

Sentencia C-1064/03

FACULTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA/PRINCIPIO DE INEMBARGABILIDAD-Bienes de uso público

INEMBARGABILIDAD DE RECURSOS DEL PRESUPUESTO PUBLICO-Regla y excepción

PRINCIPIO DE INEMBARGABILIDAD DE BIENES DEL ESTADO-Límites al legislador para determinar demás bienes inembargables

EMBARGO-Procedencia/EMBARGO-Improcedencia

LEGISLADOR-Criterio para establecer o no la embargabilidad

LEGISLADOR-Respeto a la regla general de embargabilidad

Es evidente la intención del legislador de respetar la regla general de la embargabilidad, que se manifiesta en que los bienes del obligado son la garantía del acreedor y que, en tal virtud, puede perseguirlos para lograr la satisfacción de sus acreencias. De allí que la Constitución y la ley hayan sido cuidadosas al momento de fijar cuáles bienes pueden sustraerse de ser objeto de la medida cautelar de embargo.

LEGISLADOR-No extendió la inembargabilidad de bienes destinados a servicio público cuando es prestado por particulares

CLAUSULA GENERAL DE COMPETENCIA-Libertad de configuración normativa

PRINCIPIO DE IGUALDAD-Entidades públicas y privadas son distintas

PARTICULARES QUE CONTRATAN PRESTACION DE SERVICIOS PUBLICOS-Animo legítimo de obtener ganancia/PARTICULARES-Se someten a reglas de oferta y demanda/PARTICULARES-Sujetos a derecho privado/MEDIDAS CAUTELARES-Previsibles y evitables por particulares

Los particulares que contratan la prestación de un servicio público, a diferencia de cuando lo hace el Estado, los guía el ánimo legítimo de obtener una ganancia, y se someten a las reglas de la oferta y la demanda. De allí su sujeción a las normas del derecho privado. Entonces, las medidas cautelares corresponden a circunstancias perfectamente previsibles, que los particulares prestadores de servicios públicos pueden evitar.

PRESTACION DE SERVICIOS PUBLICOS POR PARTICULARES-Temporalidad/ESTADO-Debe garantizar acceso a servicios públicos en forma permanente/LEGISLADOR-Establece prerrogativas a favor del Estado para equilibrar obligación de garantizar prestación de servicios públicos

Los particulares que prestan servicios públicos lo hacen en forma temporal, es decir, durante el período de tiempo que dure el contrato. En cambio, es obligación constitucional del Estado garantizar el acceso a los servicios públicos de sus habitantes, en forma permanente y general, como lo prevé el artículo 365 de la Carta. A diferencia de lo que ocurre cuando el prestador es un particular, que tiene la libertad de decidir si contrata con el Estado

suministrar o no un servicio público, el Estado es el responsable de que los servicios se presten en todo el territorio nacional, suministrándolo él directamente o en forma indirecta y sin interrupciones. El Estado no se puede sustraer de esta obligación, invocando. Si el legislador otorga la prerrogativa únicamente en cabeza del Estado de que los bienes destinados al servicio público no sean embargados, excluyendo a los particulares, quiere decir que se está tratando de equilibrar en algo la obligación que recae en el Estado de garantizar la prestación de los servicios públicos a todos los habitantes del país, sean cuales fueren las circunstancias. Por lo tanto, cuando el legislador estableció las diferencias en cuanto a la posibilidad o no de embargar los bienes de prestadores de servicios públicos, atendiendo la naturaleza pública o privada del prestador, obró dentro de claras disposiciones constitucionales, al darle un tratamiento jurídico distinto a quienes son constitucionalmente distintos: las entidades públicas no son iguales a las entidades privadas, ni siquiera cuando desarrollan labores similares. Se respetó el contenido del artículo 13 de la Carta.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-No prospera el cargo por tratarse de una interpretación subjetiva del demandante

Referencia: expediente D-4712

Demanda de inconstitucionalidad parcial contra el artículo 684 del Código de Procedimiento Civil.

Actores : Jorge Mario Rivadeneira Mora.

Magistrado Ponente:

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA.

Bogotá, D. C., once (11) de noviembre de dos mil tres (2003).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES.

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, el ciudadano Jorge Mario Rivadeneira Mora demandó parcialmente el artículo 684 del Código de Procedimiento Civil.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda de la referencia.

II. NORMA DEMANDADA.

A continuación, se transcribe el texto de la disposición acusada. Lo subrayado son las

expresiones demandadas.

Artículo 684. Modificado por el D. E. 2282 de 1989, art. 1, numeral 342. Bienes inembargables. Además de los bienes inembargables de conformidad con leyes especiales, no podrán embargarse:

1. Los bienes de uso público.

2. Los destinados a un servicio público cuando éste se preste directamente por un departamento, una intendencia, una comisaría, un distrito especial, un municipio o un establecimiento público, o por medio de concesionario de éstos; pero es embargable hasta la tercera parte de los ingresos del respectivo servicio, sin que el total de embargos que se decreten exceda de dicho porcentaje.

Cuando el servicio lo presten particulares, podrán embargarse los bienes destinados a él, así como la renta líquida que produzcan, y el secuestro se practicará como el de empresas industriales.

3. (...)

III. LA DEMANDA.

El actor considera que esta disposición viola los artículos 1, 2, 13, 58, 63, 334, 365 y 367 de la Constitución. El concepto de violación se resume así:

Para el actor, si bien la disposición se inicia con un enunciado que tiene sustento constitucional : que son inembargables los bienes destinados a un servicio público, sin embargo, a renglón seguido deja de lado que la destinación del bien que es el servicio público, para distinguir y predicar la embargabilidad cuando el prestador del servicio público es un particular. Es decir “la inembargabilidad se predica de la naturaleza de las entidades del servicio público y no atendiendo la destinación y/o naturaleza jurídica de los bienes.”

Considera que en un Estado social de derecho que tiene dentro de los fines esenciales asegurar que todos sus asociados tengan acceso a los servicios públicos, y que para su prestación pueden concurrir personas públicas o privadas, debe imperar el principio de igualdad previsto en el artículo 13 de la Carta. Sin embargo, la norma demandada dispensa un tratamiento distinto atendiendo la naturaleza de quien presta el servicio.

Señala que el interés general inscrito en los servicios públicos se ha reflejado en otros textos legales, por ejemplo en el artículo 56 de la Ley 142 de 1994, que establece la “declaratoria de utilidad pública e interés social para la prestación de servicios públicos.” Mediante esta declaración se brindan unas prerrogativas a favor del bienestar general que debe reflejarse con la inembargabilidad de los bienes afectos a un servicio público.

El artículo 63 de la Constitución establece cuáles bienes son inembargables, permitiendo que el legislador amplíe este catálogo. El artículo constitucional se caracteriza por definir ciertos bienes según su naturaleza o destinación. Por ello, la ley debe respetar este marco trazado por el constituyente y seguir estos lineamientos. Así, podrá ampliar la lista de bienes inembargables atendiendo su naturaleza o destinación pero no teniendo en consideración las

condiciones jurídicas de sus titulares. El demandante se refiere a lo dicho por la Corte en la sentencia C-090 de 2001 sobre la inembargabilidad del ahorro de los transportadores en lo relativo a la renovación y reposición del parque automotor.

Concluye el actor con la afirmación de que lo acusado no se aviene a la Constitución, pues permite que se embarguen, secuestren y rematen bienes destinados a la prestación de servicios públicos, limitando, de esta manera, los fines esenciales del Estado establecidos en los artículos 2 y 365 de la Carta. Se desconoce que los servicios públicos son inherentes a la finalidad del Estado y son instrumento para alcanzar la justicia social y promover las condiciones de igualdad real y efectiva. Se infringe el principio de igualdad pues dos personas encargadas de la misma labor sufren consecuencias distintas, no obstante que el legislador, en la Ley 142 de 1994 ha buscado dotarlas de idénticas prerrogativas.

También hace referencia a la praxis, con la advertencia de que no obstante no ser un argumento de constitucionalidad sirve para ilustrar lo que en la práctica sucede con la aplicación de la norma acusada. Y observa que anteriormente la disposición acusada se justificaba o era inoperante, porque existía el monopolio en la prestación de los servicios públicos por el Estado. Pero con la Constitución actual esto desapareció.

IV. INTERVENCIONES.

Intervinieron el Ministerio del Interior y de Justicia, a través de la doctora Ana Lucía Gutiérrez Guingue, y el ciudadano Pablo Felipe Robledo del Castillo, quienes pidieron declarar a la Corte la exequibilidad de la disposición acusada. Las razones de cada uno se resumen así:

a) Intervención del Ministerio del Interior y de Justicia. En primer lugar, considera la interviniente que la disposición acusada corresponde a la facultad de configuración normativa del legislador y está conforme al artículo 63 de la Carta. Dentro de esta facultad, el legislador puede establecer condiciones diferentes, pero constitucionalmente válidas, con los criterios expuestos por la Corte en la sentencia C-063 de 1997.

Cuando los particulares prestan servicios públicos deben garantizar la prevención del resultado previsible, de suerte que las consecuencias de sus actos no lleguen a afectar de modo alguno los derechos de terceros y en particular los de aquellos beneficiados directamente con el servicio prestado. Esto significa que el particular debe en todos los casos salvaguardar la prestación del servicio a su cargo, lo que implica su responsabilidad en el evento de no lograr tal cometido por dolo o culpa grave. Al respecto la Corte se pronunció en la sentencia C-181 de 1997. Un embargo es una situación que puede preverse y evitarse. De allí que no corresponde al Estado establecer prerrogativas que eximan de tal responsabilidad al particular, bajo el escudo del sentido social de la prestación del servicio público. Esta situación es distinta frente al Estado, que es a quien le corresponde garantizar el cumplimiento de los servicios públicos, y es en gran parte del territorio nacional, el único prestador de estos servicios. Lo que implica que el legislador encuentre argumentos suficientes para establecer condiciones especiales a su favor.

Finalmente señala que si bien los particulares prestan un servicio público, son las normas de derecho privado las que rigen para ellos, por lo tanto, no es de recibo exigir para estos particulares un régimen igual al aplicable para el Estado.

b) Intervención del ciudadano Pablo Felipe Robledo del Castillo. Solicita denegar lo pretendido en esta demanda. Señala que de acuerdo con lo establecido en el artículo 63 de la Constitución, el legislador ha expedido normas tendientes a extraer de la garantía general de los acreedores cierta clase de bienes, sobre los que considera que no deben recaer medidas cautelares de embargo, por ejemplo, la inembargabilidad de las rentas y recursos incorporados en el Presupuesto Nacional, los bienes destinados al servicio público. Es indiscutible que la disposición le otorga tratamiento desigual a dos personas que realizan la misma labor, lo que no hace necesariamente inconstitucional la norma, si está fundamentada en condiciones relevantes que lo ameriten.

Con lo pretendido en esta demanda, señala el interviniente, se estaría haciendo nugatorio el derecho al acreedor de reclamar lo que legalmente le corresponde, cercenando por esta vía el derecho constitucional a la propiedad privada consagrado en el artículo 58 de la Carta. Lo que es diferente si el deudor es una entidad pública, puesto que la garantía del acreedor es más amplia, porque no se limita al simple patrimonio del deudor particular, sino que se extiende a los demás bienes y rentas cuyo dominio ostente. Agrega que precisamente “por ser mayor la garantía de pago que brindan estas entidades, se justifica el límite establecido en la parte final del inciso primero, consistente en que los embargos sólo pueden decretarse “hasta la tercera parte de los ingresos del respectivo servicio”. (fl. 37)

La norma demandada pretende evitar eventuales abusos derivados de una interpretación retorcida, consistente en que los deudores aleguen la inembargabilidad de sus bienes so pretexto de estar éstos destinados a la prestación de un servicio público. Esta es la razón de la existencia del precepto demandado, ya que hace claridad al respecto.

Se refirió, además, a un antecedente jurisprudencial examinado por la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, en la sentencia del 16 de noviembre de 1978, que declaró constitucional el tratamiento desigual que consagraba el artículo 413 del Código de Procedimiento Civil, ahora artículo 407.

En el caso examinado el tratamiento desigual está justificado.

Tampoco puede prosperar el argumento de que permitir el embargo de los bienes destinados a la prestación de los servicios públicos lleva consigo la interrupción del servicio. Esto es un sofisma, pues la filosofía de la norma es evitar la “impunidad civil” por el incumplimiento de las obligaciones patrimoniales y no la interrupción o suspensión del servicio.

Finaliza con la observación de que la inembargabilidad, cuando se trata de bienes de entidades públicas, no está inspirada en la protección del servicio público sino en el patrimonio de la entidad, es decir, en el patrimonio de todos los colombianos, de allí su inembargabilidad, dado que la cautela no es la única forma de garantizar el cumplimiento del fallo judicial, porque se trata de entidades de derecho público.

El señor Procurador General de la Nación, en concepto Nro. 3333, de fecha 29 de agosto de 2003, solicitó a la Corte declarar exequible el numeral 2 del artículo 684 del Código de Procedimiento Civil, por las razones que se resumen así:

Señala que el tratamiento legal que corresponde a los bienes del Estado destinados a la

prestación de los servicios públicos no puede equipararse al que corresponde a los bienes de los particulares “porque la intangibilidad con que se protege a los primeros resulta desproporcionada en cuanto la disposición del bien obedezca a la mera liberalidad de sus propietarios y porque, además, se coloca en peligro la seguridad jurídica que comportan otras instituciones jurídicas.” De allí que los apartes demandados se ajustan a la Constitución y no se vulneran los principios del Estado social de derecho y tampoco se atenta contra el derecho a la igualdad.

De acuerdo con el artículo 63 de la Constitución, el legislador goza de la facultad de establecer a través de la ley cuáles son los bienes exceptuados de la medida judicial de embargo, sin otros límites que los impuestos por la Constitución.

Entonces, el análisis debe hacerse en determinar si el legislador vulneró los principios inherentes al Estado social, en especial el derecho a la igualdad, al distinguir entre los bienes de dominio público y los de los particulares cuando éstos están destinados a la prestación de un servicio público.

Se remite a lo dicho en la sentencia C-103 de 1994, en que la Corte determinó ajustados a la Constitución los numerales 258 y 272 del artículo 1º del Decreto 2282 de 1989, que introdujeron modificaciones al Código de Procedimiento Civil. Entre ellas que la Nación no puede ser ejecutada, salvo el caso contemplado en el artículo 177 del Código Contencioso Administrativo, cuando existan condenas a contra la Nación o sus entidades públicas que no hubieren sido satisfechas dentro de los 18 meses siguientes. La jurisprudencia extendió también estos efectos a la preexistencia de actos administrativos que presten mérito ejecutivo.

La inembargabilidad busca proteger bienes y recursos del Estado. Esta protección preferente se refiere a los bienes públicos, pero no a los bienes cuando el titular sea un particular que presta un servicio público.

Este privilegio se remonta al concepto de servicio público en la jurisprudencia francesa y a la evolución que ha sufrido el mismo, que lo introdujo para los servicios industriales y comerciales. Así mismo, al desarrollo de los conceptos de monopolio estatal en la prestación de los servicios públicos y de actividades que son del resorte estatal y el cumplimiento de finalidades esenciales de rango constitucional.

Entonces “mientras el comportamiento del Estado como prestador de servicios públicos se inscribe en el marco de sus cometidos esenciales y la eventual rentabilidad revierte en la comunidad, la prestación de tales servicios públicos por los particulares persigue una utilidad que los beneficia, por lo que sus bienes no necesariamente deben estar amparados por normas protectoras frente a las relaciones puramente comerciales.” (fl. 46)

Por ello resulta lógico que los particulares que prestan servicios públicos, que participan en el mercado dentro de las leyes de la oferta y la demanda, se sujeten a las normas del derecho privado, y que los activos de la empresa privada, que son parte fundamental de su patrimonio, están a disposición de la realización de los negocios mercantiles. Para este patrimonio deben predicarse las características de comerciabilidad y embargabilidad, propias del derecho privado.

De otro lado, advierte el señor Procurador que dotar los bienes cuya propiedad se radica en los particulares que por su propia voluntad y transitoriamente prestan un servicio público, con la prerrogativa de la inembargabilidad resultaría desproporcionada y daría al traste con las instituciones jurídicas de las garantías reales, al sacar bienes del comercio por el hecho de la destinación. Se desconocería la denominada “prenda general de los acreedores”.

Es más, esta inembargabilidad podría ser nociva para los particulares pues implicaría la disminución de las posibilidades de comercialización, ya que estos bienes perderían parte de los atributos de la propiedad, como es ser garantía o aval de obligaciones.

En consecuencia, pide se declare exequible el numeral segundo del artículo 684 del Código de Procedimiento Civil.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

1. Competencia.

En virtud de lo dispuesto por el artículo 241, numeral 4, de la Constitución, la Corte Constitucional es competente para conocer de esta demanda, pues, el artículo acusado es de carácter legal.

2. Lo que se debate.

2.1 El actor considera que el numeral segundo del artículo 684 del Código de Procedimiento Civil viola los artículos 1, 2, 13, 63 y 365 de la Constitución por las siguientes razones: los artículos 1, 2 y 365 de la Carta consagran que en el Estado Social de Derecho son fines esenciales del mismo asegurar que todos los habitantes del territorio nacional tengan acceso a los servicios públicos, sin embargo, la disposición acusada permite que los bienes destinados a un servicio público, que es prestado por un particular, puedan ser embargados, sin tener en cuenta las consecuencias de suspensión que se derivan de esta situación para los usuarios del servicio. Hay además, violación del principio de igualdad, pues el embargo de estos bienes está prohibido en la misma norma cuando la prestación del servicio la realiza una entidad del Estado. El legislador al establecer esta diferencia, atendió la naturaleza del prestador del servicio y no la destinación de los bienes y les dio un tratamiento jurídico distinto a los bienes de dos personas encargadas de la misma labor. Desconociéndose de contera, el artículo 63 de la Carta.

Hay que hacer la siguiente observación: aunque el actor mencionó que la norma acusada violaba también otros artículos de la Carta, al exponer el concepto de violación se centró en lo aquí esbozado.

2.2 Quienes intervinieron en este proceso y el señor Procurador consideraron que la disposición no viola las normas constitucionales que señala el demandante, y pidieron a la Corte declarar la exequibilidad del precepto acusado. A sus argumentos se acudirá en el momento pertinente del examen, pues la Sala acogerá muchos de éstos en esta decisión.

2.3 En el presente análisis se examinará lo dicho por la Corte sobre la facultad de configuración normativa del legislador, referida al artículo 63 de la Carta. A partir de allí se examinarán los cargos contra el artículo 63 mencionado, con el fin de determinar si, como lo

afirma el actor, la disposición acusada violó este artículo al no extender el principio de inembargabilidad a los bienes destinados al servicio público prestado por particulares como ocurre cuando esta función la realizan entidades públicas. Además, se analizarán los cargos por las presuntas violaciones al principio de igualdad y del Estado social de derecho en relación con la prestación de servicios públicos.

3. Límites a la facultad de configuración del legislador para extender el principio de inembargabilidad a los demás bienes de que trata el artículo 63 de la Constitución. Reiteración de jurisprudencia

Para avocar la acusación de si el legislador violó la Constitución al no extender la inembargabilidad a los bienes destinados al servicio público prestado por particulares, debe aludirse al contenido del artículo 63 de la Constitución, que establece el principio de inembargabilidad en relación con los bienes de uso público y, a su vez, faculta al legislador para ampliar esta prerrogativa a otros bienes. Dice la norma:

“Artículo 63.- 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”. (se subraya)

Como el problema que aquí se plantea no radica en poner en tela de juicio la inembargabilidad de los bienes destinados al servicio público, cuando este servicio es prestado por entidades públicas, sino por qué el legislador no hizo extensiva tal inembargabilidad cuando el servicio es prestado por particulares, la Sala no se detendrá a examinar el concepto de inembargabilidad en sí mismo, sino que se remitirá a lo dicho por la Corte en otras oportunidades, en especial, a la sentencia C-793 de 2002, MP., doctor Jaime Córdoba Triviño, que desarrolló ampliamente la jurisprudencia en el punto que denominó “La regla y la excepción frente a la inembargabilidad de los recursos del presupuesto público. La jurisprudencia constitucional.” Lo dicho allí, ahora se reitera.

Lo propio ocurre con el tema con la facultad del legislador de extender esta inembargabilidad a otros bienes. La jurisprudencia ha señalado algunos criterios que éste debe tomar en cuenta al momento de extender el número de bienes que son susceptibles de entrar a la lista de inembargables. La sentencia C-354 de 1997 señaló estos criterios enmarcados en los principios, valores y derechos garantizados por la Constitución, así: “el principio del reconocimiento de la dignidad humana, la vigencia y efectividad de los derechos constitucionales fundamentales de las personas, el principio de la seguridad jurídica, el derecho a la propiedad, el acceso a la justicia como medio para lograr la protección de sus derechos violados o desconocidos por el Estado, y la necesidad de asegurar la vigencia de un orden justo.” En lo pertinente, dijo esta providencia:

Corresponde en consecuencia a la ley determinar cuales son “los demás bienes” que son inembargables, es decir, aquéllos que no constituyen prenda de garantía general de los acreedores y que por lo tanto no pueden ser sometidos a medidas ejecutivas de embargo y secuestro cuando se adelante proceso de ejecución contra el Estado. Pero el legislador, si bien posee la libertad para configurar la norma jurídica y tiene, por consiguiente, una potestad discrecional, no por ello puede actuar de modo arbitrario, porque tiene como límites

los preceptos de la Constitución, que reconocen principios, valores y derechos. En tal virtud, debe atender a límites tales como: el principio del reconocimiento de la dignidad humana, la vigencia y efectividad de los derechos constitucionales fundamentales de las personas, el principio de la seguridad jurídica, el derecho a la propiedad, el acceso a la justicia como medio para lograr la protección de sus derechos violados o desconocidos por el Estado, y la necesidad de asegurar la vigencia de un orden justo. Es decir, que al diseñar las respectivas normas el legislador debe buscar una conciliación o armonización de intereses contrapuestos: los generales del Estado tendientes a asegurar la intangibilidad de sus bienes y recursos y los particulares y concretos de las personas, reconocidos y protegidos constitucionalmente.

Es por ello, que la Corte en las referidas sentencias ha sostenido reiteradamente que el principio de inembargabilidad sufre una excepción cuando se trate de créditos laborales, cuya satisfacción es necesaria para realizar el principio de la dignidad humana y hacer efectivo el ejercicio del derecho fundamental al trabajo en condiciones justas y dignas. (sentencia C-354 de 1997, MP., doctor Antonio Barrera Carbonell) (se subraya)

Desde esta perspectiva, se analizará si el legislador al no extender el principio de inembargabilidad tantas veces mencionado, incurrió en las violaciones acusadas. Para tal efecto, hay que remitirse al contenido de lo acusado.

4. Cargo por presunta violación del artículo 63 de la Constitución, por no extender la inembargabilidad a los bienes destinados al servicio público y renta líquida cuando la prestación del servicio público la realiza un particular. Contenido de la norma acusada.

En armonía con el artículo 63 de la Constitución, el legislador dentro de la competencia de configuración normativa, en el artículo 684 en el numeral segundo acusado, señaló lo siguiente:

“... no podrán embargarse:

2. Los destinados a un servicio público cuando éste se preste directamente por un departamento, una intendencia, una comisaría, un distrito especial, un municipio o un establecimiento público, o por medio de concesionario de éstos; pero es embargable hasta la tercera parte de los ingresos del respectivo servicio, sin que el total de embargos que se decreten exceda de dicho porcentaje.

Cuando el servicio lo presten particulares, podrán embargarse los bienes destinados a él, así como la renta líquida que produzcan, y el secuestro se practicará como el de empresas industriales.

(lo subrayado son las partes acusadas)

Del contenido de esta norma se observa que el legislador distinguió cada situación y determinó cuando procedía el embargo y cuando no, así:

1º.- Son inembargables los bienes destinados a un servicio público “cuando éste se preste directamente por un departamento, una intendencia, una comisaría, un distrito especial, un municipio o un establecimiento público, o por medio de concesionario de éstos.” Es decir,

cuando el servicio se presta a través de una entidad estatal.

2º.- Es embargable, para las entidades públicas que prestan el servicio público “hasta la tercera parte de los ingresos del respectivo servicio, sin que el total de embargos que se decreten exceda de dicho porcentaje”. Es decir, aún para las entidades estatales prestadoras del servicio público, está previsto que se puede embargar hasta la tercera parte de los ingresos del servicio.

3º.- Son embargables los bienes destinados al servicio público prestado por particulares y la renta líquida que produzcan, en los siguientes términos: “el servicio lo presten particulares, podrán embargarse los bienes destinados a él, así como la renta líquida que produzcan, y el secuestro se practicará como el de empresas industriales.”

Fácil es comprobar, entonces, que legislador ejerció la facultad constitucional en esta materia en forma completa y rigurosa. Si bien el criterio que adoptó para establecer o no la embargabilidad de los bienes destinados a un servicio público se hizo atendiendo primordialmente a la naturaleza pública o privada del prestador del servicio, criterio que tanto reprocha el actor, no obstante, también consagró la embargabilidad de una parte de los ingresos del servicio público prestado por entidades públicas.

Es además, evidente la intención del legislador de respetar la regla general de la embargabilidad, que se manifiesta en que los bienes del obligado son la garantía del acreedor y que, en tal virtud, puede perseguirlos para lograr la satisfacción de sus acreencias. De allí que la Constitución y la ley hayan sido cuidadosas al momento de fijar cuáles bienes pueden sustraerse de ser objeto de la medida cautelar de embargo.

Estas premisas conducen a concluir que en el caso bajo estudio no hay violación del artículo 63 de la Carta, porque el legislador no extendió la inembargabilidad de los bienes destinados al servicio público cuando es prestado por particulares, como lo acusa el actor. Por el contrario, para la Corte, el legislador realizó las distinciones sobre cuáles bienes, ingresos y rentas son embargables y cuáles no, dentro del marco constitucional. Atendió la naturaleza del prestador del servicio, público o particular, para tal decisión, pero, es más, la sola naturaleza pública del prestador no fue obstáculo para que el legislador permitiera el embargo de una parte de los ingresos del servicio, así el servicio sea prestado por una entidad pública.

De otra parte, la norma acusada se enmarca, además del artículo 63 mencionado, en la cláusula general de competencia del legislador, contenida en el artículo 150 de la Carta, que lleva consigo la libertad de configuración normativa. Libertad que expresa tanto en la discrecionalidad para la expedición de las normas como para su modificación o derogatoria. En consecuencia, el Congreso podría establecer una disposición como la que pretende el demandante : que los bienes destinados a un servicio público y la renta líquida que produzcan sean declarados inembargables, si encuentra razones constitucionales para hacerlo y fija las condiciones para que una medida así no se convierta en una patente de corso para que particulares prestadores de servicios públicos se sustraigan del cumplimiento de sus obligaciones con los acreedores.

Por lo anterior, el cargo de la presunta violación del artículo 63 de la Constitución no

prospera.

5. Presunta violación del principio de igualdad.

En cuanto a la presunta violación del derecho a la igualdad, bastaría decir que las entidades públicas y las privadas son ostensiblemente distintas, aunque para el cumplimiento de determinadas labores, actúen en forma semejante, como es el caso de la prestación de servicios públicos, por lo que resulta perfectamente ajustado a la Constitución que en esta materia el legislador no les otorgue el mismo trato.

Sin embargo, hay más. Como lo recuerdan los intervinientes y el señor Procurador, los particulares que contratan la prestación de un servicio público, a diferencia de cuando lo hace el Estado, los guía el ánimo legítimo de obtener una ganancia, y se someten a las reglas de la oferta y la demanda. De allí su sujeción a las normas del derecho privado. Entonces, las medidas cautelares corresponden a circunstancias perfectamente previsibles, que los particulares prestadores de servicios públicos pueden evitar.

De otro lado, los particulares que prestan servicios públicos lo hacen en forma temporal, es decir, durante el período de tiempo que dure el contrato. En cambio, es obligación constitucional del Estado garantizar el acceso a los servicios públicos de sus habitantes, en forma permanente y general, como lo prevé el artículo 365 de la Carta. Esto quiere decir que, a diferencia de lo que ocurre cuando el prestador es un particular, que tiene la libertad de decidir si contrata con el Estado suministrar o no un servicio público, el Estado es el responsable de que los servicios se presten en todo el territorio nacional, suministrándolo él directamente o en forma indirecta y sin interrupciones. El Estado no se puede sustraer de esta obligación, invocando, por ejemplo razones de poca rentabilidad económica, o de orden público. Entonces, si el legislador otorga la prerrogativa únicamente en cabeza del Estado de que los bienes destinados al servicio público no sean embargados, excluyendo a los particulares, quiere decir que se está tratando de equilibrar en algo la obligación que recae en el Estado de garantizar la prestación de los servicios públicos a todos los habitantes del país, sean cuales fueren las circunstancias.

Por lo tanto, cuando el legislador estableció las diferencias en cuanto a la posibilidad o no de embargar los bienes de prestadores de servicios públicos, atendiendo la naturaleza pública o privada del prestador, obró dentro de claras disposiciones constitucionales, al darle un tratamiento jurídico distinto a quienes son constitucionalmente distintos: las entidades públicas no son iguales a las entidades privadas, ni siquiera cuando desarrollan labores similares. Se respetó el contenido del artículo 13 de la Carta.

En consecuencia, no prospera el cargo de presunta violación del principio de igualdad, del artículo 13 de la Constitución.

6. Presunta violación de los artículos 1, 2 y 365 de la Constitución.

Finalmente hay que referirse al argumento del actor de que se violan los artículos constitucionales que establecen que en un Estado social de derecho que tiene como una de sus finalidades el acceso a los servicios públicos de su población, una disposición legal que permita el embargo de los bienes destinados al suministro de tales servicios, cuando los

mismos son prestados por los particulares, resulta violatoria, pues ante la circunstancia de que se decreta el embargo, el servicio se suspende.

Como se ve de este planeamiento, el actor parte de la base de que los particulares que prestan servicios públicos inexorablemente serán embargados y que el servicio, en consecuencia, se interrumpirá, lo que hace inexecutable la norma acusada en cuanto permite el embargo.

Para la Corte, el argumento del actor corresponde a su propia interpretación de la norma legal frente a las constitucionales, pues, ni la una ni las otras dicen lo que el actor dice que dice.

Por tratarse de una interpretación subjetiva, el actor no cumplió el requisito de explicar jurídicamente por qué el precepto acusado viola las disposiciones constitucionales que él señala en forma clara, específica, pertinente y suficiente, como lo ha desarrollado la jurisprudencia constitucional, en varias oportunidades, por ejemplo, en las sentencias C-1052 de 2001, C-1193 de 2001, entre otras.

No prospera el cargo.

En conclusión: las expresiones acusadas del artículo 684 del Código de Procedimiento Civil se declararán executables porque no violan las disposiciones constitucionales que señaló el actor como se examinó, ni encuentra la Corte que vulneren otros artículos de la Carta.

VII. DECISION.

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

RESUELVE:

Declarar executables las expresiones acusadas del artículo 684. Modificado por el D. E. 2282 de 1989, art. 1, numeral 342, Código de Procedimiento Civil.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Presidenta

JAIME ARAÚJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (e)