

Sentencia No. C-546/92

PRINCIPIO DE IGUALDAD MATERIAL/INEMBARGABILIDAD DEL PRESUPUESTO

El mandato constitucional de proteger la igualdad material afecta a todas las ramas y poderes públicos esenciales del Estado: garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes que genera es: laboral desconoce el principio de la igualdad material, al convertirse en un obstáculo para el ejercicio

PENSION DE JUBILACION-Confiscación

La imposibilidad de acudir al embargo para obtener "el pago" de las pensiones de jubilación hace nacer el derecho a la propiedad y demás derechos adquiridos de los trabajadores, la no devolución de esa es: "pensión" equivale a una expropiación sin indemnización, esto es, a una confiscación, la cual sólo es en casos especiales, mediante el voto de mayorías calificadas en las cámaras legislativas y, "por razones de e

PENSION DE VEJEZ/DERECHOS DE PERSONA DE LA TERCERA EDAD/DERECHO A LA

Para la tercera edad es necesario proteger, en particular, el pago oportuno de la pensión, ya que su no devengar otros ingresos ante la pérdida de la capacidad laboral, termina atentando directamente con

DERECHO AL TRABAJO

En la Carta del 91 se observa un bien significativo cambio de carácter cualitativo en relación con el Estado humano (Artículo 25) pero también constituye, al mismo nivel del respeto a la dignidad humana, un orden estatal. Cuando el Constituyente de 1991 decidió garantizar un orden político, económico y social indispensable del Estado, quiso significar con ello que la materia laboral, en sus diversas manifestaciones, de la nueva legalidad.

EMBARGABILIDAD DEL PRESUPUESTO

Los actos administrativos que contengan obligaciones laborales en favor de los servidores públicos judiciales, esto es, que puedan prestar mérito ejecutivo -y embargo- a los dieciocho (18) meses después en los cuales la efectividad del pago de las obligaciones dinerarias a cargo del Estado surgidas de la suspensión de embargos de bienes y rentas incorporadas al presupuesto de la Nación, éste será embargable.

REF: Procesos Nos. D-023 y D-041

Acumulados

Demandas de inconstitucionalidad contra los artículos 8o., parte final y 16o. de la Ley 38 de 1989, '90

TEMAS:

- Inembargabilidad de las rentas y recursos incorporados en el Presupuesto General de la Nación;
- Efectividad de los Derechos Constitucionales;
- Derecho al trabajo;
- Derecho al pago oportuno de las pensiones legales;
- Garantía de los derechos adquiridos;
- Derechos de la tercera edad;

-Derecho a la igualdad .

ACTORES:

CARLOS AUGUSTO PATIÑO BELTRAN

JAIRO CABEZAS ARTEAGA

MAGISTRADOS PONENTES:

CIRO ANGARITA BARON

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Sentencia aprobada mediante Acta N° 76.

Santa Fe de Bogotá, de octubre primero (1°) de mil novecientos noventa y dos (1992)

La Corte Constitucional de la República de Colombia,

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

Ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

En las demandas de la referencia, radicadas con los Nos. D-023 y D-041.

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad que se consagraba en el artículo 214 de la Constitución, contemplada en el artículo 241-4, los ciudadanos CARLOS AUGUSTO PATIÑO BELTRAN y JAIR ARTEAGA, ante la Corte Suprema de Justicia, después del 1o. de junio de 1991, mediante escritos separados, demandaron la nulidad de los artículos 8o. y 16o. de la Ley 38 de 1989 y el segundo contra la parte inicial del último de los preceptos.

La demanda incoada por el ciudadano Patiño Beltrán, radicada bajo el No. D-023, fue admitida por el Magistrate Sustanciador el 20 de marzo del presente año. Estimó el Magistrado Sustanciador que al referido asunto no le era aplicable el artículo 6o. del decreto 2067 de 1991 pues las decisiones que la Corte Suprema de Justicia emite sobre las normas acusadas no hicieron tránsito a cosa juzgada material por cuanto no comprendieron su examen sobre derechos fundamentales, toda vez que éstas difieren en su contenido y alcance de las que con respecto al mismo asunto el citado Magistrado consideró del caso confrontar las disposiciones acusadas de la Ley 38 de 1989 con la Constitución.

Por otra parte, como lo acredita la constancia expedida por la Secretaría General el 30 de marzo del presente año, en sesión efectuada el pasado 26 de marzo, determinó la acumulación a dicho proceso de la demanda de JAIR ARTEAGA que fuera radicada bajo el No. D-041 y repartida al Magistrado Alejandro Martínez Caballero en su calidad de uno de los mencionados Magistrados. En tal virtud, los suscritos, mediante auto de marzo 31 del presente año, ordenaron la acción y sobre lo conducente a su tramitación y decisión unificada.

Con el fin de asegurar en éstos procesos el derecho de intervención ciudadana que consagran los artículos 214 y 241-4 de la Constitución,

2067 de 1991, se surtió la fijación en lista de los negocios en la Secretaría de la Corporación.

Del mismo modo, se comunicó la iniciación de los procesos al señor Presidente de la República, al Hacienda y Crédito Público, a la Caja Nacional de Previsión Social, a Fenaltrase, a la Confederación de Abogados Laboralistas y a la Asociación de Abogados Laboralistas al Servicio de los Trabajadores.

Así también se dispuso el traslado de copia de la demanda al Despacho del señor Procurador General. Agotados, como están, los trámites constitucionales y legales, entra la Corporación a decidir.

II- NORMAS ACUSADAS

Las disposiciones impugnadas son del siguiente tenor:

"Ley 38 de 1989

(abril 21)

Normativa del Presupuesto General de la Nación

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 8. Los principios del sistema presupuestal son: la planificación; la anualidad; la universalidad; la especialización; el equilibrio y la inembargabilidad.

...

Artículo 16. La inembargabilidad. Las rentas y recursos incorporados en el Presupuesto General de la Nación, de las sentencias a cargo de la Nación, se efectuará de conformidad con el procedimiento establecido en las demás disposiciones legales concordantes."

III- LAS DEMANDAS

Los actores consideran que las disposiciones acusadas son violatorias de los artículos 1o; 2o.; 4o.; 11o. final; 58, inciso 1o. y 87o. de la Constitución Política de 1991.

Las violaciones aducidas, las cuales se sintetizan a partir de las normas constitucionales que se con:

- Del artículo 53, incisos 2o. y final por cuanto si estos preceptos garantizan al pensionado el pago de las pensiones, menoscabar los derechos de los trabajadores, no pueden las disposiciones legales impugnadas impedir el pago de los recursos y rentas incorporados al Presupuesto General de la Nación, cuando la entidad presta prestaciones. Aseguran que por demás, la inembargabilidad no afecta el equilibrio presupuestal "por lo que el presupuesto deberá estar apropiada y debe cargarse a la Entidad de Previsión encargada de reconocer las pensiones".
- Del artículo 2 inciso final toda vez que lo acusado va en contravía de la efectividad de los derechos de las personas, la disposición citada, es uno de los fines del Estado.
- De los artículos 46 y 48 por cuanto no permitir el pago oportuno de las pensiones vulnera la dignidad de las personas de la tercera edad a quienes "ya no las reciben en ningún empleo y muchas veces pierden su capacidad productiva" por lo que "lo único que regularmente les queda es su pensión."

- De los artículos 1, 2 inciso 2o., e inciso 1o. del artículo 58, porque al impedírsele al pensionado el Presupuesto cuando la obligación pensional no ha sido satisfecha por la vía administrativa, el Estado sociales y, en particular, a sus deberes constitucionales de brindarle protección al trabajo y de garantizar la Constitución. Permite así que "prevalezca el interés particular del Estado, deudor y moroso, sobre el que se benefició, frente al interés general de la Sociedad que requiere que el Estado le garantice sus derechos".

- Del artículo 25 Superior ya que la prohibición de embargar desprotege directamente a los empleados judiciales para obtener el pago de sus prestaciones. En esas circunstancias, los pensionados "están sometidos a condiciones injustas e indignas, con el pretexto de defender el presupuesto, cuando éste no cubre las pensiones".

- Del artículo 13, "pues mientras que a cualquier ciudadano se le permite acudir ante la autoridad judicial, al pensionado se le limita diciéndole que no puede embargar las rentas y recursos del presupuesto, con lo que se paga por la vía administrativa."

- Del artículo 87, porque la inembargabilidad hace nugatoria la ejecución y priva al acreedor del deudor de la vía judicial.

IV- INTERVENCIONES

De los varios actores a quienes los Magistrados Ponentes comunicaron la iniciación del proceso con la acusación, tan solo concurrieron el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por intermedio de apoderado por conducto de su Presidente doctor Carlos Espinosa Facio-Lince, ambos en defensa de la constitucionalidad.

Dentro del término de fijación en lista para los efectos de la intervención ciudadana tampoco se presentaron.

A- Intervención del señor Presidente del Congreso

El Presidente del Congreso considera que las razones a que aludió el Gobierno Nacional en la exposición de motivos los argumentos esbozados por la Corte Suprema de Justicia -Sala Plena- en su sentencia de marzo 2012 y el artículo 16 de la misma, son valederas para afirmar hoy la constitucionalidad de los preceptos taxativos.

A ese fin transcribe los apartes de los citados pronunciamientos en los que se sustenta la necesidad de la vigencia de los principios constitucionales a los cuales debe sujetarse la ejecución presupuestal.

B- Intervención del Ministerio de Hacienda

Por su parte, el apoderado del Ministerio de Hacienda hace ver que las normas cuestionadas encienden la Constitución pues éste permite a la Ley determinar qué bienes son inembargables.

Considera que los embargos de rentas y recursos del Presupuesto de la Nación conllevaría a que se afecte el Ordenamiento Superior pues a consecuencia de los mismos, se efectuarían gastos no incluidos en el presupuesto de las administrativas de origen popular.

Estima que, antes bien, el embargo indiscriminado de partidas del Presupuesto General de la Nación para atender los sueldos, vacaciones, primas de servicios, antigüedad, navidad y técnica, asignaciones a los servidores públicos, acarrearía el incumplimiento de los deberes sociales del Estado pues sería en la cual se vería amenazado su normal funcionamiento.

Insiste en que con la consagración del principio de inembargabilidad, el Estado no está eludiendo el cumplimiento del acusado señala el procedimiento a seguirse para obtener su cumplimiento que es el previsto en el artículo 87.

cuyo texto reproduce. Agrega que el artículo 79 del Decreto 2701 de 1991 apunta a dicho propósito establecimientos públicos el deber de incorporar los recursos necesarios para atender las sentencias y demás órdenes.

En prueba de que la Nación viene pagando las sentencias a su cargo, adjunta certificación expedida de Hacienda sobre las pagadas en los años de 1991 y 1992.

V- EL CONCEPTO DEL MINISTERIO PUBLICO

Mediante Oficio No. 013 de mayo 13 del presente año, el señor Procurador General de la Nación pide a la Corte Constitucional declarar la exequibilidad de los artículos 16, y 8 en la parte que dice "y la inembargabilidad de las rentas de la Nación".

Comienza el Agente del Ministerio Público por solicitar a la Corte Constitucional que respecto de la presente demanda "se haga correcta interpretación del artículo 5o. del decreto 2067 de 1991, o en su defecto se señale los términos deberán tenerse en cuenta." Esto, "con el fin de respetar los términos concedidos a la Procuraduría General de la Nación".

Luego de afirmar la competencia, se manifiesta de acuerdo con la tesis esbozada en el auto admisorio que la Corte Constitucional corrobora con el siguiente razonamiento:

"Habiendo variado, por reforma constitucional, algunas de las disposiciones con las que han de comparecer las sentencias a la consideración del Juez Constitucional, es otra la concreta causa petendi y no puede preterirse las sentencias anteriores."

Seguidamente reseña los antecedentes normativos y jurisprudenciales en materia de inembargabilidad de las rentas de la Nación producidos por la Corte Suprema de Justicia por vía de control constitucional como los emanados de la Sala IV de consulta.

Adentrándose en materia, el Ministerio Público se refiere a las directrices constitucionales relativas a la restricción del presupuesto; a la preexistencia del gasto; a la inclusión de partidas; a la prohibición de endeudamiento denominado principio de transparencia o equilibrio flexible. A éste respecto observa que aun cuando la inembargabilidad de las rentas de la Nación,

"... procede anotar que ella se diseñó como un principio presupuestal y un mecanismo de protección jurídica superior a la de las leyes ordinarias y vinculante para todas las autoridades por haber sido en la Constitución una consagración allí no quebranta cánón constitucional alguno puesto que es, como se dijo en la sentencia, imperiosa" que asegura hoy la transparencia fiscal y garantiza el estricto cumplimiento de los deberes del Estado en el manejo arbitrario de las finanzas, lo cual conduciría a que se hicieran erogaciones no contempladas en la ley, en cuantía superior a la fijada en ésta, o transferencias de créditos sin autorización (Sentencia citada).

Por otra parte, frente al cargo de violación del artículo 53, inciso 3o. C.N., anota que, a su juicio, la inembargabilidad de las rentas del Estado sino "otorgando prioridad y suficientes recursos a las entidades en el cumplimiento de sus obligaciones, así como que la norma acusada no está orientada a eludir el cumplimiento de las obligaciones del Estado, sino a impedir el procedimiento a seguir para el pago de las condenas a su cargo, que es el consagrado en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, al efecto, transcribe.

VI- CONSIDERACIONES DE LA CORTE

A. Competencia

Al tenor de lo dispuesto en el artículo 241-4 de la Carta, la Corporación es competente para decidir sobre la constitucionalidad de las normas que hacen parte de una Ley de la República.

B. Inhibición relativa y parcial por ineptitud de la demanda frente al artículo 8o.

La Corporación se abstendrá de pronunciar decisión de mérito respecto del artículo 8o. de la Ley 38

"Los principios del sistema presupuestal son: la planificación; la anualidad; la universalidad; la unidad de especialización; el equilibrio ..."

Motiva ésta determinación el hecho que el contenido normativo de éste aparte nada tenga que ver con la tacha, por lo cual mal podría quedar cobijado en el concepto de violación que a propósito de ésta ú

Corresponderá entonces proferir decisión inhibitoria respecto de éste aparte, como en efecto se hará

C. Análisis de Fondo respecto de los restantes preceptos acusados de la Ley 38 de 1989:

- artículos 8o. (parcial) y 16o.

Puesto que los artículos impugnados, en lo esencial, consagran el principio según el cual los bienes de la Nación son inembargables, La Corte Constitucional, previo el examen de los cargos formulados, temas íntimamente concernidos por el principio cuestionado como son los atinentes a la noción de derechos constitucionales; los derechos de los acreedores del Estado emanados de las obligaciones de derecho al pago oportuno de las pensiones legales; los derechos de la tercera edad y los reconocidos al Estado Colombiano.

Los planteamientos preliminares que se harán en torno a esta temática, permitirán definir y precisar normas controvertidas a la luz de los derechos y postulados axiológicos consagrados en la Constitución

A esos efectos se impone también examinar los principios constitucionales en materia presupuestal e inembargabilidad. A todo ello se orientarán las reflexiones que siguen.

1. El Estado Social de Derecho

Para comenzar, es del caso recordar que la Constitución es un sistema portador de valores y principios, en última instancia la dignidad de la persona en el marco de un Estado Social de Derecho, cuyos principios de Política actualmente en vigor.

Tal aserto se comprueba al repasar lo consagrado en la lista de los principios y en la Carta de derechos de la estatal. El artículo primero de la Constitución es la clave normativa que irradia todo el texto fundamen

"...

Artículo 1. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con gobernos territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en la integración y en la prevalencia del interés general.

"..."

A propósito de este artículo, la Sala de Revisión No. 1 de la Corte Constitucional[1] , ha hecho los

"a) El Estado es definido a través de sus caracteres esenciales. Entre estos caracteres y el Estado la dignidad humana en tanto sus elementos esenciales están presentes; no se trata de cualidades, capacidades o dotes de ser.

b) Los caracteres esenciales del Estado tienen que ver no solo con la organización entre poderes y la forma de gobierno y de manera especial, con el compromiso por la defensa de contenidos jurídicos materiales.

c) El sentido y alcance del artículo primero no puede ser desentrañado plenamente a partir de una interpretación literal. Una de las palabras del artículo posee una enorme carga semántica, la cual a través de la historia del constitucionalismo colombiano decantando en una serie de nociones básicas que delimitan su alcance y lo hacen coherente y razonable. El artículo primero, nacional e internacional en el cual han tenido formación los conceptos del artículo primero, puede considerarse como el eje central del texto constitucional.

En síntesis, la Constitución está concebida de tal manera que la parte orgánica de la misma solo adquiere su plena vigencia al estar puesta en obra de los principios y de los derechos inscritos en la parte dogmática de la misma. La estructura del Estado, la estructura del poder, la ciudadanía, la estructura del Estado, las funciones de los poderes, los mecanismos de control, las elecciones, los mecanismos de reforma, se comprenden y justifican como transmisión instrumental de los principios constitucionales. Entonces, interpretar una institución o un procedimiento previsto por la Constitución por fuera de los principios y derechos fundamentales".

Significa lo anterior que la parte orgánica de la Constitución sólo se explica como derivación del contenido de los principios, valores y derechos constitucionales.

2. Efectividad de los derechos constitucionales

2.1. La efectividad del derecho

La aplicación del derecho es un fenómeno complejo, en el que se pueden diferenciar por lo menos tres modelos. El primero de ellos, conocido como eficacia en sentido amplio, tiene lugar cuando la norma determina el logro de los objetivos establecidos en el texto jurídico. El segundo modelo teórico se conoce como eficacia en sentido restringido y se presenta cuando una norma, además de conseguir que se cumpla la conducta prevista, logra que se cumplan otros objetivos. La eficacia, tiene lugar con el logro de los objetivos previstos a través de la utilización de los mejores medios disponibles.

Cuando la Constitución colombiana habla de la efectividad de los derechos se refiere al concepto de que las normas determinen la conducta ciudadana por ellas prescrita y, además, logren la realización de los valores materiales y su sentido axiológico.

El juicio de efectividad es un juicio de tipo sociológico, descriptivo, fáctico y, por lo tanto, puede ser relativo a la validez. Esta disociación entre validez y eficacia es un fenómeno frecuente en el derecho. Las causas son diversas y complejas, pero pueden agruparse en dos categorías: de un lado el fracaso, debido a la falta de voluntad política, etc., y del otro lado la utilización política que las instancias aplicadoras del derecho hacen desviando su aplicación hacia la realización de otros objetivos no implícitos en la norma.

2.2. La efectividad a través de la creación de normas

Buena parte de la aplicación y efectividad de las normas constitucionales se logra por medio de la creación de normas legislativas y reglamentarias. La aplicación del derecho, por este procedimiento, puede hacerse de tal manera que la validez contemplada por el ordenamiento jurídico, se convierta en un obstáculo para la eficacia de las normas, pero no cumple los objetivos para los cuales fue creada. Se trata entonces de un problema de estructura.

Las normas que son expedidas con el objeto de llevar a la práctica un valor, un principio, un derecho, deben tener en cuenta la realización del derecho y por lo tanto deben mantener el hilo conductor del propósito constitucional.

Todo el andamiaje normativo del ordenamiento jurídico debe estar dispuesto para el respeto no sólo de cada uno de los estratos jerárquicos del ordenamiento, sino también, y de manera prioritaria según el principio de supremacía, al seguimiento de los contenidos propios del texto constitucional, origen de toda la cadena semántica jurídica. La norma constitucional, además de fijar las formas de su aplicación, impone el sentido de su realización y su validez, sino también las exigencias de su eficacia.

En la aplicación de las normas constitucionales suelen presentarse conflictos entre diferentes valores y la organización. En tales casos, para que se respete el hilo conductor material señalado más atrás, se debe valorar el valor de la discrecionalidad de la Ley y de las instancias aplicadoras del derecho, con la importancia de las normas constitucionales en conflicto, todo ello a la luz de los hechos en cuestión o de la realidad social presente.

El creador de una norma debe tener siempre presente que su labor está encaminada a poner en ejercicio la interpretación puede conducir a favorecer ciertos valores en detrimento de otros, o a preferir cierta interpretación discrecional de creación, pero, en todo caso, la norma creada no puede estar en contradicción con los valores consagrados en el texto constitucional.

2.3. La efectividad del contenido esencial

Con la promulgación del derecho no está ganada la batalla por hacerlo realidad. La promulgación es solo el primer paso en la confrontación entre fuerzas diversas que propugnan por tipos de aplicación portadoras de sentidos contrarios al previsto de antemano. Por ello, la Constitución establece mecanismos para que se logre la efectividad del derecho y se evite la manipulación y la desviación del sentido original.

La volubilidad del proceso de aplicación de las normas, explica la preocupación del texto constitucional por la realidad y no simplemente por su consagración. Según la Carta de 1991 la efectividad de los derechos es una característica de la norma constitucional con toda su fuerza imperativa. Así se desprende del artículo segundo que postula la efectividad de los derechos; del artículo cuarto, conforme al cual la Constitución es norma de normas; del artículo quinto que define los derechos inalienables de la persona y del artículo ochenta y seis que define la acción de tutela como mecanismo de defensa de los derechos constitucionales fundamentales. Así se desprende también del artículo ochenta y cuatro, que establece requisitos adicionales sobre derechos reglamentados de manera general.

3. Los Derechos de los acreedores del Estado emanados de obligaciones de índole laboral.

3.1 Nociones generales

El conjunto de los servidores públicos de la Nación -cerca de 500.000 trabajadores-, puede verse afectado en el pago de sus acreencias laborales a cargo del Estado, y por muy diversos motivos.

En todos esos casos los trabajadores se encuentran desamparados para cobrar sus acreencias dinerarias del Presupuesto General de la Nación, lo cual, de contera puede producir violación o comprometer intereses relacionados, como son los que a continuación se mencionan.

3.2. Derecho a la igualdad

Uno de los principios fundamentales del nuevo orden constitucional colombiano es el principio de igualdad.

Dice así el artículo 13 de la Constitución:

"Todas las personas nacen libres e iguales ante la Ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de las mismas libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión o filosofía."

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en consecuencia.

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ella se cometan".

Como ya lo precisó la Corte Constitucional[2] en su primera sentencia sobre demandas de inconstitucionalidad:

"Ese principio de la igualdad es objetivo y no formal; él se predica de la identidad de los iguales y el concepto de la igualdad de la Ley a partir de la generalidad abstracta, por el concepto de la generalidad el cual no se permite regulación diferente de supuestos iguales o análogos y prescribe diferente norma sólo se autoriza un trato diferente si está razonablemente justificado. Se supera también, con la igualdad matemática.

Hay pues que mirar la naturaleza misma de las cosas; ella puede en sí misma hacer imposible la aplicación de obstáculos del orden natural, biológico, moral o material, según la conciencia social dominante.

Por ello, para corregir desigualdades de hecho, se encarga al Estado de promover las condiciones para que en su sentido se debe adoptar medidas en favor de grupos discriminados o marginados, y proteger especialmente las situaciones económicas, físicas o mentales que se encuentren en circunstancias de inferioridad manifiesta, como afirma

La igualdad material es la situación objetiva concreta que prohíbe la arbitrariedad.

El operador jurídico, al aplicar la igualdad con un criterio objetivo, debe acudir a la técnica del juicio de igualdad italiano Mortati, "consiste en una obra de cotejo entre hipótesis normativas que requieren distintas interpretaciones de las hipótesis normativas mismas hasta la comparación entre ellas, desde la interpretación que repercute, de un modo u otro, sobre su alcance real, hasta la búsqueda de las eventuales disposiciones de igualdad y su alcance." [3]

Además se recogen así los principios jurisprudenciales anteriormente elaborados en Colombia. En el artículo 16 de la Constitución se estableció la igualdad en diversos fallos, deduciéndola no sin dificultad del artículo 16 de la anterior Constitución.

Por ejemplo, la igualdad formal fue incorporada por primera vez en un fallo de la Corte Suprema de Justicia en 1958, en el cual se exigía distintos tipos de requisitos para que una persona acreditara su capacidad para ejercer la actividad profesional.

Sin embargo, la decisión de aquel alto Tribunal que reconoció la igualdad material, en la cual se citó a Mortati, estableció que la igualdad, no implicaba una igualdad matemática, sino una igualdad de trato para los iguales.

Este proceso evolutivo de la jurisprudencia colombiana culminó en el fallo del 17 de octubre de 1991, en el cual la ponencia del Magistrado Simón Rodríguez Rodríguez, reiteró la igualdad material en una sentencia.

Como anotó la Corte Constitucional en el fallo antes citado,

"Si en la Carta de 1886 la igualdad material estaba implícita, en la nueva Constitución de 1991 ella se explicita. La jurisprudencia constitucional no está forzada a desentrañarla sino a desarrollarla a partir de los criterios para determinar las diferencias relevantes que justifiquen un tratamiento diferente en un caso.

El mandato constitucional de proteger la igualdad material afecta a todas las ramas y poderes públicos esenciales del Estado: garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes que genera esta igualdad.

Ahora bien, entre los principios mínimos fundamentales que al tenor de lo preceptuado por el artículo 13 de la Constitución se encuentra el de la "...la igualdad de oportunidades para los trabajadores..." E igualdad cuya formulación genérica se consigna en el artículo 13 de la Constitución. La igualdad de dignidad que genera la persona humana a partir de sus derechos inalienables (artículo 5º) e inherentes.

La inembargabilidad en materia laboral desconoce el principio de la igualdad material, al convertir el derecho a la igualdad en un derecho. Esta situación, que hipotéticamente puede ser la de cualquier trabajador vinculado con el Estado, es dramática en los siguientes eventos:

A) Un pensionado del sector privado estaría en mejores condiciones que un pensionado de la Caja I

B) Un pensionado de una entidad pública con liquidez (Cajas de Previsión del Congreso, Presidencia, un pensionado de la Caja;

C) Un acreedor de la Nación en virtud de sentencia estaría mejor garantizado que un acreedor de la Nación que le reconoce una pensión.

3.3. El caso específico de los pensionados.

En el caso específico de los pensionados la situación descrita compromete adicionalmente la efectividad de los derechos igualmente considerados. Tienen entre ellos, los relativos al pago oportuno de las pensiones legales como los resultantes de los pactos y convenios ratificados por Colombia.

3.3.1. Derecho al pago de las pensiones

El pago de las pensiones, como todo pago de orden laboral, se funda en la idea de retribución por el trabajo. La Constitución.

La inembargabilidad absoluta de los recursos del Presupuesto General de la Nación afecta particularmente de las pensiones legales.

En este sentido el inciso tercero del artículo 53 de la Constitución establece:

"El Estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales" (S

Y en el inciso final del propio artículo 53 agrega:

"La Ley... no puede menoscabar... los derechos de los trabajadores."

Incluso los decretos con fuerza de ley dictados en los estados de excepción constitucional tampoco son válidos en conformidad con el artículo 241.2 de la Carta.

Y uno de tales derechos, de orden constitucional -que es norma de normas, según el artículo 4º-, es el derecho a las pensiones. En esas condiciones, es claro entonces que la Ley que viole este derecho adolece de vicio de inconstitucionalidad.

Ello es incluso más dramático si se consideran los orígenes de la pensión.

En efecto, la pensión es una prestación del trabajador regulada inicialmente por la Ley 6º de 1945, que instituyó la vitalicia de jubilación como una prestación de "los empleados y obreros nacionales de carácter permanente".

En el artículo 18 de aquella misma Ley se creó la Caja de Previsión Social, "a cuyo cargo estará el pago de las pensiones". En el artículo 19 ibídem se afirma que "la Nación garantiza todas las obligaciones de la Caja."

Así pues, desde sus orígenes fue claro que, al crearse la Caja y establecerse la solidaridad de la Nación con el trabajador mediante la no restricción del patrimonio sobre el cual él podía hacer valer sus acreencias, se estableció un deber de garantía.

La inembargabilidad de los recursos nacionales desvirtúa dicho objetivo y hace nugatoria la responsabilidad del trabajador abandonado a la suerte que pueda correr ante la liquidez o iliquidez de un ente descentralizado.

Un agravante adicional resulta también de manifiesto si se considera la naturaleza jurídica de la pensión como el diferido del trabajador, fruto de su ahorro forzoso durante toda una vida de trabajo -20 años-.

En otras palabras, el pago de una pensión no es una dádiva súbita de la Nación, sino el simple reintegro de lo que es debido al trabajador.

De ahí que el pago inoportuno de una pensión y, peor aún, el no pago de la misma, sea asimilable al abuso de confianza y a otros tipos penales de orden patrimonial y financiero como quiera que en el banco de la seguridad social que rehusa devolver a sus legítimos propietarios las sumas que estos fo

Por ello, la imposibilidad de acudir al embargo para obtener "el pago" de las pensiones de jubilación el derecho a la propiedad y demás derechos adquiridos de los trabajadores, que protege el artículo 53 de la Constitución, la devolución de esa especie de ahorro coactivo y vitalicio denominado "pensión" equivale, ni más ni menos, a una confiscación, la cual sólo está permitida en la Constitución para casos especiales, mediante leyes legislativas y, paradójicamente, "por razones de equidad"!

3.3.2. Derechos de la tercera edad

Por lo demás, la inembargabilidad de los recursos del presupuesto frente a las demandas laborales de los pensionados, por la especial circunstancia de hallarse estos en una edad en la que es difícilmente subsistencia. De ahí que tal situación de contera comporte desconocimiento de los derechos denotado paradójicamente, fueron muy caros al Constituyente.

El artículo 46 de la Constitución, a éste respecto, prescribe:

"El Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de vida activa y comunitaria.

El Estado garantizará los servicios de la seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de

En cuanto a los antecedentes de esta norma, el informe-ponencia para primer debate en la plenaria con respecto lo siguiente:

"TERCERA EDAD

En tiempos pasados la sociedad fue generosa con el anciano. Lo hizo gobernante, juez, pontífice y como merecedor de respeto y veneración. Por aquel entonces los promedios de vida eran muy bajos y el hombre tarde, con el surgimiento de la familia nuclear y la crisis de la familia extensa o patriarcal, en el siglo XX desempeñaban roles importantes, el viejo pierde su lugar, pues se limitan las obligaciones de sus parientes así como crean alrededor de la vejez una serie de mitos y tabúes adversos que la asocian con la enfermedad y aislamiento; en fin un cúmulo de versiones que le hacen aparecer como una edad estéril y dolorosa, Esta situación íntimamente vinculada a problemas de orden económico y socio-cultural, origina una situación que hace cada vez más difícil su convivencia con la familia, porque sus hijos han dejado de ser un apoyo

Sin embargo, nunca la tercera edad fue tan importante como lo es hoy, por el número de sus individuos y porque el promedio de vida humana ha aumentado 40 años gracias al desarrollo de la ciencia, y el número de ellos porcentualmente con respecto al resto de la población. A comienzo del siglo pasado sólo el 1% de la población, los ancianos eran el 4% y hoy son el 20%. Así en la actualidad más de 1000 millones de personas pertenecen a la tercera edad. Este incremento de la tercera edad ha sacudido a la humanidad entera dando lugar a fenómenos de crecimiento que, entre otras cosas se han desprendido disciplinas como la geriatría, la gerontología, y el humanismo de la vejez.

En Colombia se calcula que en 1990 había 2'016.334 personas mayores de 60 años (6.1%), de las cuales la mayoría de la población, no cuentan con recursos necesarios para subsistir. Además, se sabe que la mayoría de los ancianos sufren de algún tipo de abandono social y muy pocos viejos tienen acceso a la seguridad social. La cifra nacional es alarmante.

Para la Nación es delicada la situación. Cada día se incrementa el número y porcentaje de personas con mala salud, bajos ingresos, malas pensiones cuando las hay, mínima capacitación porque su educación

dedicaron en su época a labores domésticas no remuneradas y por tanto llegan a esta etapa desprovi

Si se ha de cumplir el paso demográfico, se impone entonces la necesidad de cambiar la idea que se tiene de la sociedad para que ésta pueda asumir con responsabilidad aquella realidad que se avecina. Luego, en excelencia, la tercera edad debe gozar de las garantías que le proporcione una vida digna. Por ésto, la sociedad protejan y asistan al anciano, y aseguren el respeto de los asociados, le integren a la vida con seguridad social integral y ayuda alimentaria en caso de indigencia.

La tercera edad no es una enfermedad. No es un concepto abstracto, sino concreto. Tiene problemas de compensación propios tan positivos que caracterizan a otras edades. Contrariamente a lo que se piensa, no se trata de divertirse, de sentir placer y satisfacción y, sobre todo, de pertenecer a una comunidad y ser útil a ella, pues su bienestar comienza en el contexto familiar. La experiencia en países industrializados hace creer que al aislar a las personas mayores en residencias especiales que los aislen de su comunidad. Por el contrario, el respeto a la autonomía e independencia. Institucionalizarlas puede ocasionarles desórdenes de tipo mental que en un ambiente sano, en el medio en que acostumbran a desenvolverse, contribuye a la prevención de las enfermedades. La tercera edad han expresado en distintas ocasiones su deseo de actuar sobre el propio entorno y de participar en la vida, gran reto de la gerontología. Ha de buscarse, por lo tanto que la familia cumpla con la función de protección y con la solidaridad ciudadana -sistema que ya se emplea en Inglaterra dentro del contexto de la seguridad productiva de éste.

Para que la vida del hombre sea digna de comienzo a fin, es perentorio asegurarle a la persona de la tercera edad el bienestar social que incluye los de salud, la alimentación adecuada y la vivienda. Se habla aquí de cualquier acto de caridad por que la conmiseración es nociva para el anciano. Igualmente se hace énfasis en las relaciones sociales y en el medio en que ha de desenvolverse el viejo, puesto que éstos actúan como determinante de su vida. Al fin y al cabo de crear un cambio propicio para que el legislador establezca los conductos adecuados para la adaptación al mundo dinámico de hoy, es decir de desarrollar una especie de ecología de la vejez" con las mayores personas productivas."[5]

En el derecho comparado, por su parte, se consagra también la protección a la tercera edad. Por ejemplo, el artículo 71 de la española y 72 de la portuguesa.

Para la tercera edad es necesario proteger, en particular, el pago oportuno de la pensión, ya que su necesidad se devengar otros ingresos ante la pérdida de la capacidad laboral, termina atentando directamente contra su bienestar.

Entre las medidas más antiguas de protección social figuran las disposiciones sobre la protección de los trabajadores en caso de obligaciones por parte del empleador. En efecto, cuando el empleador ha sido declarado en quiebra, el trabajador únicamente del fruto de su trabajo, no sólo corre el riesgo de perder en lo futuro los medios de ganancia que ha ganado ya.

Por tal motivo, ha sido necesario tomar medidas que garanticen, por un lado, la liquidación inmediata de los salarios respecto de su trabajador y, por otra, el pago íntegro de los salarios.

En la gran mayoría de los países existen disposiciones que establecen que el pago de los salarios de los trabajadores con propósito de tales disposiciones consiste en evitar que los intervalos entre pago y pago sean demasiado largos para que los trabajadores se vieran forzados a contraer deudas para subsistir durante los períodos comprendidos entre los pagos.

Todo lo anterior se reafirma si se tiene en cuenta que el trabajo, además de ser un derecho fundamental del colombiano. Al respecto, esta Corte Constitucional ha dicho ya que[6]:

"En la Carta del 91 se observa un bien significativo cambio de carácter cualitativo en relación con el concepto de dignidad humana (Artículo 25) pero también constituye, al mismo nivel del respeto a la dignidad humana, un

orden estatal (Artículo 1).

"Cuando el Constituyente de 1991 decidió garantizar un orden político, económico y social justo e quiso significar con ello que la materia laboral, en sus diversas manifestaciones, no puede estar aus

"Así se desprende claramente del texto de la propuesta formulada en la Asamblea Constituyente y a reconocerle en forma expresa al trabajo la categoría de fundamento esencial de la República unitari

"En dicha propuesta se pone de presente que:

"...se trata de superar, con todas sus consecuencias, la concepción que ve en el trabajo únicamente u social...

No se trata, como pudiera pensarse con ligereza, de un simple retoque cosmético o terminológico. Se fundamental para la construcción de una nueva legitimidad para la convivencia democrática, que de nueva carta. En estas condiciones, el trabajo humano se eleva a rango de postulado ético-político ne de los demás derechos y deberes incluídos en la carta así como factor indispensable de integración :

3.4. Los Derechos Fundamentales protegidos por Convenios internacionales.

El artículo 53 de la Constitución Nacional en su inciso 4º dice:

"Los convenios internacionales de trabajo debidamente ratificados hacen parte de la legislaci

Esta idea es reiterada y expandida por el artículo 93 constitucional, que preceptúa:

"Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos estados de excepción, prevalecen en el orden interno.

Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados ratificados por Colombia."

En este orden de ideas, se citan a continuación los Convenios que regulan el tema objeto de este ne

3.4.1. Convenio N° 29, artículo 11.1:

"Sólo podrán estar sujetos al trabajo forzoso u obligatorio los adultos aptos del sexo masculino cuy a cuarenta y cinco."

3.4.2. Convenio N° 95

"Artículo 6º:

Se deberá prohibir que los empleadores limiten en forma alguna la libertad del trabajador de dispon

"Artículo 11:

1. En caso de quiebra o de liquidación judicial de una empresa, los trabajadores empleados en las m preferentes, en lo que respecta a los salarios que se les deba por los servicios prestados durante un judicial, que será determinado por la Legislación Nacional, o en lo que concierne a los salarios que Legislación Nacional.

2. El salario que constituye un crédito preferente se deberá pagar íntegramente, antes de que los acr activo que le corresponda.

3. La Legislación Nacional deberá determinar la relación de prioridad entre el salario que constituye preferentes."

"Artículo 12:

"1. El salario se deberá pagar a intervalos regulares, a menos que existan otros arreglos satisfactorios regulares. Los intervalos a los que el salario deba pagarse se establecerán por la Legislación Nacional o por el laudo arbitral.

2. Cuando se termine el contrato de trabajo se deberá efectuar un ajuste final de todos los salarios del trabajador, un contrato colectivo o un laudo arbitral, o en defecto de dicha Legislación, contrato o laudo arbitral, de acuerdo a los términos del contrato.

3.4.3. Convenio N° 111

"Artículo 5.2:

"Todo Miembro, puede, previa consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, adoptar medidas no discriminatorias cualesquiera otras medidas especiales destinadas a satisfacer las necesidades particulares de tales como el sexo, la edad, la invalidez, las cargas de familia o el nivel social o cultura, generalmente la asistencia especial

Ahora bien, en el informe de la 31ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo[8] se señala como una de las causas protectora del salario y se fija como el principal de ellos, la excesiva dependencia del trabajador de su salario. El trabajador recibe normalmente su salario en efectivo para que pueda gastarlo como desee, que se le pague lo suficiente para que pueda vivir de sus ingresos.

Como caso ilustrativo, ya del derecho comparado, es preciso remitir al informe del Comité establecido por la Federación de sindicatos egipcios, en virtud del artículo 24 de la Constitución de la Oficina Internacional del Trabajo, que incumplía el Convenio 95. El informe dice que "comprueba la falta de provisión de fondos de las cuentas de los cheques constituye un obstáculo para el pago del salario. Esta falta de provisión de fondos, que en la práctica impide el pago total o parcial del salario a intervalos regulares, no es conforme a lo previsto por el artículo 12 del Convenio 95. Los cheques entregados a ciertos trabajadores, girados con cargo a bancos de Jordania, después que fue el comité considera que el pago de los salarios con cheques girados con cargo a establecimientos bancarios no es el medio efectivo de pago. Teniendo en cuenta que en ese momento había alternativas, los gobiernos deben tomar las medidas necesarias para asegurar que los trabajadores reciban el pago que les es debido."

Por lo demás, ésta Corporación puntualiza que la razonabilidad de los cargos formulados en contra de la Administración desvirtuada por el argumento que, tanto el Ministerio Público como la Corte Suprema de Justicia, no han incorporado los bienes y rentas incorporados en el Presupuesto General de la Nación, según el cual el cumplimiento de las obligaciones debe obtenerse por el procedimiento previsto en el artículo 177 del Código Contencioso Administrativo. pago de las condenas judiciales ; no el pago de los derechos pensionales que, reconocidos por la vía judicial, se pagan a la misma, pese a haber sido exigidos oportunamente por los acreedores respectivos. Tampoco lo es el pago de los recursos que el apoderado del Ministerio de Hacienda pues el deber de incorporar los recursos que esta impone para atender el pago de las sentencias judiciales, mandamientos judiciales de pago y de las obligaciones necesarios para atender el pago de las sentencias judiciales, mandamientos judiciales de pago y de las obligaciones necesarios para atender el pago de las acreencias pensionales reconocidas a través de acto administrativo.

4. Los principios constitucionales en materia presupuestal y la inembargabilidad en el caso

Sobre este punto conviene recordar que la Corte Suprema de Justicia -Sala Plena-[9], al examinar de las normas que en ésta oportunidad son materia de juzgamiento, sostuvo que el principio de inequidad al Presupuesto General de la Nación se avenía plenamente a la Constitución pues era consecuencia que en ella se consagraban.

Al respecto allí se dijo:

"b).- La Constitución y el Presupuesto.

Los lineamientos, de ineludible observancia en materia presupuestal, están consagrados o fluyen de la Constitución Política, y en su orden, prohíben percibir ingresos y hacer erogaciones del tesoro que no estén contemplados en el Presupuesto de Rentas y Gastos, salvo las excepciones previstas para atender las alteraciones de la Ley de Presupuestos extraordinarios de que trata el artículo 212 de la Carta; por tanto, dentro del presupuesto han de percibirse en el correspondiente año fiscal y fijarse los egresos correspondientes a las actividades contempladas en los preceptos, hacer gastos que no hayan sido decretados previamente por el Congreso, las Asambleas Legislativas, otorgar créditos a objetos no contemplados en él; ordenan que el esquema contable refleje los planes y programas que la elaboración del presupuesto corresponde al Gobierno; fijan el término que éste tiene para presentar el presupuesto conjunta de las Comisiones de Presupuesto de cada Cámara para dar primer debate a la Ley de Presupuestos que elabore el Congreso para su funcionamiento. Señalan finalmente el procedimiento que apruebe el Presupuesto o el Gobierno no lo presente oportunamente.

"Ordena pues, el Constituyente que el Congreso fije los gastos de la administración con sujeción a la Ley de Rentas, sin concepto previo y favorable del Ministro del ramo.

"De acuerdo con los mandatos constitucionales que se dejan relacionados, no es posible incluir partidas no reconocidas, o a gastos decretados conforme a Ley anterior, lo que alteraría el balance o equilibrio presupuestal.

Es cierto que ninguna de las normas fundamentales que regulan los diferentes aspectos presupuestales garantiza los recursos del Estado; sin embargo, su consagración en el Estatuto Orgánico Fundamental no quebranta el equilibrio como mecanismo lógico de necesidad imperiosa para asegurar el equilibrio fiscal y garantizar el establecimiento de los principios constitucionales relacionados, a los cuales debe sujetarse la ejecución presupuestal, pues de otra forma se alteraría el equilibrio de las finanzas lo cual conduciría a que se hicieran erogaciones no contempladas en concreto en la Ley de Presupuestos, o transferencia de créditos sin autorización; y en fin, a desequilibrar el presupuesto de rentas y el presupuesto nacional.

... La previsión sobre la inembargabilidad de los recursos del Tesoro Nacional... por el contrario, se garantiza el equilibrio fiscal, esto es, la equivalencia de los ingresos con los egresos, sea efectiva y se logre el equilibrio de las finanzas públicas, que según se desprende de las normas fundamentales reseñadas, no es deber discrecional del Poder Ejecutivo.

No desconoce ésta Corte que, al igual que la Constitución anterior, la actual obliga a respetar cierto límite en la ejecución del presupuesto. Empero, estima que a la luz de la normatividad constitucional actual el argumento que por entonces esgrimía la Corte Suprema de Justicia. En primer lugar porque el alegado imperio de la Constitución se adujo como principal defensa de la constitucionalidad del principio cuestionado ya no es sostenible en el segundo término por cuanto los principios ya reconocidos en la Constitución anterior que la actual reproduce, pasa a explicarse:

4.1. Ha desaparecido el alegado principio del equilibrio presupuestal.

Como se infiere de la transcripción hecha en precedencia, el principal argumento en el que la Corte fundamentó la inconstitucionalidad de las normas cuestionadas estribaba en la necesidad de preservar el principio de equilibrio entre los ingresos y los gastos y que traía el antiguo artículo 211. Sin embargo, esta razón ya no puede sostenerse.

carácter constitucional.

Hoy, por el contrario, la Constitución de 1991 permite al gobierno presentar a consideración de las "desequilibrado"[10]⁰. En efecto, su artículo 347, en éste sentido, dispone:

"El proyecto de Ley de apropiaciones deberá contener la totalidad de los gastos que el estado preter los ingresos legalmente autorizados no fueren suficientes para atender los gastos proyectados, el G comisiones que estudian el proyecto de Ley del presupuesto, la creación de nuevas rentas o la modi gastos contemplados. El presupuesto podrá aprobarse sin que se hubiere perfeccionado el proyecto trámite podrá continuar su curso en el período legislativo siguiente."(Enfasis fuera del texto).

El autorizado tratadista Juan Camilo Restrepo[11]¹, a propósito de la razón de ser de éste principio

"Este principio presupuestal en su versión original, cuyo origen se remonta a la hacienda pública cl gasto público ordinario debía haber igualdad; o sea, los ingresos corrientes (de los que estaba exclu atender el rodaje normal del Estado. Y el recurso al endeudamiento sólo era permisible cuando se t guerra, por ejemplo).

"En la hacienda pública clásica se entendía que un presupuesto estaba en equilibrio cuando los ingr iguales a la totalidad del gasto público. Así entendió el concepto de equilibrio la misión Kemmerer Presupuesto en 1922.

"Sin embargo, con el correr del tiempo, el uso del crédito se fue generalizando como instrumento n financiar gastos extraordinarios), sino para atender cualquier tipo de gasto público. A partir de esta la hacienda pública clásica había sido un recurso de excepción, el principio del equilibrio presupue pasó a tener un significado meramente formal, pues es evidente que la suma de los recursos ordinar capital (crédito), siempre igualarán el monto del gasto. El propósito implícito en la formulación ori (evitar el excesivo uso del endeudamiento público) ha pasado a convertirse en una mera expresión t se financia el presupuesto."

La Asamblea Nacional Constituyente al aprobar el enunciado normativo que corresponde al actual equilibrio presupuestal que exigía que en el proyecto de presupuesto inicialmente presentado por el monto de las apropiaciones solicitadas no excediera el de los ingresos estimados.

El mismo autor citado, explica el por qué de la referida supresión, así:

"...Hubo entre las propuestas presentadas a la Constituyente varias críticas al funcionamiento del p el antiguo artículo 211. La principal crítica fue que el principio del equilibrio resultaba desueto a la suelen operar con un volumen considerable de deuda pública de carácter permanente; y además, qu pública moderna, el déficit presupuestal puede ser buscado explícitamente por las autoridades com situaciones recesivas en la economía."[12]²

4.2. No se violan los principios constitucionales que regulan la formación, aprobació

Desde otro ángulo, ésta Corte discrepa del parecer sostenido por la Corte Suprema de Justicia que a formación, aprobación y ejecución del presupuesto un obstáculo para la procedibilidad constituci efecto, pese a que algunos de tales principios también recibieron consagración constitucional en los no los considera en modo alguno incompatibles. Ciertamente, el que se puedan embargar, en algun significa bajo ningún punto de vista que se puedan hacer gastos que no hayan sido previamente dec créditos a objetos no contemplados en el presupuesto; ni que el esquema contable pueda elaborarse desarrollo económico y social; ni que el Gobierno pierda la competencia de elaborarlo, o que esté e

constitucional a la consideración del Congreso; ni que éste último pueda tramitarlo sin observar las procedimientos a seguirse para su discusión y aprobación.

4.3. No se viola el principio de legalidad del gasto.

A juicio de esta Corte, tampoco se transgrede el principio constitucional que en la Carta de 1886 se terminos se consagra en el artículo 345 de la actual, conforme al cual se prohíbe que en tiempo de guerra no se hallen incluídas en el presupuesto de gastos. La embargabilidad de los recursos y rentas incorporadas comporta de suyo la inobservancia de éste mandato pues su consecuencia lógica no es la de que se realicen apropiaciones.

Debe tenerse en cuenta que el Presupuesto, ni ahora, ni mucho menos antes, se ha caracterizado por las extremas que impidan modificarlo en orden a incluir en él gastos que no fueron inicialmente previstos, pudieron ser atendidos por resultar insuficiente la partida apropiada para cubrirlos. Por el contrario el Presupuesto, No. 38 de 1989, en sus artículos 63 a 69 contempla el procedimiento a seguir para efectuar modificaciones en lo que tales disposiciones y las complementarias contenidas en el Decreto 2701 de 1991, resultan de aplicación. En consecuencia ésta actuación deberán tramitar las modificaciones al presupuesto a que diere lugar la órden presupuestado así como las apropiaciones requeridas para autorizar y atender su pago.

4.4. No se desconoce el principio de justificación del gasto.

Por otra parte, la Corporación considera que el embargo de bienes del Estado para que, por la vía judicial, se haga exigible el pago de una obligación dineraria, no conduce a que se vulnere la previsión constitucional del artículo 346 de la actual Carta Política. De hecho, en la hipótesis sobre la cual se viene discutiendo, la parte demandada por objeto atender al pago de un crédito judicialmente reconocido, que es precisamente uno de los que se prevé en ella. Naturalmente que, según ya se observó, en dicho evento se requerirá cumplir con el trámite de tramitación de modificaciones que a éste deban efectuarse.

4.5. El concepto de "deuda" en la nueva Constitución.

Por lo demás, esta Corte juzga que el concepto de "deuda" a cuyo servicio el Estatuto Supremo adiciona reducir las partidas requeridas para atender su pago (artículo 351, inciso segundo C.P.), no se reduce a reducir con entidades de financiamiento interno o externo cuyos recursos pasan a engrosar los recursos de la Nación.

En una Constitución que edifica un orden social sobre bases de justicia social; que postula un Estado como principal actor del acontecer político y en la que, por todo lo anterior, la protección y efectividad de los derechos de la ciudadanía, razón de ser de la organización institucional y política y del quehacer gubernamental, la noción de 'bien común' axiología, debe comprender, con mayor razón, los débitos originados en la prestación de servicios y como quiera que éstos también representan obligaciones dinerarias a cargo del Estado.

La tesis que se viene sosteniendo cobra mayor vigor aún si se tiene en cuenta el efecto multiplicado por los derechos pensionales. En efecto, según se anotó en precedencia, éste tiene trascendentes repercusiones en los derechos de la familia, como núcleo fundamental de la sociedad; del niño como aurora del mañana, encarnación de la idea del progreso, en sentir de ésta Corte, los débitos de ésta índole deben tener la máxima prioridad.

Si la Constitución obliga a incluir en la Ley de Apropiaciones las partidas necesarias para atender los casos de guerra exterior o por razones de seguridad nacional, "tendrá prioridad sobre cualquier otra ley que se dicte", tiene el esencial propósito de atender las "necesidades básicas insatisfechas"; es congruente con tal principio lo que adeuda por concepto de pensiones legales pues con ellas otros proveen a lo necesario para su pago.

5. Consideraciones del caso concreto

5.1. Juez y aplicación razonable

En el caso que ocupa a esta Corte se presenta el problema de la existencia de una norma legal que l

En efecto, la inembargabilidad del presupuesto está fundada en la protección del bien público y del aplicación, dicha norma pone en entredicho el derecho a la pensión de algunos empleados públicos se les hace efectivo.

La norma que establece la prioridad del interés general no puede ser interpretada de tal manera que fundamentales de unos pocos en beneficio de interés de todos. Aquí, en esta imposibilidad, radica democracia y de la filosofía política occidental en contra del absolutismo y del utilitarismo. El indiv puede construirse sobre la base del perjuicio individual, así se trate de una minoría o incluso de un fundamentales no está sometida al vaivén del interés general; ella es una norma que encierra un val subestimado.

La norma que establece la inembargabilidad del presupuesto obstaculiza la efectividad del derecho Constitución de 1991- no es lo mismo un derecho válido inefectivo que un derecho válido efectivo. derecho que no se reduce a la mera promulgación de normas; es un derecho que se obtiene con la e

La aplicación de una norma que protege un derecho fundamental no puede estar condicionada por p esto fuera así las instancias aplicadoras de las normas constitucionales tendrían el poder de determi consecuencia estarían suplantando al legislador o al constituyente.

Las normas constitucionales se caracterizan por su generalidad e indeterminación. Es por eso que e cuando se establece una confrontación entre ella y las demás normas del ordenamiento, luego de lo alcance y a qué casos se aplica. Esta labor de confrontación e interpretación es llevada a cabo por la o sobre el derecho.

Si hubiese una relación unívoca entre normas y casos, a cada caso una norma, no habría necesidad o jurídicos, ni jueces. Pero la realidad es otra: cada norma encuentra, al momento de ser confrontada la validez y la eficacia de una norma nunca es un dato absoluto; siempre es un criterio de aplicaciór

5.2. La Regla general y la Excepción

5.2.1. La Regla general: La Inembargabilidad

De las anteriores consideraciones se desprende un conflicto entre dos valores que deben ser sopesar exequibilidad de las normas demandadas: el primero de estos valores tiene que ver con la protecció interés general abstracto que de allí se desprende. El segundo valor en conflicto esta vinculado con pago del salario de los trabajadores vinculados con el Estado.

Como ya fue señalado, la Corte Suprema de Justicia bajo el imperio de la Constitución anterior resc legal y del interés general abstracto que ella respalda.

La Corte Constitucional, en cambio, sostiene que, en todo caso de conflicto entre los valores menci trabajadores a la efectividad del pago de su salario. El énfasis en esta afirmación, que no admite e Corte admita la importancia del interés general abstracto. De hecho, las siguientes razones juegan

1. Razón de Fondo: Colombia es un Estado social de derecho, según el artículo 1o. de la Constituci cosas, que el Estado tradicional o Estado de derecho tiene ahora una característica especial inmaner

naturaleza, a su vez, lleva a la conclusión de que la persona es más importante que el Estado, ya que es precisamente en esta condición de servicio que se ha investido al Estado para que cumpla los fines de la Carta, a saber:

"Artículo 2º- Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar los derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que se adopten para el desarrollo administrativo y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia de allanamientos, vejámenes, violaciones de los demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de las autoridades locales.

Pero para que el Estado pueda realizar tan altos cometidos es necesario dotarlo de los instrumentos necesarios para el cumplimiento de los mismos. En otras palabras, la gobernabilidad debe ser conducente en aras de la eficiencia del aparato estatal. De lo contrario la sociedad civil sería víctima de la creación secular de un ente cultural que se alimenta de la pobreza.

Luego se precisa conferir al Estado los mecanismos de gobierno aptos para la buena gestión del mismo. Como dice el autor: "Los armados vencen; los profetas desarmados perecen." [13]³

Y entre los instrumentos del Estado figura en primerísimo lugar el instrumento económico. Es incluir una economía de mercado. Lo que sí tiene sentido es establecer la eventual bondad de una protección de los recursos y recursos del nivel nacional.

Para la Corte Constitucional, entonces, el principio de la inembargabilidad presupuestal es una garantía que permite proteger los recursos financieros del Estado, destinados por definición, en un Estado social de derecho, a fines esenciales e indispensables para la realización de la dignidad humana.

En este sentido, sólo si el Estado asegura la intangibilidad judicial de sus recursos financieros, tanto en su 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 a la Nación a un 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 con desconocimiento del artículo primero y del preámbulo de la Carta.

B) Razones Jurídico Formales:

El artículo 63 de la Constitución establece:

"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.

Significa lo anterior que el legislador posee facultad constitucional de dar, según su criterio, la calidad de inembargable 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 dado cumplimiento al 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 obligaciones dinerarias a cargo del Estado surgidas de relaciones laborales exige el embargo de bienes de la Nación.

Como claramente se desprende de los considerandos que anteceden, por mandato imperativo de la Constitución para el juez constitucional, los derechos laborales son materia privilegiada que se traduce, entre otros, en que el Estado. De ahí que tales derechos deban ser objeto de consideración separada, a lo cual se orienta

5.2.2. La Excepción: La Embargabilidad en el caso de las obligaciones dinerarias a cargo del Estado. Si el pago no se ha obtenido por la vía administrativa o judicial.

Debe la Corte en este punto, empezar por indicar que la decisión del juez constitucional sobre la excepción siempre se reduce a la simple declaración de la una o la otra. Tanto la exequibilidad como la inexecutable bajo ciertas circunstancias. Dicho de otra manera: la declaración del juez sobre la adecuación de la excepción al caso. Poner en evidencia las excepciones a la regla es, precisamente, hacer que la aplicación del

El problema de la relación entre el derecho y la sociedad es un problema de adecuación de adaptación. Los jueces encuentran soluciones para la relación derecho/sociedad es la lógica de lo razonable y no la lógica de lo más importante del esfuerzo por hacer funcional y razonable la relación entre derecho y sociedad. El juez es el instrumento de paz social.

Por eso, la Constitución efectiva de un Estado no se limita a la simple enumeración de sus artículos. Las decisiones judiciales que indican la manera como se aplican sus normas. Dicho en otras palabras: el juez complementa el texto legal con los criterios de aplicación, esto es, con las excepciones a la regla que son fundamentales, [14]⁴ a través de la creación de las normas que la doctrina ha denominado "sub-constitucionales".

Además la interpretación de una norma por parte del juez constitucional "en un cierto sentido" tiene en Colombia como en la doctrina extranjera.

En Colombia, la Corte Suprema de Justicia sostuvo, con ponencia del Magistrado Fabio Morón Díaz,

"... para el caso de los individuos que hayan sido condenados a penas privativas de la libertad, ésta se debe predicar sólo de aquéllas condenas vigentes..."[15]⁵ (Subrayas no originales).

La doctrina extranjera, siguiendo a García de Enterría, por su parte, ha sostenido:

"Cuando una Ley esté redactada en términos tan amplios que puede permitir una interpretación incoherente sea 'razonablemente posible', el legislador ha sobreentendido que la interpretación con la que habrá de permitirse mantenerse dentro de los límites constitucionales." [16]⁶

En este orden de ideas, el derecho al trabajo, por su especial protección en la Carta y por su carácter de derecho fundamental, merece una especial protección respecto de la inembargabilidad del presupuesto.

En consecuencia, esta Corporación estima que los actos administrativos que contengan obligaciones de pago deben poseer la misma garantía que las sentencias judiciales, esto es, que puedan prestar mérito ejecutivo después de haber sido ejecutoriados, de conformidad con el artículo 177 del código contencioso administrativo.

"Artículo 177.- Cuando se condene a la Nación, a una entidad territorial o descentralizada al pago de una obligación, se enviará inmediatamente copia de la sentencia a quien sea competente para ejercer las funciones del

Será causal de mala conducta de los funcionarios encargados de ejecutar los presupuestos públicos, la condena más lentamente que el resto. Tales condenas, además, serán ejecutables ante la justicia ordinaria o ejecutoria..."

En consecuencia, esta Corte considera que en aquellos casos en los cuales la efectividad del pago de

surgidas de las obligaciones laborales, solo se logre mediante el embargo de bienes y rentas incorp embargable en los términos del artículo 177 del Código Contencioso Administrativo.

VII. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional,

RESUELVE:

PRIMERO: Por ausencia de concepto de violación, declárase INHIBIDA para conocer de la incon "Los principios del sistema presupuestal son: la planificación; la anualidad; la universalidad; la uni especialización; el equilibrio..."

SEGUNDO: SON EXEQUIBLES los artículos 8º, en la parte que dice: "y la inembargabilidad", y de créditos laborales, entendidos dichos textos conforme a los dos últimos párrafos de la parte moti

Copíese, publíquese, comuníquese, insertese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el

SIMON RODRIGUEZ RODRIGUEZ

Presidente

CIRO ANGARITA BARON EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado Ponente Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado Ponente

FABIO MORON DIAZ JAIME SANIN GREIFFENSTEIN

Magistrado Magistrado

MARTHA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

[1] Sentencia T-406 de Junio 5 de 1992, Magistrado Ponente Dr. Ciro Angarita Barón. Proceso No Públicas de Cartagena.

[2] Sentencia C-221 de mayo 29 de 1992, Magistrado Ponente Dr. Alejandro Martínez Caballero, F

[3] Cfr. ALESSANDRO, Pizzoruso. " Lecciones de Derecho Constitucional. " Centro de Estudios (

[4] Corte Constitucional. Op, cit.

[5] Gaceta Constitucional N° 85, mayo 29 de 1991, págs. 8 y 9.

[6] Sentencia No 222 Corte Constitucional. 17 de Junio de 1992. Peticionario, Oscar Dueñas. Ponei

[7] Perry Guillermo. Serpa Horacio y Verano Eduardo. El trabajo como valor fundamental. Proyecto de Colombia. Gaceta Constitucional No 63 pag.2

[8] OIT. 31ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. Introducción del Informe VI c)

[9] Sentencia No. 44 de marzo 22 de 1990. M.P. Dr. Jairo Duque Perez, por la cual se resolvió la acción de tutela del ciudadano JOSE RIOS TRUJILLO contra el artículo 16 de la ley 38 de 1989. Expediente No. 1992

[10] De hecho, el Presidente Gaviria y su Ministro de Hacienda, anotaron, a propósito del proyecto Comisión Especial Legislativa para el año fiscal de 1992 lo siguiente:

"El proyecto de presupuesto que se presenta a consideración de la H. Comisión Especial rompe con aparentemente equilibrado que ocultaba cuantiosos déficits financieros, que se iban subsanando en consagró la posibilidad de presentar un presupuesto desequilibrado, lo que permite demostrarle a la finanzas públicas nacionales." Cfr. "El Presupuesto de 1992 y la Nueva Constitución." Informe de los Ex-ministros de Hacienda Hernando Agudelo Villa y Rodrigo LLorente Martínez, p. 17.

[11] "Hacienda Pública," Ed. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1992, pp. 204-5

[12] Op. Cit., pp. 266-267

[13] Cfr. Maquiavelo, Nicolás. El Príncipe. Editorial Bruguera Barcelona, 1984. Capítulo XVIII. Es del fraile Savonarola, quemado por la inquisición

[14] Según una versión moderada del realismo jurídico, ampliamente aceptada hoy en día, el derecho conjunto de textos normativos votados y promulgados, está en la idea, en la representación que los conjunto. Cfr. H.L.HART, El Concepto del Derecho, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, p. 125 y ss.

[15] Sentencia de Junio 9 de 1988, relativa a la Ley 78 de 1986, Expediente No. 1799.

[16] Cfr. García de Enterría, Eduardo. "La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional"



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