

Sentencia No. C-103/94

BIENES INEMBARGABLES/BIENES INEMBARGABLES-Certificación/DIRECCION GENERAL DE PRESUPUESTO/RECURSOS PROCESALES-Eliminación

La redacción de la norma, al decir que “basta certificación del Director General de Presupuesto o su delegado para acreditar el mencionado carácter de los bienes y se efectuará desembargo de los mismos a más tardar el día siguiente de haber sido presentada al juez dicha certificación.”, priva al juez de la facultad de examinar la certificación en sí misma, a la luz de los demás elementos de juicio de que disponga, para decidir de conformidad con su propia autonomía. Es evidente que la certificación es una prueba, cuya evaluación compete al juez, para que éste no aparezca únicamente como el encargado de cumplir una especie de orden impartida por un funcionario de la rama ejecutiva. Por esto, se declarará inexecutable la parte correspondiente, porque la Corte considera que vulnera el principio de la separación de los poderes y la autonomía de la rama judicial, consagrada en la Constitución. Al eliminar los recursos contra la providencia que ordena el desembargo, se vulnera el debido proceso consagrado por el art. 29 de la Constitución, lo mismo que el acceso eficaz a la justicia.

Las autoridades a quienes corresponda la ejecución de una sentencia 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.

REF: D- 377

Demanda de inconstitucionalidad del artículo 1o., numerales 158 (parcial) y 272 (parcial) del decreto 2282 de 1989 “ por medio del cual se introducen algunas modificaciones al Código de Procedimiento Civil.”

Actor:

EULOGIO AGUDELO GUEVARA.

Magistrado Ponente:

JORGE ARANGO MEJIA.

Sentencia aprobada, según consta en acta número diez y ocho (18), correspondiente a la sesión de la Sala Plena, del día diez (10) del mes de marzo de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Eulogio Agudelo Guevara, en uso del derecho consagrado en los artículos 40, numeral 6, y 241, numeral 4o, de la Constitución, presentó ante esta Corporación demanda de inconstitucionalidad de los artículos 74 de la ley 46 de 1990; 16 (parcial) de la ley 38 de 1989; lo., 2o. y 3o. del decreto 2980 de 1989; 6o. y 7o. del decreto 768 de 1993; y lo., numerales 158 (parcial) y 272 (parcial) del artículo 1o. del decreto 2282 de 1989.

Por auto del nueve (9) de agosto de 1993, el Magistrado Sustanciador rechazó la demanda en relación con los artículos 74 de la ley 46 de 1990; 16 (parcial) de la ley 38 de 1989; lo., 2o., y 3o. del decreto 2980 de 1989 y 6o., y 7o. del decreto 768 de 1993. El fundamento de tal decisión, se expone a continuación.

El artículo 16 de la ley 38 de 1989, fue declarado exequible por la Corte Constitucional en sentencia C-546 de 1992, con la salvedad hecha en la parte motiva sobre la efectividad de las obligaciones pecuniarias a cargo del Estado, surgidas de obligaciones laborales. Evento en el cual no opera el principio de la inembargabilidad de las rentas y recursos incorporados en el Presupuesto de la Nación. Por existir cosa juzgada, la demanda en relación con este artículo, debía ser rechazada, como efectivamente se hizo.

En relación con la norma acusada de la ley 46 de 1990, que establecía la vigencia del Presupuesto de 1992, hasta el 31 de diciembre del mismo año, se advirtió:

“Esta ley, por su naturaleza sui generis, tiene una vigencia predeterminada, que la hace

inaplicable después de dicho tiempo, excepto si el Gobierno Nacional en el término que estipula el artículo 346 de la Constitución en concordancia con el 348 del mismo estatuto, no presenta a consideración y aprobación del Congreso de la República la ley que regirá para el año siguiente, caso en el cual tendrá vigencia la ley del año inmediatamente anterior...

“Para el caso en estudio la ley 46 de 1992 estuvo vigente hasta el 31 de diciembre de 1990, toda vez que para el año 92 rigió el decreto 2819 de 1991 que no fue improbadado por la Comisión Legislativa y para el año 1993 está vigente la ley 21 de 1992.

“De esta manera un pronunciamiento de la Corte sobre la exequibilidad de la ley acusada, sería inocuo, pues se produciría sobre una norma que ya ha dejado de existir y cuyo fundamento es el artículo 16 de la ley 38 de 1989, declarado exequible por la Corte.”

Finalmente, frente a las normas acusadas del decreto 2980 de 1989 y 768 de 1993, por ser decretos expedidos con fundamento en la potestad reglamentaria del Presidente de la República, ordinal 3o. del artículo 120 de la Constitución de 1886 y 189, numeral 11, de la Constitución de 1991, el Magistrado sustanciador se declaró incompetente para conocer de su constitucionalidad, por corresponder al Consejo de Estado resolver sobre ellas, según lo prevé el artículo 237, el inciso 2o. de la Constitución, en concordancia con el artículo 241 del mismo estatuto.

No sobra advertir que en en la parte resolutive del auto del nueve (9) de agosto, se le hizo saber al demandante que contra la decisión de rechazó procedía el recurso de súplica ante la Sala Plena de la Corporación, recurso que no fue interpuesto.

En el mismo auto, se inadmitió la demanda en relación con las normas acusadas del decreto 2282 de 1989, porque el actor no determinó las razones por las que consideraba que dichos artículos vulneraban los preceptos constitucionales indicados en la demanda, faltando, por tanto, uno de los requisitos establecidos por el artículo 2o. del decreto 2067 de 1991, para la admisión de esta clase de actuaciones.

Dentro del término señalado para subsanar las fallas observadas en la demanda, el señor Eulogio Agudelo Guevara la corrigió, tal como consta en el informe secretarial del dieciocho (18) de agosto del año en curso, que obra en el expediente.

En consecuencia, por auto del veinticuatro (24) de agosto del mismo año, se admitió la demanda en relación con las normas demandadas, ordenando la fijación del negocio en lista, para asegurar la intervención ciudadana dispuesta por los artículos 242, numeral 1, de la Constitución y 7o., inciso segundo, del decreto 2067 de 1991; y se dispuso el envío de copia del expediente al Señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor.

Cumplidos todos los requisitos exigidos por el decreto 2067 de 1991 y recibido el concepto del señor Procurador General de la Nación, entra la Corte a decidir.

A) NORMAS ACUSADAS.

El aparte subrayado constituye el texto de las normas acusadas:

“Ministerio de Justicia

“DECRETO NUMERO 2282 DE 1989

“(octubre 7)

” Por el cual se introducen algunas modificaciones al Código de Procedimiento Civil”

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades que le confiere la Ley 30 de 1987, y oída la Comisión Asesora por ella establecida,

DECRETA:

“Artículo 1o.- Introdúcense las siguientes reformas al Código de Procedimiento Civil:

“...

” 158. El artículo 336, quedará así:

El término de seis meses que establece el inciso anterior, se contará desde la ejecutoria de la sentencia o de la providencia que la complementa; pero cuando se hubiere apelado de aquélla o de ésta comenzará a correr desde la ejecutoria del auto de obediencia a lo resuelto por el superior.”

“ ...

“272. El artículo 513, quedará así:

” Embargo y secuestros previos:

“ ...

“Las rentas y recursos incorporados en el presupuesto general de la Nación son inembargables.

“Si llegaren a resultar embargados bienes de esta índole, bastará certificación del Director General del Presupuesto o su delegado para acreditar el mencionado carácter de los bienes y se efectuará desembargo de los mismos, a más tardar el día siguiente de haber sido presentada al juez dicha certificación. Contra la Providencia que disponga el desembargo no procede recurso alguno.”

B) LA DEMANDA.

Considera el demandante que los artículos acusados, desconocen los artículos 1; 2; 4; 5; 13; 14; 22; 23; 29; 53; 58; 63; 87; 89; 90; 95; 209; 228 y 336 de la Constitución.

Como lo anota el señor Procurador en su concepto, los argumentos dados por el actor para justificar la inconstitucionalidad de las normas acusadas son más de orden enunciativo que explicativo.

Los cargos esgrimidos en la demanda, se pueden sintetizar de la siguiente manera:

1o.- Las normas acusadas permiten que la Nación (Estado) incumpla sus obligaciones, además de estimular a los funcionarios públicos para adquirir compromisos pecuniarios a nombre del Estado en forma imprudente, a sabiendas de la inejecutabilidad de la Nación.

2o.- La inejecutabilidad de la Nación permite que no se cumplan los fines propios del Estado, consagrados en el artículo 2o. de la Constitución.

3o.- Se desconoce el principio de la igualdad, cuando determinadas normas permiten ejecutar a los particulares, pero no a la Nación que es inejecutable.

50.- Se desconocen los derechos adquiridos de los trabajadores, porque el cumplimiento de las obligaciones del Estado para con éstos, no puede hacerse efectivo por la vía ejecutiva, gracias a la inejecutabilidad y a la inembargabilidad con la que está amparada la Nación.

60.- Se desconoce el artículo 87 de la Constitución porque “si toda persona tiene derecho a acudir a una autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o acto administrativo, no puede la sentencia en este caso, ordenar su cumplimiento, puesto que la inejecutabilidad hace ineficaz tal orden”. Igualmente, se desconoce la fuerza obligatoria de las decisiones judiciales, artículo 228 de la Constitución.

C) INTERVENCION CIUDADANA

Dentro del término constitucional establecido para intervenir en la defensa o impugnación de la ley demandada, presentó escrito el ciudadano designado por el Ministerio de Justicia, quien solicitó la declaratoria de exequibilidad de la ley acusada. Al respecto, manifestó:

” Lo que el demandante pretende, con esta demanda... es menoscabar la legalidad del gasto público al suprimir la norma que permite incorporar en el presupuesto las partidas necesarias para atender el pago de las sentencias condenatorias de carácter dinerario contra la Nación, por una parte, y por otra, exigir que las medidas precautelativas operen automáticamente contra las rentas y recursos de la Nación. O bien someter al Gobierno a una condición imposible, cual es la de adivinar, al tiempo de preparar el proyecto de Ley de Apropiações, cuál será el monto global de las condenas contra la Nación que se produzcan en el ejercicio fiscal respectivo. O, finalmente, propiciar que recursos destinados a otros propósitos sean desviados de sus respectivas partidas para asumir erogaciones. La primera pretensión es inaceptable, además de peligrosa para la estructura democrática del Estado colombiano, al permitir que éste haga erogaciones no presupuestadas. La segunda es irracional y no podría cumplirse. La tercera violaría el estatuto presupuestal de manera irremediable, con lo que sería equivalente a la primera.” (fl 59)

D) CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Por medio del oficio No. 311 del 6 de octubre de 1993, el Procurador General de la Nación rindió el concepto de rigor. En él solicita se declaren exequibles las normas acusadas.

El Ministerio Público afirma que el principio de la inejecutabilidad de la Nación, contenido en el numeral 158 del artículo 10. del decreto 2282 de 1989, es un mecanismo protector de las finanzas públicas que permite al Estado cumplir sus fines, entre ellos, la eficiente prestación de los servicios públicos, el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población. Instrumento con que también cuentan las entidades territoriales. El principio de inejecutabilidad, entendido en esta forma, es un privilegio que debe mantenerse, para permitir que con los recursos de la Nación se satisfagan las necesidades generales de la población.

Sin embargo, la Nación y las entidades territoriales pueden ser ejecutadas, tal como lo dispone el Código Contencioso Administrativo, artículo 177. Norma que morigeró el rigorismo con el que se venía aplicando el principio de inejecutabilidad, pues hoy sólo tiene aplicación frente a las sentencias condenatorias, proferidas por la jurisdicción ordinaria.

En relación con la inembargabilidad de las rentas y bienes de la Nación, consagrada, entre otras normas, en el artículo demandado, por ser una reproducción del artículo 16 de la ley 38 de 1989, debe darse aplicación a la jurisprudencia contenida en la sentencia C- 546 de 1992, razón por la que la norma demandada debe ser declarada exequible .

II.- CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Primera.- Competencia.

La Corte Constitucional es competente para conocer de este asunto, en virtud de lo dispuesto por el artículo 241 y normas concordantes.

Segunda.- Consideración preliminar: la alegada inconstitucionalidad sobreviniente.

Dice el demandante que las normas acusadas violan la Constitución, porque el artículo 150, numeral 10, prohíbe conferir facultades extraordinarias para expedir códigos.

Este argumento no resiste análisis. El Decreto Extraordinario 2282 de 1989 fue expedido en virtud de facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República por el Congreso, en ejercicio de la décima segunda atribución que el artículo 72 de la Constitución anterior señalaba al mismo Congreso.

Como lo ha dicho la Corte, el procedimiento seguido para dictar el Decreto 2282, hay que mirarlo a la luz de la Constitución a la sazón vigente. Constitución que sí permitía al Congreso conferir facultades extraordinarias al Presidente para la expedición de códigos.

No prospera la acusación por este motivo.

Tercera.- Lo que se controvierte.

Pretende el actor que se declare la inexecutable parcial de los numerales 158 y 272 del artículo 1o. del decreto 2282 de 1989, que modificaron los artículos 336 y 513 del Código de Procedimiento Civil, en cuanto la primera de tales normas prohíbe ejecutar a la Nación, salvo en el caso del artículo 177 del Código Contencioso Administrativo, y en cuanto la segunda consagra el principio general de la inembargabilidad de las rentas y recursos incorporados en el Presupuesto General de la Nación. Las partes demandadas de las normas son estas:

“Art. 336.- (Modificado D.E. 2282/89, art. 1o., num. 158) “Ejecución contra entidades de derecho público.- La Nación no puede ser ejecutada, salvo en el caso contemplado en el artículo 177 del Código Contencioso Administrativo”.

Art. 513.- (Modificado D.E. 2282/89, art. 1o., num. 272). “Embargo y secuestro previos. ...Las rentas y recursos incorporados en el Presupuesto General de la Nación son inembargables.

“Si llegaren a resultar embargados bienes de esta índole, bastará certificación del Director General de Presupuesto o su delegado para acreditar el mencionado carácter de los bienes y se efectuará desembargo de los mismos, a más tardar el día siguiente de haber sido presentada al juez dicha certificación. Contra la providencia que disponga el desembargo no procede recurso alguno”.

Antes de intentar desentrañar las razones en que se funda el actor, es conveniente examinar la demanda a la luz del principio de la cosa juzgada constitucional, consagrada en el artículo 243 de la Constitución.

Cuarta.- La sentencia C-546 de octubre 1o. de 1992.

La Corte Constitucional, en la sentencia C-546, de octubre 1o. de 1992, declaró executable el

artículo 16 de la Ley 38 de 1989, cuyo texto es el siguiente:

“Art. 16.- La inembargabilidad.- 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”.

La Corte Constitucional estimó conforme a la Constitución la regla general de la inembargabilidad de las rentas y recursos incorporados en el Presupuesto General de la Nación, pero exceptuó expresamente los créditos laborales, así:

“Segundo: SON EXEQUIBLES los artículos 8o., en la parte que dice: “y la inembargabilidad”, y 16 de la Ley 38 de 1989; y además, en tratándose de créditos laborales, entendidos dichos textos conforme a los dos últimos párrafos de la parte motiva de esta sentencia”.

“En consecuencia, esta Corporación estima que los actos administrativos que contemplan 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:

“Inciso primero: “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”

“Inciso cuarto: “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”.

La sentencia C-546, como se ve, encontró ajustada a la Constitución la inembargabilidad general de las rentas y recursos incorporados en el Presupuesto General de la Nación, con la excepción dicha. Y, además, no hizo reparo alguno al artículo 177 del Código Contencioso Administrativo.

Quinta.- Comparación de los artículos 336 y 513 del Código de Procedimiento Civil con el artículo 16 de la Ley 38 de 1989.

a) Si se comparan la primera frase del artículo 16 de la Ley 38 de 1989 y el inciso segundo del artículo 513 del Código de Procedimiento Civil, se nota que son idénticos. En efecto:

Primera frase del artículo 16: “Las rentas y recursos incorporados en el Presupuesto General de la Nación son inembargables”.

Inciso segundo del artículo 513: “Las rentas y recursos incorporados en el Presupuesto General de la Nación son inembargables”.

En lo que se refiere a esta última norma, no hay, pues, lugar a la menor duda: está amparada por la declaración de exequibilidad hecha en la sentencia C-546.

b) En cuanto al inciso tercero del mismo artículo 513, cabe decir lo siguiente:

La redacción de la norma, al decir que “basta certificación del Director General de Presupuesto o su delegado para acreditar el mencionado carácter de los bienes y se efectuará desembargo de los mismos a más tardar el día siguiente de haber sido presentada al juez dicha certificación.”, priva al juez de la facultad de examinar la certificación en sí misma, a la luz de los demás elementos de juicio de que disponga, para decidir de conformidad con su propia autonomía. Es evidente que la certificación es una prueba, cuya evaluación compete al juez, para que éste no aparezca únicamente como el encargado de cumplir una especie de orden impartida por un funcionario de la rama ejecutiva. Por esto, se declarará inexecutable la parte correspondiente, porque la Corte considera que vulnera el principio de la separación de los poderes y la autonomía de la rama judicial, consagrada en el artículo 228 de la Constitución. La inexecutabilidad se concreta a lo siguiente: “basta certificación del Director General de Presupuesto o su delegado para acreditar el mencionado carácter de los bienes y se efectuará desembargo de los mismos a más tardar el día siguiente de haber sido presentada al juez dicha certificación”.

De otra parte, al eliminar los recursos contra la providencia que ordena el desembargo, se vulnera el debido proceso consagrado por el art. 29 de la Constitución, lo mismo que el acceso eficaz a la justicia (art. 229 C.P). Por este motivo, se declarará inexecutable la frase

final del inciso tercero: “Contra la providencia que disponga el desembargo no procede recurso alguno.”

En consecuencia, el inciso tercero del artículo 513, quedará así:

“Si llegaren a resultar embargados bienes de esta índole, se efectuará desembargo de los mismos”.

c) En lo que tiene que ver con la frase inicial del artículo 336, también su constitucionalidad es evidente al compararla con el mismo artículo 16. Veamos:

“Frase inicial del art. 336.- Ejecución contra entidades de derecho público. La Nación no puede ser ejecutada, salvo en el caso contemplado en el artículo 177 del Código de Procedimiento Civil”.

Frase final del artículo 16: “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”.

Es ostensible que las dos normas dicen lo mismo, con diferentes palabras. Así lo demuestra la referencia al Código Contencioso Administrativo, concretamente a su artículo 177.

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.

III.- DECISION

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

RESUELVE:

Decláranse EXEQUIBLES las siguientes partes de los numerales 158 y 272 del artículo 1o. del decreto 2282 de 1989, que modificaron los artículos 336 y 513 del Código de Procedimiento Civil, así:

a) Del artículo 336, esta frase: “La Nación no puede ser ejecutada, salvo en el caso contemplado en el artículo 177 del Código Contencioso Administrativo”.

b) Del artículo 513, el inciso segundo, que dice:

La EXEQUIBILIDAD que aquí se declara deberá entenderse con la excepción reconocida en la sentencia C-546, de octubre 1o. de 1992, de esta misma Corte, en relación con los créditos laborales, y en concordancia con la parte motiva de esta providencia.

c) Del mismo artículo 513, el inciso tercero, salvo los siguientes apartes, que se declaran INEXEQUIBLES:

“...basta certificación del Director General de Presupuesto o su delegado para acreditar el mencionado carácter de los bienes y ... a más tardar el día siguiente de haber sido presentada al juez dicha certificación. Contra la providencia que disponga el desembargo no procede recurso alguno”.

En consecuencia, el inciso tercero, excluidas las partes declaradas inexequibles, quedará así:

“Si llegaren a resultar embargados bienes de esta índole, se efectuará desembargo de los mismos”.

Notifíquese, cópiese, publíquese, comuníquese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

JORGE ARANGO MEJIA

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General