

C-017-93

Sentencia C-017/93

EMBARGABILIDAD DEL PRESUPUESTO

REF: DEMANDA No. D-065

Actor: Jairo Cabezas Arteaga

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 1º (parcialmente) de la Ley 15 de 1982

Inembargabilidad de dineros oficiales destinados al pago de pensiones

Magistrado Ponente:

Eduardo Cifuentes Muñoz

Santa Fe de Bogotá, D.C., Enero 25 de 1993

Aprobado por Acta Nº 4

La Sala Plena de la Corte Constitucional integrada por su Presidente Simón Rodríguez Rodríguez y los Magistrados Ciro Angarita Barón, Eduardo Cifuentes Muñoz, José Gregorio Hernández Galindo, Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz y Jaime Sanín Greiffenstein,

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

Ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

En el proceso ordinario de constitucionalidad contra el artículo 1º (parcialmente) de la Ley 15 de 1982 “por la cual se dictan normas sobre pensiones de jubilación, vejez, invalidez y muerte”.

I. TEXTO DE LA LEY ACUSADA

El tenor literal de la Ley 15 de 1982 es el siguiente:

LEY 15 DE 1982

(Enero 20)

vejez, invalidez y muerte

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Art. 1º Los dineros oficiales para el pago de pensiones de jubilación, vejez, invalidez y muerte son inembargables: deberán manejarse en cuenta especial y no pueden ser en ningún caso trasladados o llevados a cuentas distintas, así sea transitoriamente.

Art. 2º. (...)

Art. 3º. (...)

Dada en Bogotá, D.E., a los 20 días del mes de enero de mil novecientos ochenta y uno (1981).

(Se subraya la parte demandada del artículo 1º)

II. ANTECEDENTES

1.- La Ley 15 de 1982 fue sancionada el 20 de enero de 1982, y publicada en el Diario Oficial No. 39.937 de febrero 3 de 1982.

2.- El ciudadano Jairo Cabezas Arteaga presentó ante esta Corporación el día tres (3) de febrero del año en curso demanda de inconstitucionalidad contra un fragmento del artículo 1º de la Ley 15 de 1982, por considerar que la expresión contenida en esa norma impide a los pensionados obtener el pago oportuno de las pensiones. A su juicio, entraba su satisfacción judicial por la vía ejecutiva cuando la entidad de previsión encargada no las haya cancelado directamente, con lo cual se viola el artículo 53 de la C.P., el cual en opinión del actor, estableció precisamente una excepción al principio de la inembargabilidad de los dineros públicos, cuando se trate de la ejecución de obligaciones pensionales, consagrando en esa medida un derecho en favor de los trabajadores, que no puede ser menoscabado por la ley. Por consiguiente viola también los artículos 1º, 2º, 4º, 13, 25, 46, 48, 58-1 y 87 de la Carta.

3.- Dentro del término de fijación en lista, el apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público presentó un escrito defendiendo la constitucionalidad de la Ley 15 de 1982.

Señala el defensor que la misma Constitución contempla la posibilidad de que la ley determine qué bienes son inembargables aparte de los que la Carta haya señalado como tales (artículo 63 C.P.), dándole así la posibilidad al legislador de otorgar una protección especial a determinados recursos.

En su concepto es infundada la tacha del actor en cuanto que la inembargabilidad establecida en el artículo 1º de la Ley 15 resta efectividad al pago oportuno de las pensiones. Por el contrario, advierte, su verdadero significado es el de proteger esos recursos, manteniéndolos líquidos y disponibles para el cumplimiento de su objeto, con lo cual se cumple el inciso 3º del artículo 53 de la Constitución.

Agrega el apoderado del Ministerio de Hacienda que los demás cargos señalados por el actor carecen de fundamento jurídico, por basarse en consideraciones de hecho, las cuales son del todo ajenas a los juicios de constitucionalidad. Además, con el establecimiento de la

inembargabilidad, el Estado no está eludiendo el pago de sus obligaciones, porque simultáneamente señala un procedimiento especial para su cumplimiento, establecido en el artículo 177 del Código Contencioso Administrativo, al igual que en el Presupuesto General de la Nación (artículo 79 del Decreto 2701 de 1991).

La norma acusada fue expedida como una medida necesaria para mantener y preservar los recursos para el pago de las pensiones, evitando la perturbación que podría generar una sucesión de embargos, algunos eventualmente infundados.

4.- En igual sentido se presentó un escrito por parte del apoderado del Instituto de Seguros Sociales. En dicho memorial se exponen los siguientes argumentos:

La Ley 15 de 1982 en lugar de violar el artículo 53-3 de la Carta, está en consonancia con el mismo; si se permitiera el embargo de los dineros oficiales destinados al pago de las pensiones por parte de algunas personas, se impediría que la generalidad de los pensionados pudiera recibir las mesadas oportunamente y sólo los primeros lograrían su satisfacción, vulnerándose el principio constitucional de la primacía del interés general sobre el particular.

5.- El Procurador General de la Nación, por su parte, se remite a la sentencia de la Corte Suprema de Justicia del 23 de agosto de 1982, en la cual se declaró la constitucionalidad de la norma acusada. A su juicio los argumentos consignados en ella se avienen al nuevo ordenamiento constitucional. Transcribe, en consecuencia, algunos apartes del mencionado fallo, en los cuales se afirma que la norma acusada no le resta efectividad al pago de las prestaciones de que trata, por tener otro cometido, cual es el de proteger dichos recursos, manteniéndolos líquidos y disponibles para el cumplimiento de las pensiones.

El señor Procurador se refiere igualmente al concepto rendido dentro de los procesos D-023 y D-041, cuya ponencia corrió a cargo de los honorables Magistrados Ciro Angarita Barón y Alejandro Martínez Caballero.

Señala adicionalmente que no procede la inconstitucionalidad de la norma acusada, si se tiene en cuenta que el actor sólo demandó una parte del conjunto de disposiciones dictadas por el legislador para la protección de las mencionadas pensiones, como son, entre otras, el artículo 16 de la Ley 38 de 1989, el 513 del Código de Procedimiento Civil, y el Decreto Reglamentario 2980 de 1989.

III. FUNDAMENTOS

Competencia

1. Procede el examen de constitucionalidad de la norma acusada en razón de lo dispuesto en el numeral 4º del artículo 241 de la C.P.

Norma acusada y cargos de inconstitucionalidad

2. El artículo 1º de la Ley 15 de 1.982 dispone la inembargabilidad de los dineros oficiales destinados al pago de las pensiones de jubilación, vejez, invalidez y muerte y su manejo en una cuenta especial de modo que en ningún caso puedan ser objeto de cambio o traslado

alguno.

3. El demandante alega que la norma demandada cercena al pensionado la vía ejecutiva como medio para obtener el pago de su acreencia laboral, en el evento de que la respectiva entidad oficial no la haya satisfecho. A su juicio, esta consecuencia, derivada de la ley, hace que la misma quebrante los artículos 1, 2, 13, 46, 48, 53, 58-1 y 87 de la C.P.

Sentencia No. C-546 de la Corte Constitucional del 1º de octubre de 1992 (Procesos Nos. D-023 y D-041. Magistrados Ponentes Drs. Ciro Angarita Barón y Alejandro Martínez Caballero).

4. La referida sentencia contiene la doctrina constitucional de esta Corporación en materia del principio de inembargabilidad de los recursos y rentas incorporados en el presupuesto general de la Nación. Si bien la inembargabilidad ordenada en la Ley 15 de 1.982 se circunscribe a “los dineros oficiales para el pago de pensiones de jubilación”, la mencionada doctrina que se ocupa del principio general, conserva plena validez y conforme a la misma debe resolverse la cuestión constitucional planteada.

Luego de tratar temas relativos al Estado social de derecho, efectividad de los derechos fundamentales, los derechos de los acreedores del Estado emanados de obligaciones de índole laboral, el caso específico de los pensionados, los derechos de la tercera edad, los principios fundamentales en materia presupuestal y la inembargabilidad, consideraciones todas pertinentes para los efectos del presente proceso constitucional, concluye la Corte:

“Esta Corporación estima que los actos administrativos que contengan obligaciones laborales en favor de los servidores públicos deben poseer la misma garantía que las sentencias judiciales, esto es, que puedan prestar mérito ejecutivo -y embargo- a los dieciocho (18) meses después de haber sido ejecutoriados, de conformidad con el artículo 177 del código contencioso administrativo, que dice en sus incisos primero y cuarto:

‘Artículo 177.- Cuando se condene a la Nación, a una entidad territorial o descentralizada al pago o devolución de una cantidad líquida de dinero, se enviará inmediatamente copia de la sentencia a quien sea competente para ejercer las funciones del ministerio público frente a la entidad condenada...

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 ejecutoria...’

En consecuencia, esta Corte considera que en aquellos casos en los cuales la efectividad del pago de las obligaciones dinerarias a cargo del Estado surgidas de las obligaciones laborales, solo se logre mediante el embargo de bienes y rentas incorporados al presupuesto de la nación, este será embargable en los términos del artículo 177 del Código Contencioso Administrativo”.

5. La identidad sustancial de la demanda que dió lugar a este proceso constitucional con la que sirvió de base al pronunciamiento tratado en el punto anterior, adicionada a la plena

conducencia de sus fundamentos constitucionales también en el caso presente, indefectiblemente lleva a la Corte a declarar, como en efecto se hará, la exequibilidad del precepto acusado, dejando a salvo las situaciones en las cuales la efectividad del pago de las pensiones sólo pueda lograrse mediante el embargo de los fondos destinados al pago de pensiones de jubilación, vejez, invalidez y muerte, en cuyo caso el embargo correspondiente se ajustará a lo señalado en el artículo 177 del Código Contencioso Administrativo.

6. El mismo tratamiento recibieron los artículos 14 y 16 del Decreto 036 de 1992, que versan sobre el Fondo de Pasivo Social de la Empresa Puertos de Colombia, Colpuertos, y los artículos 5º Y 6º del Decreto 037 de 1991 relativos a los bienes y recursos de la Empresa en liquidación. (Corte Constitucional, sentencia C-013-93, enero 21 de 1993).

IV. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional,

R E S U E L V E

PRIMERO.- Declarar la constitucionalidad del artículo 1º de la Ley 15 de 1.982 en la parte que dice “Los dineros oficiales para el pago de pensiones de jubilación, vejez, invalidez y muerte son inembargables”, dejando a salvo las situaciones en las cuales la efectividad del pago de las obligaciones laborales sólo pueda hacerse mediante el embargo de los mismos, en cuyo caso el embargo correspondiente se ajustará a lo señalado en el artículo 117 del Código Contencioso Administrativo.

Comuníquese al Señor Presidente de la República, al señor Presidente del Congreso, al señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, y al señor Director del Instituto de Seguros Sociales, ISS. Publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

SIMON RODRIGUEZ RODRIGUEZ

Presidente

CIRO ANGARITA BARON

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ G.

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ C.

Magistrado

JAIME SANIN GREIFFENSTEIN.

Magistrado

MARTHA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General