

SUBROGACION DE NORMA OBJETO DE SENTENCIA DE CONSTITUCIONALIDAD-
Nuevo pronunciamiento de la Corte

PRINCIPIO DE INEMBARGABILIDAD DE BIENES DEL ESTADO-Límites al legislador para
determinar demás bienes inembargables/PRINCIPIO DE INEMBARGABILIDAD DE BIENES
DEL ESTADO-Excepción por créditos laborales

Corresponde a la ley determinar cuales son "los demás bienes" que son inembargables, es decir, aquéllos que no constituyen prenda de garantía general de los acreedores y que por lo tanto no pueden ser sometidos a medidas ejecutivas de embargo y secuestro cuando se adelante proceso de ejecución contra el Estado. Pero el legislador, si bien posee la libertad para configurar la norma jurídica y tiene, por consiguiente, una potestad discrecional, no por ello puede actuar de modo arbitrario, porque tiene como límites los preceptos de la Constitución, que reconocen principios, valores y derechos. Debe atender a límites tales como: el principio del reconocimiento de la dignidad humana, la vigencia y efectividad de los derechos constitucionales fundamentales de las personas, el principio de la seguridad jurídica, el derecho a la propiedad, el acceso a la justicia como medio para lograr la protección de sus derechos violados o desconocidos por el Estado, y la necesidad de asegurar la vigencia de un orden justo. Es decir, que al diseñar las respectivas normas el legislador debe buscar una conciliación o armonización de intereses contrapuestos: los generales del Estado tendientes a asegurar la intangibilidad de sus bienes y recursos y los particulares y concretos de las personas, reconocidos y protegidos constitucionalmente. Es por ello, que la Corte ha sostenido reiteradamente que el principio de inembargabilidad sufre una excepción cuando se trate de créditos laborales, cuya satisfacción es necesaria para realizar el principio de la dignidad humana y hacer efectivo el ejercicio del derecho fundamental al trabajo en condiciones justas y dignas.

CREDITOS A CARGO DEL ESTADO-Pagos que consten en sentencias u otros títulos
válidos/BIENES DEL ESTADO-Pagos que consten en sentencia u otros títulos válidos

El principio de inembargabilidad general que consagra la norma resulta ajustado a la Constitución, por consultar su reiterada jurisprudencia. No obstante, es necesario hacer las siguientes precisiones: La Corte entiende la norma acusada, con el alcance de que si bien la regla general es la inembargabilidad, ella sufre excepciones cuando se trate de sentencias judiciales, con miras a garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos a las personas en dichas sentencias. Los funcionarios competentes deben adoptar las medidas que conduzcan al pago de dichas sentencias dentro de los plazos establecidos en las leyes, siendo posible la ejecución diez y ocho meses después de la ejecutoria de la respectiva sentencia. No existe una justificación objetiva y razonable para que únicamente se puedan satisfacer los títulos que constan en una sentencia y no los demás que provienen del Estado deudor y que configuran una obligación clara, expresa y actualmente exigible. Tanto valor tiene el crédito que se reconoce en una sentencia como el que crea el propio Estado a través de los modos o formas de actuación administrativa que regula la ley. 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. Sin embargo, cuando se trate de títulos que

consten en un acto administrativo, éstos necesariamente deben contener una obligación clara, expresa y actualmente exigible que emane del mismo título, y que en el evento de que se produzca un acto administrativo en forma manifiestamente fraudulenta, es posible su revocación por la administración.

Referencia: Expediente D-1533.

Demandante: Cecilia Calderón Jiménez.

Norma acusada: Artículo 19 del Decreto 111 de 1996.

Magistrado Ponente:

Dr. ANTONIO BARRERA CARBONELL.

Santafé de Bogotá, D.C., agosto cuatro (4) de mil novecientos noventa y siete (1997).

I. ANTECEDENTES.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios del proceso a que da lugar la acción pública de inconstitucionalidad, procede la Corte a decidir de mérito sobre la demanda presentada por la ciudadana Cecilia Calderón Jiménez, contra el artículo 19 del Decreto 111 de 1996 "por el cual se compila la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto", con fundamento en la competencia que le otorga el artículo 241-5 de la Constitución Política.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA.

A continuación se transcribe el artículo 19 del Decreto 111 de 1996:

"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.

Se incluyen en esta prohibición las cesiones y participaciones de que trata el Capítulo 4 del título XII de la Constitución Política.

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 de 1989, art. 16 Ley 179 de 1994, arts. 6, 55, inciso 3).

III. LA DEMANDA.

Considera la demandante que la norma acusada, en la medida en que no permite que los administrados puedan perseguir la efectividad de sus derechos sustanciales cuando el deudor es el Estado, viola los artículos 2, 13 y 58 de la Constitución, pues éste en lugar de garantizar la efectividad de los principios y derechos constitucionales, entre estos últimos, el de propiedad, "se sitúa en un lugar de extremo privilegio, porque se autodota de una patente de corso, que lo llevaría a la irresponsabilidad absoluta frente a sus obligaciones de carácter civiles y mercantiles,

cualquiera sea su fuente: ora actos administrativos o jurisdiccionales ejecutoriados."

En efecto, si bien el art. 177 del C.C.A. en aras de garantizar la continuidad y permanencia de la prestación de los servicios públicos a los que están destinados los recursos del presupuesto, establece unos plazos perentorios dentro de los cuales las entidades públicas gozan del privilegio de la inejecutabilidad e inembargabilidad de los referidos recursos, al vencerse dichos plazos, si la entidad no ha hecho las apropiaciones o traslados presupuestales para satisfacer los pagos de condenas ordenadas por sentencias ejecutoriadas, desaparece el trato especial y por lo tanto todos los recursos y bienes de la entidad deudora constituyen prenda general de sus acreedores y pueden ser objeto de embargo e incluso de remate.

La violación resulta protuberante cuando la obligación a cargo de la entidad pública tiene origen en un acto administrativo o en un contrato estatal, porque tanto la Constitución como la ley preceptúa que no puede celebrarse contrato o expedirse actos administrativos que conlleven erogaciones del tesoro sin que se prevea la respectiva apropiación presupuestal.

La norma demandada desconoce el principio de igualdad (art. 13 C.P.), al establecer una excepción a la embargabilidad de los bienes y recursos de las entidades públicas deudoras de los administrados, porque no se justifica un trato favorable al Estado diferente al que se otorga a los particulares.

Finalmente, la norma cuya inconstitucionalidad se demanda desconoce los arts. 87 y 229 de la Constitución. En efecto:

Aunque la primera de dichas normas reconoce el derecho de toda persona de acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo, dicho derecho es desconocido "en la medida en que le permite a las entidades públicas abstenerse de pagar una obligación a través de la conminación del aparato coercitivo, esto es, de la real cooperación jurisdiccional del Estado". De esta forma se desvirtúa el proceso de ejecución, el cual se ha instituido como un mecanismo de protección de los derechos de los asociados y que por definición tiene como fundamento un derecho cierto e indiscutido, especialmente si la fuente de la obligación es una sentencia, un acto administrativo o un contrato estatal.

Se viola tanto el derecho a acceder a la administración de justicia, "en razón a que le cercena al administrado el derecho de hacer uso de los instrumentos garantísticos de la efectividad de la pretensión ejecutiva: embargo, secuestro y subsiguiente remate, como el derecho a la autonomía e independencia de los jueces, "toda vez que los amenaza y constriñe con sanciones disciplinarias, si cumplen con su función constitucional decretando un embargo afectando recursos del presupuesto nacional,...".

IV. INTERVENCION DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través de apoderado, intervino en el proceso y solicitó a la Corte declarar exequible la norma acusada, con fundamento en las siguientes consideraciones:

En relación con el principio de inembargabilidad del presupuesto, resalta lo señalado por la Corte Constitucional en la sentencia C-546/92[1], en cuanto a que éste tiene asidero no sólo en el valor constitucional del Estado Social de Derecho, sino en el art. 63 de la Constitución, el cual permite que el legislador defina los bienes y recursos que no son susceptibles de embargo, con el límite que esta Corporación ha señalado, es decir, salvo cuando se esté en presencia de acreencias

laborales y se haya agotado el procedimiento previsto en el artículo 177 del C.C.A. En tal virtud, expresa:

".....entendiendo el presupuesto como el factor dinámico por excelencia de la política social del Estado, es preciso resaltar que sobre sus haberes, ingresos y toda clase de bienes en él incorporados y aquellos que pertenezcan a las entidades que lo conforman, no puede patentizarse un mecanismo coercitivo que le impida cumplir con sus objetivos. Ello además de atentar contra el principio de universalidad, de estirpe constitucional, quebranta el de legalidad contenido en el inciso 2o. del artículo 346".

El sustento constitucional de la norma acusada se encuentra también en el art. 151 de la Constitución y en el capítulo 3 del título XII, "Del Presupuesto", de donde se deduce que es al Congreso a quien le corresponde expedir las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones; facultad entonces, que lo habilita para señalar los principios que deben gobernar el presupuesto general de la Nación, entre otros, su inembargabilidad, que tiene su justificación en la necesidad de asegurar la ejecución y el desarrollo de la política social del Estado.

Finalmente, el interviniente precisa sus argumentos, de la siguiente manera:

No se vulneran los arts. 2, 87 y 229 de la Constitución, pues "la propia ley establece los mecanismos idóneos y eficaces para el pago oportuno de las obligaciones que ha contraído el Estado".

No se viola el art. 13, toda vez que como lo ha dicho la Corte Constitucional, "el tratamiento diferente entre las acreencias existentes entre particulares y aquéllas que se originan en una relación con el Estado, se sustenta en la existencia de situaciones de hecho totalmente distintas en virtud de la naturaleza de las personas que se encuentran comprometidas en la litis. El Estado como organización creada y cimentada en la prevalencia del interés común no se puede calificar con el mismo rasero con el que se miden las relaciones entre los privados".

Y no se desconoce el art. 58, puesto que el hecho de no tener la posibilidad de afectar las rentas públicas con medidas cautelares, no implica desconocimiento de la propiedad crediticia, ya que existen otros mecanismos jurídicos para hacer valer dicho derecho, como son los que se encuentran previstos en la Ley Orgánica de Presupuesto.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

Por medio del oficio de marzo 19 de 1997, el Procurador General de la Nación rindió el concepto de rigor, en el cual solicita se declare la exequibilidad del precepto demandado, con fundamento en las siguientes consideraciones:

Cita en primer término el Procurador la sentencia C-541/95, de esta Corte para poner de presente que los decretos dictados por el Gobierno en desarrollo de las autorizaciones legales conferidas para compilar normas orgánicas en materia presupuestal, sin cambiar su redacción y contenido, como es el caso del decreto 111/96 al cual pertenece la disposición demandada, no pueden derogar, suprimir o modificar los preceptos compilados, porque los actos que los concretan carecen de la fuerza y el alcance necesarios para tal efecto.

En estas condiciones reconoce la competencia de la Corte para pronunciarse sobre la constitucionalidad de la norma acusada, toda vez que ésta constituye una disposición de rango

legal, pues su contenido corresponde a los artículos 16 de la ley 38 de 1989, 6° y 55, inciso 3° de la ley 179 de 1994.

Señala, que aun cuando el art. 16 de la ley 38 de 1989 fue declarado exequible mediante la sentencia C-546 del 1 de octubre de 1996 y esta decisión tiene el valor de la cosa juzgada, dado que la norma posterior, el art. 6° de la ley 179 de 1994 mantuvo el principio de la inembargabilidad presupuestal consagrado en aquélla, pero introdujo nuevas regulaciones normativas, es procedente que la Corte haga el examen de constitucionalidad con respecto a la norma demandada.

En lo que concierne concretamente con el análisis constitucional de la norma demandada dice el Procurador:

Para que el Estado garantice los derechos de los asociados, vele por la prevalencia del interés general y cumpla con los fines esenciales que le han sido señalados, es indispensable dotarlo de instrumentos que le permitan controlar económicamente la gestión pública.

Bajo esta concepción del Estado, los derechos reconocidos a cada individuo no pueden ser considerados como absolutos, razón por la cual se hace necesario establecer normas jurídicas que permitan realizar la prevalencia del interés general, como valor fundante de nuestra organización política.

Anota que como el objetivo es armonizar el interés general con el particular, a través del art. 63 de la Constitución se faculta al legislador para dar la calidad de inembargables a ciertos bienes, sin que ello implique el desconocimiento de los derechos laborales, pues los particulares pueden, siguiendo lo establecido en las demás leyes, obtener el pago de las obligaciones que la administración pública ha contraído con ellos.

Finalmente agrega que la norma acusada habrá de declararse exequible "bajo el entendido que los funcionarios encargados de ejecutar los presupuestos públicos no podrán pagar las apropiaciones para el cumplimiento de condenas más lentamente que el resto, so pena de mala conducta; y que sólo podrá embargarse bienes y rentas incorporadas al Presupuesto de la Nación, en los términos del artículo 177 del Código Contencioso Administrativo, en aquellos casos en que resulte necesario garantizar la efectividad del pago de las obligaciones dinerarias, surgidas de compromisos laborales".

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE.

1. Competencia.

En la sentencia C-541/95[2], la Corte al analizar la naturaleza jurídica del Decreto 111 de 1996 consideró que es un decreto simplemente ejecutivo y que por lo tanto no podía derogar las normas de las leyes 38 de 1989 y 179 de 1994. Dicho decreto, en consecuencia, es una mera compilación de las referidas leyes. Por ello expresó la Corte en dicha sentencia: "Tal decreto tiene una mera fuerza indicativa y su finalidad no es otra que la de facilitar la consulta de las dos leyes mencionadas".

Significa lo anterior, acorde con la jurisprudencia de la Corporación, que las normas contenidas en el decreto 111 de 1996 tienen el valor jurídico propio de las leyes, no como resultado del acto de compilación, sino por el valor normativo que poseen las disposiciones de las leyes 38 de 1989 y 179 de 1994 materialmente incorporadas a aquél.

En las condiciones anotadas, entiende la Corte que lo demandado es la declaración de inexequibilidad del art. 19 del Decreto 111 de 1996, que corresponde al contenido normativo del art 6o de la ley 179 de 1994. En tal virtud, la Corte es competente para pronunciarse en relación con las pretensiones de la demanda a que dio origen el presente proceso de conformidad con el numeral 4 del art. 241 de la Constitución Política.

2. Necesidad de un nuevo pronunciamiento de la Corte en relación con la inembargabilidad de los recursos y bienes de las entidades públicas nacionales.

El art. 16 de la ley 38 de 1989, declarado exequible por la Corte a través de la referida sentencia C-546/92, establecía :

"Las rentas y recursos incorporados en el Presupuesto General de la Nación son inembargables. La forma de pago de las sentencias a cargo de la Nación, se efectuará de conformidad con el procedimiento establecido en el Código Contencioso Administrativo y demás disposiciones legales concordantes."

El art. 6o de la ley 179 de 1994 subrogó el art. 16 de la ley 38 de 1989. Por lo tanto, la norma vigente y que debe ser objeto del análisis constitucional por la Corte es la del referido art. 6o, cuyo contenido es esencialmente igual al que aparece en el art. 19 del decreto 111. La única variación consiste en que en el decreto se cambia la expresión "organismos y entidades" respectivos que emplea dicha norma legal en su inciso 2o, por la de "órganos" respectivos.

Si bien existe cosa juzgada en relación con el art. 16 de ley 38 de 1989, no puede predicarse una cosa juzgada material[3] que cobije al art. 6o de la ley 179 de 1994 (art. 19 del Decreto 111 de 1996), que subrogó a aquella disposición, porque se trata de una nueva preceptiva, que contiene variaciones sustanciales a la normatividad original y, por lo tanto, materialmente es esencialmente distinta. En tal virtud, la Corte se pronunciará sobre la constitucionalidad de la norma acusada por el demandante.

3. La jurisprudencia de la Corte Constitucional en relación con la inembargabilidad de los recursos y bienes del Estado.

3.1. En la sentencia C-546/92, antes mencionada, la Corte al declarar exequible el art. 16 de la ley 38 de 1989, en forma condicionada, consideró que "el derecho al trabajo, por su especial protección en la Carta y por su carácter de valor fundante en el Estado Social de Derecho, merece una especial protección respecto de la inembargabilidad del presupuesto" y, en tal virtud, estimó que "los actos administrativos que contengan obligaciones laborales en favor de los servidores públicos deben poseer las mismas garantías de las sentencias judiciales, esto es, que pueden prestar mérito ejecutivo -y embargo- a los 18 meses después de haber sido ejecutoriados de conformidad con el art. 177 del código contencioso administrativo..." . Es decir, que según la Corte el principio de la inembargabilidad de los bienes y recursos de la entidades estatales sufre una excepción, cuando se trate de obligaciones laborales, debido a la necesidad de asegurar la protección del derecho fundamental al trabajo.

El aludido pronunciamiento de la Corte se fundamentó, en síntesis, en lo siguiente :

"En aquellos casos en los cuales la efectividad del pago de las obligaciones dinerarias a cargo del Estado surgidas de las obligaciones laborales, sólo se logre mediante el embargo de bienes y

rentas incorporadas al presupuesto de la Nación, éste será embargable".

"...en todo caso de conflicto entre los valores mencionados, debe prevalecer el derecho de los trabajadores a la efectividad del pago de su salario. El énfasis en esta afirmación, que no admite excepción alguna, sin embargo no impide que esta Corte admita la importancia del interés general abstracto. De hecho, las siguientes razones juegan en favor de este valor".

"Para la Corte Constitucional, entonces, el principio de la inembargabilidad presupuestal es una garantía que es necesario preservar y defender, ya que ella permite proteger los recursos financieros del Estado, destinados por definición, en un Estado social de derecho, a satisfacer los requerimientos indispensables para la realización de la dignidad humana."

"En este sentido, sólo si el Estado asegura la intangibilidad judicial de sus recursos financieros, tanto del gasto de funcionamiento como del gasto de inversión, podrá contar con el cien por ciento de su capacidad económica para lograr sus fines esenciales."

"La embargabilidad indiscriminada de toda suerte de acreedores, nacionales y extranjeros, expondría el funcionamiento mismo del Estado a una parálisis total, so pretexto de la satisfacción de un cobro judicial de un acreedor particular y quirografario."

"Tal hipótesis es inaceptable a la luz de la Constitución de 1991, pues sería tanto como hacer prevalecer el interés particular sobre el interés general, con desconocimiento del artículo primero y del preámbulo de la Carta".

"De conformidad con el art. 63 de la Constitución "el legislador posee facultad constitucional de dar, según su criterio, la calidad de inembargables a ciertos bienes; desde luego, siempre y cuando su ejercicio no comporte transgresión de otros derechos o principios constitucionales".

"Justamente el legislador colombiano, en las disposiciones controvertidas de la Ley 38 de 1989, ha hecho cabal desarrollo de la facultad que el artículo 63 Constitucional le confiere para, por vía de la Ley, dar a otros bienes la calidad de inembargables".

"Sin embargo, debe ésta Corte dejar claramente sentado que este postulado excluye temporalmente, el caso en que, la efectividad del pago de obligaciones dinerarias a cargo del Estado surgidas de relaciones laborales exige el embargo de bienes y recursos incorporados al Presupuesto General de la Nación".

3.2. La mencionada jurisprudencia fue reiterada posteriormente, entre otras, en las sentencias C-013/93[4], C-017/93[5], C-337/93[6] y C-103/94[7].

3.3. En esta última sentencia la Corte declaró exequibles algunos apartes de los artículos 336 y 513 del Código de Procedimiento Civil, que respectivamente establecen que "la Nación no puede ser ejecutada, salvo en el caso contemplado en el artículo 177 del Código Contencioso Administrativo" y que "las rentas y recursos incorporados en el Presupuesto General de la Nación son inembargables, condicionada a la vigencia de la excepción reconocida en la sentencia C-546 del 1 de octubre de 1996, en relación con los créditos laborales, con las siguientes precisiones:

"d) Observaciones.

La Corte considera pertinentes algunas observaciones sobre esta materia:

"Primera.- Según el artículo 176 del Código Contencioso Administrativo, "Las autoridades a

quienes corresponda la ejecución de una sentencia dictarán, dentro del término de treinta (30) días contados desde su comunicación, la resolución correspondiente, en la cual se adoptarán las medidas necesarias para su cumplimiento". Lo anterior implica que tales autoridades deben hacer cuanto esté a su alcance para cumplir las sentencias en el menor tiempo posible, sin tomarse el término de 18 meses a que se refiere el artículo 177. Esto, con el fin de evitar que se causen, en perjuicio del tesoro público, los intereses comerciales y de mora consagrados en el inciso final del mismo artículo 177. El dilatar injustificadamente el cumplimiento de esta clase de fallos no sólo perjudica a los beneficiarios de los mismos, sino que representa una carga exagerada para el erario, y, en últimas, para el contribuyente".

"Segunda.- Dispone el inciso cuarto del artículo 177 del Código Contencioso Administrativo: "Será causal de mala conducta de los funcionarios encargados de ejecutar los presupuestos públicos, pagar las apropiaciones para cumplimiento de condenas más lentamente que el resto. Tales condenas, además, serán ejecutables ante la justicia ordinaria dieciocho (18) meses después de su ejecución". Esto quiere decir que transcurridos los 18 meses, es procedente la ejecución, acompañada de las medidas cautelares de embargo y secuestro, con sujeción a las normas procesales pertinentes".

"Tercera.- Cuando se trata de un acto administrativo definitivo que preste mérito ejecutivo, esto es, que reconozca una obligación expresa, clara y exigible, obligación que surja exclusivamente del mismo acto, será procedente la ejecución después de los diez y ocho (18) meses, con sujeción a las normas procesales correspondientes. Pero, expresamente, se aclara que la obligación debe resultar del título mismo, sin que sea posible completar el acto administrativo con interpretaciones legales que no surjan del mismo".

4. El problema jurídico planteado en la demanda.

Según el demandante, la norma acusada al consagrar el principio de la inembargabilidad de las rentas incorporadas al Presupuesto General de la Nación y de los bienes y derechos de los órganos que lo conforman vulnera las normas constitucionales que invoca, porque el Estado cuando es deudor se exonera de la responsabilidad constitucional de garantizar la efectividad de los derechos de los administrados, entre otros, el de la propiedad y se coloca en una situación de privilegio frente a los asociados, desconociendo el principio de la igualdad y el derecho de acceso a la justicia. Este último derecho se ignora, en la medida en que no es posible acudir ante ésta para lograr en forma coactiva, a través del proceso ejecutivo y de las medidas ejecutivas que en el mismo se prevén, el pago de las obligaciones a cargo del Estado.

Tanto el abogado interviniente en favor del Ministerio de Hacienda y Crédito Público como el señor Procurador de la Nación consideran que la norma es exequible, porque el principio de la inembargabilidad redundaría en beneficio de los intereses públicos o sociales y asegura el cumplimiento de los cometidos estatales, en cuanto le permite al Estado ordenar y disponer racionalmente de los recursos requeridos para el cumplimiento de sus compromisos de carácter financiero.

Debe la Corte, por lo tanto, determinar si el principio de la inembargabilidad tiene fundamento constitucional, si es absoluto o relativo, y si la norma acusada se ajusta o no la Constitución.

5. La Corte ha sostenido que el principio de la inembargabilidad tiene sustento constitucional en la protección de los recursos y bienes del Estado y la facultad de administración y manejo que a éste compete, que permite asegurar la consecución de los fines de interés general que conlleva la

necesidad se hacer efectivos materialmente los derechos fundamentales y, en general, el cumplimiento de los diferentes cometidos estatales.

El principio de inembargabilidad aparece consagrado formalmente en el art. 63 de la Constitución en los siguientes términos:

"Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la Ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables".

Corresponde en consecuencia a la ley determinar cuales son "los demás bienes" que son inembargables, es decir, aquéllos que no constituyen prenda de garantía general de los acreedores y que por lo tanto no pueden ser sometidos a medidas ejecutivas de embargo y secuestro cuando se adelante proceso de ejecución contra el Estado. Pero el legislador, si bien posee la libertad para configurar la norma jurídica y tiene, por consiguiente, una potestad discrecional, no por ello puede actuar de modo arbitrario, porque tiene como límites los preceptos de la Constitución, que reconocen principios, valores y derechos. En tal virtud, debe atender a límites tales como: el principio del reconocimiento de la dignidad humana, la vigencia y efectividad de los derechos constitucionales fundamentales de las personas, el principio de la seguridad jurídica, el derecho a la propiedad, el acceso a la justicia como medio para lograr la protección de sus derechos violados o desconocidos por el Estado, y la necesidad de asegurar la vigencia de un orden justo. Es decir, que al diseñar las respectivas normas el legislador debe buscar una conciliación o armonización de intereses contrapuestos: los generales del Estado tendientes a asegurar la intangibilidad de sus bienes y recursos y los particulares y concretos de las personas, reconocidos y protegidos constitucionalmente.

Es por ello, que la Corte en las referidas sentencias ha sostenido reiteradamente que el principio de inembargabilidad sufre una excepción cuando se trate de créditos laborales, cuya satisfacción es necesaria para realizar el principio de la dignidad humana y hacer efectivo el ejercicio del derecho fundamental al trabajo en condiciones justas y dignas.

6. La norma acusada reitera el principio de la inembargabilidad de las rentas incorporadas al Presupuesto General de la Nación que ya aparecía en el art. 16 de la Ley 38 de 1989, cuya constitucionalidad fue avalada por la Corte, pero agrega que dicha inembargabilidad comprende los bienes y derechos de los órganos a las cuales alude dicho presupuesto. Dicha norma, extiende la inembargabilidad a la cesiones y participaciones de que trata el Capítulo IV del Título XII de la Constitución.

Igualmente, señala el deber para los funcionarios competentes de adoptar las medidas conducentes al pago de las sentencias contra los órganos respectivos, dentro de los plazos establecidos para ello, y que 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.

Para la Corte el principio de inembargabilidad general que consagra la norma resulta ajustado a la Constitución, por consultar su reiterada jurisprudencia. No obstante, es necesario hacer las siguientes precisiones:

a) La Corte entiende la norma acusada, con el alcance de que si bien la regla general es la inembargabilidad, ella sufre excepciones cuando se trate de sentencias judiciales, con miras a garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos a las personas en dichas sentencias.

Por contener la norma una remisión tácita a las disposiciones del Código Contencioso Administrativo, igualmente entiende la Corte que los funcionarios competentes deben adoptar las medidas que conduzcan al pago de dichas sentencias dentro de los plazos establecidos en las leyes, es decir, treinta días contados desde la comunicación de la sentencia (art. 176), siendo posible la ejecución diez y ocho meses después de la ejecutoria de la respectiva sentencia (art. 177).

Podría pensarse, que sólo los créditos cuyo título es una sentencia pueden ser pagados como lo indica la norma acusada, no así los demás títulos que constan en actos administrativos o que se originan en las operaciones contractuales de la administración. Sin embargo ello no es así, porque no existe una justificación objetiva y razonable para que únicamente se puedan satisfacer los títulos que constan en una sentencia y no los demás que provienen del Estado deudor y que configuran una obligación clara, expresa y actualmente exigible. Tanto valor tiene el crédito que se reconoce en una sentencia como el que crea el propio Estado a través de los modos o formas de actuación administrativa que regula la ley.

Por lo tanto, es ineludible concluir que el procedimiento que debe seguirse para el pago de los créditos que constan en sentencias judiciales, es el mismo que debe adoptarse para el pago de los demás créditos a cargo del Estado, pues si ello no fuera así, se llegaría al absurdo de que para poder hacer efectivo un crédito que consta en un título válido emanado del propio Estado es necesario tramitar un proceso de conocimiento para que a través de una sentencia se declare la existencia de un crédito que, evidentemente, ya existe, con el pernicioso efecto del recargo innecesario de trabajo en la administración de justicia.

En conclusión, la Corte estima 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.

Sin embargo, debe advertir la Corte que cuando se trate de títulos que consten en un acto administrativo, éstos necesariamente deben contener una obligación clara, expresa y actualmente exigible que emane del mismo título, según se desprende de la aludida sentencia C-103 y que en el evento de que se produzca un acto administrativo en forma manifiestamente fraudulenta, es posible su revocación por la administración, como se expresó en la sentencia T-639/96[8].

Por las razones expuestas, la Corte Constitucional declarará exequible la norma acusada bajo las condiciones antes señaladas.

V. DECISION.

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

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.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, cúmplase, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

[1] M.P. Ciro Angarita Barón y Alejandro Martínez Caballero.

[2] M.P. Jorge Arango Mejía.

[3] Sentencia C-427/96. M.P. Alejandro Martinez Caballero.

[4] M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

[5] M.P.Eduardo Cifuentes Muñoz.

[6] M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

[7] M.P. Jorge Arango Mejía.

[8] M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones

ISSN 2256-1633

Última actualización: 31 de marzo de 2018

