



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

Magistrado Ponente: Alberto Montaña Plata

Bogotá, D.C., 28 de abril de 2021

**Radicación:** 47001-23-33-000-2019-00069-01 (66.376)  
**Actor:** Leila Rocío Rojas Pérez  
**Demandado:** Nación - Ministerio de Defensa - Policía Nacional  
**Referencia:** Ejecutivo (Ley 1437 de 2011)

TEMAS: Apelación de auto que decretó medida cautelar de embargo y retención de dinero en contra de la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional.

La Sala resuelve el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra el Auto de 5 de octubre de 2020, mediante el cual el Tribunal Administrativo de Magdalena decretó la medida cautelar de embargo y retención de los dineros que la Policía Nacional tuviera o llegara a tener en cuentas de ahorros o corrientes en diferentes entidades bancarias.

Esta Corporación es competente para resolver el recurso de apelación de conformidad con el artículo 150 de la Ley 1437 de 2011 y, según los artículos 125 y 243, el auto que resuelve el recurso de apelación que se interpone contra el que decretó medidas cautelares, debe ser expedido por la Sala.

Contenido: 1. Antecedentes 2. Consideraciones 3. Decisión

## 1. ANTECEDENTES

Contenido: 1.1. La solicitud de la medida cautelar 1.2. La providencia apelada 1.3. El recurso de apelación. 1.4. Trámite del recurso.

### 1.1. La solicitud de la medida cautelar

1. El 17 de agosto de 2018, Leila Rocío Rojas Pérez interpuso demanda ejecutiva contra la Nación - Ministerio de Defensa - Policía Nacional, para obtener el pago de la condena impuesta a esa entidad en una sentencia judicial proferida por el Consejo de Estado el 2 de mayo de 2016<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, Sentencia de 2 de mayo de 2016, Radicación Número: 47001-23-31-000-2007-00350-01 (37.999).

2. El 16 de julio de 2019, la parte actora solicitó el embargo y retención de los dineros que la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional tuviera o llegara a tener en cuentas corrientes, de ahorros, o de cualquier otro título bancario o financiero en Bogotá, Barranquilla, Santa Marta, Cartagena y Medellín.

## **1.2. La providencia apelada**

3. El 5 de octubre de 2020, el Tribunal Administrativo de Magdalena decretó la medida cautelar solicitada por la demandante en los siguientes términos (se transcribe):

*“1.- DECRETAR el embargo y retención de los dineros que tenga o llegare a tener depositados la Policía Nacional en cuentas de ahorro o corrientes o de cualquier otro título bancario en entidades financieras (BBVA, Banco Caja Social, Bancolombia, Banco Popular, Banco de Bogotá, Banco de Occidente, Banco Agrario de Colombia, AV Villas, Colpatria y Davivienda) en las ciudades de Bogotá, Barranquilla, Santa Marta, Cartagena y Medellín por la suma de \$131.262.176. que corresponde al valor que arrojó la liquidación del crédito decretada en auto de 31 de enero de 2020.*

*Se hace la precisión de que podrán ser objeto de embargo las cuentas corrientes y de ahorros abiertas por las entidades públicas, así reciban recursos del Presupuesto General de la Nación, salvo: i) lo establecido en el parágrafo del artículo 2.8.1.6.1.1 del Decreto 1068 de 2015, esto es, los recursos depositados por la Nación en cuentas abiertas exclusivamente a favor de la Nación - Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el Banco de la República o en cualquier otro establecimiento de crédito y; ii) los rubros del presupuesto destinados al pago de sentencias y conciliaciones y al Fondo de Contingencias, en los términos del parágrafo segundo del artículo 195 del CPACA.*

*(...)”.*

4. El Tribunal Administrativo de Magdalena, como fundamento de su decisión, sostuvo que, si bien existía una prohibición de embargo de los recursos públicos, la Corte Constitucional<sup>2</sup> había establecido que el principio de inembargabilidad no era absoluto y que existían excepciones, entre otras, cuando se trataba del cobro ejecutivo de sentencias judiciales; posición que también fue acogida por el Consejo de Estado<sup>3</sup>, quien afirmó que en estos casos, pueden ser objeto de embargo las cuentas corrientes y de ahorros abiertas por las entidades públicas, aun cuando reciban recursos del Presupuesto General de la Nación, salvo que se trate de rubros del presupuesto

---

<sup>2</sup>Sentencias c-1154 DE 2008, C-566 de 2003, C-354 de 1997, C-546 de 1992 entre otras.

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera - Subsección B, consejero ponente: Martín Bermúdez Muñoz, providencia del 24 de octubre de 2019, radicación número: 20001- 23-31-000-2008-00286-02(62.828).

destinados al pago de las mismas y al Fondo de Contingencias, las cuales son inembargables, al igual que aquellas abiertas exclusivamente a favor de la Nación – Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

### **1.3. El recurso de apelación**

5. El 8 de octubre de 2020, la entidad demandada interpuso recurso de reposición contra el Auto que decretó la medida cautelar. Afirmó que, según lo estipulado en el artículo 15 de la Ley 962 de 2005, el pago de conciliaciones y sentencias judiciales debía respetar el turno, según hubieran acudido los sujetos a la entidad. Precisó que, en la actualidad, estaban cancelando las cuentas del 2015 y que el turno de pago de la ejecutante era el número 1238-S-2016.

6. Por otra parte, planteó que, en virtud de lo establecido en el artículo 19 del Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación - Decreto 111 de 1996, el artículo 63 de la Constitución Política, el artículo 34 de la Ley 2008 de 2019 y, la circular externa No. 2 de 16 de enero de 2015 proferida por el director general del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, las cuentas de la Policía Nacional son inembargables, porque la naturaleza de donde proceden sus recursos, son de origen estatal.

### **1.4. Trámite del recurso**

7. El 6 de noviembre de 2020, el Tribunal Administrativo de Magdalena con fundamento en el Auto de unificación de la Sección Tercera del Consejo de Estado de 29 de enero de 2020<sup>4</sup>, rechazó por improcedente el recurso de reposición y concedió el recurso de apelación.

## **2. CONSIDERACIONES**

8. En esta providencia se confirmará la decisión adoptada en primera instancia, toda vez que, la medida cautelar de embargo sobre los recursos de la Policía Nacional se ordenó dentro de un proceso ejecutivo que se promovió con el fin de obtener el pago de una suma reconocida en una sentencia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo y, estuvo dirigida a las cuentas de ahorro o corrientes abiertas por dicha entidad, aun con recursos del Presupuesto General de la Nación, sin que ello implicara desconocer las prohibiciones legales.

---

<sup>4</sup> Radicación: 47001-23-33-000-2019-00075-01 (63931).

9. La Corte Constitucional en Sentencia C-354 de 1997, mediante la cual declaró exequible el artículo 19 del Decreto 111 de 1996<sup>5</sup>, precisó que el principio de inembargabilidad de los recursos públicos no era absoluto y estaba sujeto a ciertas excepciones (se transcribe):

*“Declarar **EXEQUIBLE** el Artículo 19 del Decreto 111 de 1996, que incorporó materialmente el art. 6o de la ley 179 de 1994, bajo el entendido de 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 indica la norma acusada 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”.*

10. En el mismo sentido, esta Corporación mediante providencia de Sala Plena<sup>6</sup> reconoció que el principio de inembargabilidad de los recursos públicos no es absoluto, y estableció como excepción a la regla general, entre otras, cuando se soliciten medidas cautelares dentro de un proceso ejecutivo que tengan como título una sentencia aprobada por esta jurisdicción.

11. Ahora bien, es oportuno precisar que, si bien el párrafo segundo del artículo 195 del CPACA<sup>7</sup>, establece que son inembargables los rubros destinados al pago de sentencias, conciliaciones y los recursos del Fondo de Contingencias; cuando se trate del cumplimiento de una sentencia judicial, es procedente el embargo de las cuentas corrientes o de ahorros abiertas por las entidades públicas obligadas a su pago, cuyos recursos pertenezcan al Presupuesto General de la Nación, según lo dispuesto por el artículo 2.8.1.6.1.1 del Decreto 1068 de 2015, por medio del cual se expidió el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público:

---

<sup>5</sup> “Artículo 19. Inembargabilidad. Son inembargables las rentas incorporadas en el Presupuesto General de la Nación, así como los bienes y derechos de los órganos que lo conforman. No obstante la anterior inembargabilidad, 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. (...). Los funcionarios judiciales se abstendrán de decretar órdenes de embargo cuando no se ajusten a lo dispuesto en el presente artículo, so pena de mala conducta (Ley 38/89, artículo 16, Ley 179/94, artículos 6o., 55, inciso 3o.)”

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Auto de 22 de julio de 1997. No. de radicación: S-694. Entre otras providencias véase: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, Auto del 23 de noviembre de 2017, expediente No. 58.870. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, Auto de 14 de marzo de 2019, expediente No. 59.802. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, Auto de 3 de julio de 2019, expediente No. 63790. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, Auto de 2 de abril de 2019, expediente No. 63506. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, Auto de 24 de octubre de 2019, expediente No. 62.828.

<sup>7</sup> “[...] PARÁGRAFO 2o. El monto asignado para sentencias y conciliaciones no se puede trasladar a otros rubros, y en todo caso serán inembargables, así como los recursos del Fondo de Contingencias. La orden de embargo de estos recursos será falta disciplinaria”.

*“ARTÍCULO 2.8.1.6.1.1. Inembargabilidad en cuentas abiertas a favor de la Nación. Cuando un embargo de recursos incorporados en el Presupuesto General de la Nación sea ordenado con fundamento en lo dispuesto por el artículo 192 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sólo se podrá practicar sobre la cuenta o cuentas corrientes que reciban recursos del presupuesto nacional, abiertas a favor de la entidad u organismo condenado en la sentencia respectiva.*

*PARÁGRAFO. En ningún caso procederá el embargo de los recursos depositados por la Nación en cuentas abiertas exclusivamente a favor de la Nación - Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el Banco de la República o en cualquier otro establecimiento de crédito”.*

12. En definitiva, 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 pueden ser embargables: las cuentas corrientes y de ahorros abiertas por las entidades públicas cuando reciban recursos del Presupuesto General de la Nación y se trate del cobro ejecutivo de sentencias judiciales o conciliaciones.

13. En el caso concreto, se advierte que operó una de las excepciones de inembargabilidad de los recursos públicos, por cuanto se pretende el pago de una suma reconocida en una sentencia proferida por esta jurisdicción, y la orden de embargo proferida por el Tribunal Administrativo de Magdalena - en aplicación del párrafo del artículo 594 del CGP<sup>8</sup> - estuvo dirigida a las sumas de dinero que tuviera o llegara a tener la Policía Nacional en cuentas de ahorro o corrientes abiertas por dicha entidad con recursos del Presupuesto General de la Nación<sup>9</sup>; además, en la providencia que decretó las medidas, se excluyeron expresamente aquellas cuentas abiertas a favor de la Nación – Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el Banco de la República o en cualquier otro establecimiento de crédito, y los rubros del presupuesto destinados al pago de sentencias, conciliaciones y al Fondo de Contingencias.

14. Finalmente, la Sala precisa que el derecho al turno invocado por la entidad demanda en el recurso de apelación, no tiene la entidad para alterar las excepciones al principio de inembargabilidad de los recursos públicos.

---

<sup>8</sup> “ARTÍCULO 594. BIENES INEMBARGABLES. Además de los bienes inembargables señalados en la Constitución Política o en leyes especiales, no se podrán embargar: (...) 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”.

<sup>9</sup> A los bancos: BBVA, Banco Caja Social, Bancolombia, Banco Popular, Banco de Bogotá, Banco de Occidente, Banco Agrario de Colombia, AV Villas, Colpatría y Davivienda

### 3. DECISIÓN

La Sala, como consecuencia de las consideraciones expuestas,

#### RESUELVE

**PRIMERO: CONFIRMAR** el Auto de 5 de octubre de 2020, mediante el cual el Tribunal Administrativo de Magdalena decretó la medida cautelar de embargo y retención de dinero de la Policía Nacional, conforme lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: NOTIFICAR** la presente providencia mediante estado electrónico, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 9 del Decreto 806 de 2020.

**TERCERO:** En firme esta providencia, **DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen para lo de su cargo.

#### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado electrónicamente  
**MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ**

Firmado electrónicamente  
**RAMIRO PAZOS GUERRERO**

Firmado electrónicamente  
**ALBERTO MONTAÑA PLATA**