiente al valor del mandamiento de pago incrementado en un cincuenta por ciento (50%). Así mismo, se dispuso:

<<En cuanto a la solicitud de dictar medidas de embargo contra la ejecutada para que se capten recursos de naturaleza inembargable como consecuencia de la cautela, el Despacho se abstiene de decretar la medida en ese sentido en este momento, dado que debe antes surtirse el trámite contemplado en el parágrafo del artículo 594 del Código General del Proceso.

Una vez surtido dicho trámite, se procederá a pronunciarse sobre la procedencia de librar embargo sobre los dineros de naturaleza inembargable, para lo cual se estudiará la naturaleza del crédito que se ejecuta en esta oportunidad y la respuesta que brinden las entidades bancarias del caso>>.

<sup>4</sup> Al respecto el proveído sostuvo: <<el Despacho dispone decretar medida de embargo y retención de dineros, limitando la misma a la suma de TREINTA Y UN MILLONES OCHOCIENTOS TREINTA Y TRES MIL PESOS (\$31'833.000) M/CTE, suma que corresponde al valor del mandamiento de pago incrementado en un 50%, y la cual recaerá sobre los dineros que tenga o llegare a tener la NACIÓN – FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN, identificado con el Nit 800.152.783, excluidas las transferencias de la Nación, en las cuentas de ahorro, corrientes, CDT y cualquier otro título bancario, fiduciario o financiero que tenga la mencionada entidad en las siguientes entidades bancarias, en lo que exceda del saldo inembargable>>.



5.- El 26 de mayo de 2022<sup>5</sup> la parte ejecutada interpuso recurso de apelación contra la providencia que ordenó el embargo. Como fundamento de su inconformidad afirmó, con base en lo establecido en el artículo 19 del Estatuto Orgánico del Presupuesto<sup>6</sup> y el artículo 594 del CGP, que las cuentas de la Fiscalía General de la Nación son inembargables porque sus recursos están incorporados en el Presupuesto General de la Nación.

5.1.- Agregó que el artículo 195 del CPACA prohíbe embargar los rubros destinados al pago de sentencias y conciliaciones y que ello se desconoció en la decisión cuestionada. Así mismo, sostuvo que el tribunal omitió establecer que los recursos destinados al Sistema de Seguridad Social en Salud tampoco podían ser cautelados.

5.2.- Finalmente, adujo que la medida cautelar era desproporcionada, irracional e innecesaria debido a que fue la parte ahora ejecutante quien no quiso celebrar un acuerdo de pago con la entidad, a pesar de la buena voluntad de esta.

6.- Por auto del 23 de junio de 2022 el Tribunal Administrativo del Cesar concedió el recurso de apelación en el efecto devolutivo ante el Consejo de Estado.

## II.- Consideraciones

7.- La Subsección confirmará la providencia apelada porque la medida cautelar de embargo de los dineros de la Nación-Fiscalía General de la Nación se ordenó en el trámite de un proceso ejecutivo promovido con el fin de obtener el pago de una suma reconocida en una providencia judicial, dictada por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, lo cual configura una excepción a la inembargabilidad de los recursos públicos<sup>7</sup>.

8.- En cuanto a los argumentos de la alzada, en primer lugar, la Sala precisa que la orden de embargo dada por el tribunal no incluye las cuentas destinadas al pago de sentencias y conciliaciones ni las que contengan recursos destinados al Sistema de Seguridad Social en Salud. De hecho, el *a quo* excluyó del ámbito inicial de la medida <<las transferencias de la Nación>> y solo permitió la cautela sobre el monto que <<exceda del saldo inembargable>>, aunque no señaló a cuánto correspondía tal rubro.

8.1.- En armonía con lo anterior, la providencia censurada señaló que, en caso de existir controversia en relación con la embargabilidad de los recursos, daría

<sup>5</sup> De acuerdo con la constancia secretarial del 14 de junio de 2022 dicha impugnación fue interpuesta dentro del término de ejecutoria de la providencia cuestionada.

<sup>6</sup> Decreto 111 de 1996.

<sup>7</sup> En tal sentido esta Subsección se ha pronunciado en múltiples decisiones como, por ejemplo, entre muchas otras: i) Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, auto del 24 de octubre de 2019, exp. 62828, C.P. Martín Bermúdez Muñoz, y ii) Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, auto del 26 de enero de 2022, exp. 67406, C.P. Alberto Montaña Plata.



aplicación al parágrafo del artículo 594 del CGP<sup>8</sup>. Así las cosas, la Sala concluye que, contrario a lo afirmado por la recurrente, el tribunal no ordenó la cautela recursos inembargables. Esto, a pesar de que, en virtud de la jurisprudencia de esta Corporación, habría podido ordenarlo teniendo en cuenta los límites por esta establecidos.

8.2.- En efecto, la Subsección reitera que en este caso opera una de las excepciones a la inembargabilidad de los recursos públicos, pues se pretende el recaudo forzoso de una suma reconocida en una providencia proferida por esta jurisdicción que aprobó un acuerdo conciliatorio.

8.3.- De acuerdo con lo previsto en el parágrafo segundo del artículo 195 del CPACA, y en el artículo 2.8.1.6.1.1 del Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público<sup>9</sup>, son inembargables: los rubros del presupuesto destinados al pago de sentencias, conciliaciones, al Fondo de Contingencias y las cuentas corrientes o de ahorros abiertas exclusivamente a favor de la Nación – Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público-; y son embargables: las cuentas corrientes y de ahorros abiertas por las entidades públicas cuando reciban recursos del Presupuesto General de la Nación, siempre y cuando se trate, entre otros<sup>10</sup>, del cobro ejecutivo de sentencias judiciales o conciliaciones.

8.4.- Así las cosas, aunque no hay duda de que la medida cautelar de embargo resulta procedente en los términos del numeral anterior, lo cual haría innecesaria la restricción impuesta por el tribunal, en respeto del principio de la no reforma en peor no se agravará la condición de la entidad ejecutada por ser apelante única.

9.- Finalmente, en lo que respecta al reparo concreto de conformidad con el cual la orden de decretar la medida cautelar es desproporcionada, irracional e

<sup>8</sup> <<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>>.

<sup>9</sup> Decreto 1068 de 2015.

<sup>10</sup> De acuerdo con la sentencia C-1154 de 2008 los otros escenarios son el pago de acreencias laborales y cuando se ejecuten títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible.



Radicado: 20001-23-31-000-2008-00237-03 (68752)  
Ejecutantes: Sandra Milena Novoa Mendoza y otros

innecesaria, la Sala subraya que este tampoco puede ser acogido, toda vez que en el plenario no se encuentra probado el intento de acuerdo de pago alegado por la apelante.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B,

### **RESUELVE**

**PRIMERO: CONFÍRMASE** el auto proferido por el Tribunal Administrativo del Cesar el 19 de mayo de 2022 mediante el cual se decretó el embargo de dineros de la Nación-Fiscalía General de la Nación.

**SEGUNDO:** Ejecutoriada esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al tribunal de origen para lo de su cargo.

**TERCERO:** La presente providencia será notificada mediante estado electrónico, en atención a lo dispuesto por el artículo 201 del CPACA modificado por el artículo 50 de la Ley 2080 de 2021. En el sistema de información SAMAI se encuentran registrados los correos electrónicos de los apoderados de las partes. Se **ADVIERTE** a los sujetos procesales que deberán **INDICAR** cualquier modificación en la información de los canales de comunicación electrónica a la dirección [ces3secr@consejodeestado.gov.co](mailto:ces3secr@consejodeestado.gov.co)

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

*Con firma electrónica*  
**ALBERTO MONTAÑA PLATA**  
Presidente

*Con firma electrónica*  
**MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ**  
Magistrado

*Con firma electrónica*  
**FREDY IBARRA MARTÍNEZ**  
Magistrado