

Sentencia C-192/05

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Norma no vigente que produce efectos jurídicos

INEMBARGABILIDAD DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION-Obligaciones laborales a cargo del Estado

INEMBARGABILIDAD DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION-Recursos del Sistema General de Participaciones

LEY ANUAL DE PRESUPUESTO E INEMBARGABILIDAD DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION-Constancia sobre naturaleza de recursos embargados

PRINCIPIO DE LA BUENA FE E INEMBARGABILIDAD DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION-Autoridades no pueden dilatar el cumplimiento de las obligaciones del Estado con sus acreedores

EMBARGO DE RECURSOS DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION-Competencia del Juez para determinar su procedencia/INEMBARGABILIDAD DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION-Excepciones

De acuerdo con el ordenamiento jurídico colombiano, únicamente la autoridad judicial competente, que expidió la orden de embargo dentro del proceso del cual conoce, es quien, una vezobre en el expediente la constancia sobre la naturaleza de los recursos, determinará si procede el desembargo, o si continúa con el mismo, o si decide ordenar el desembargo, por la sencilla razón de que el juez del caso es quien conoce si, no obstante que se está ante recursos del Presupuesto General de la Nación, la situación objeto de su decisión se enmarca dentro de las excepciones al principio general de inembargabilidad del Presupuesto.

INEMBARGABILIDAD DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION-Constancia sobre naturaleza de los recursos embargados es de índole administrativo/INEMBARGABILIDAD DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION-Finalidad de la constancia sobre naturaleza de los recursos embargados

Al leer la disposición acusada ésta contempla un trámite de índole administrativo, entre el servidor público que recibe la orden de embargo y la solicitud que debe adelantar ante la

Dirección General de Presupuesto. Sin que, por parte alguna, puede entenderse como la orden al juez para que levante el mismo. Se trata de un procedimiento legítimo para oponerse al embargo, realizado por la autoridad competente de la Rama Ejecutiva, encargada de preservar el principio de la inembargabilidad del presupuesto. Con esta constancia, además, se impide que se produzca el fenómeno de la embargabilidad indiscriminada, caso en el que se provocaría una situación que puede afectar el propio funcionamiento del Estado y el cumplimiento de los deberes y finalidades sociales, ordenados por la Carta.

INEMBARGABILIDAD DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION-Razonabilidad de la constancia sobre naturaleza de los recursos embargados

Para la Corte, lo establecido por el legislador en cuanto al deber del servidor público que recibe la orden de embargo, de obtener de la Dirección General de Presupuesto, la constancia sobre la naturaleza de los recursos objeto de la medida, es un trámite razonable si se entiende que con esta prueba, el juez del proceso, determinará si la orden de embargo la mantiene o no, al examinar si el crédito que se reclama ante las autoridades judiciales, corresponde a los que pueden ser objeto de excepción al principio general de la inembargabilidad presupuestal.

Referencia: expediente D-5375

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 40 de la Ley 848 de 2003 “por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y la Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2004.”

Actor : Carlos Edward Osorio Aguiar

Magistrado Ponente :

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA.

Bogotá, D.C., tres (3) de marzo de dos mil cinco (2005).

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 Carlos Edward Osorio Aguiar demandó el artículo 40 de la Ley 848 de 2003 “por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y la Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2004.”

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, tomada del Diario Oficial No. 45370 de 13 de noviembre de 2003.

Ley 848 de 2003

“por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y la Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2004.”

“Artículo 40. El servidor público que reciba una orden de embargo sobre los recursos incorporados en el Presupuesto General de la Nación, incluidas las transferencias que hace la Nación a las Entidades Territoriales, está obligado a efectuar los trámites correspondientes para que se solicite por quien corresponda la constancia sobre la naturaleza de estos recursos a la Dirección General del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con el fin de llevar a cabo el desembargo, para lo cual el solicitante deberá indicar el tipo de proceso, las partes involucradas, el despacho judicial que profirió las medidas cautelares, y el origen de los recursos que fueron embargados.”

III. LA DEMANDA.

El demandante considera que la disposición acusada vulnera los artículos 1, 2, 4, 13, 25, 53, inciso 2 y final, 58 y 229 de la Constitución. Por consiguiente, eleva dos solicitudes a la Corte : que lo declare inexcusable, o, en el evento en que se declare exequible, tal decisión se condicione. Las razones que se resumen así :

a) Debe declararse inexcusable el artículo 40 acusado porque se violan las disposiciones constitucionales mencionadas, por cuanto impone como un deber a los servidores públicos que reciban órdenes de embargo sobre recursos incorporados en el presupuesto general de la nación, incluidas las transferencias a las entidades territoriales, a efectuar un trámite encaminado a obtener una constancia o certificación, lo que conduce a desconocer las excepciones que en materia de inembargabilidad de los recursos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación, ha señalado la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

La constancia de que trata la disposición está dirigida a que se realice el desembargo y así lo expresa la norma. Es decir, con dicha constancia se pretende dar alcance absoluto al principio de la inembargabilidad de tales rentas, sin tener en cuenta que la inembargabilidad está restringida a algunos eventos excepcionales, como lo ha dicho la Corte : los créditos laborales y los recursos de libre destinación, del sistema general de participaciones, según las sentencias C-546 de 1992 y C-566 de 2003, respectivamente.

Se refiere a que el artículo 40 acusado busca que la Dirección General del Presupuesto Público Nacional emita constancia sobre la naturaleza de dichos recursos, lo que es un trámite inocuo, que vulnera los principios de economía y celeridad previstos en el artículo 209 de la Carta, pues la naturaleza de las rentas y recursos incorporados en el Presupuesto General de la Nación son exactamente eso : rentas y recursos del presupuesto general de la Nación, no requiriéndose, en consecuencia, que una autoridad pública lo certifique.

Sin desconocer que el principio de inembargabilidad puede ser admisible, lo que resulta censurable consiste en que al amparo del mismo, se desconozcan las sentencias C-546 de 1992 y C-566 de 2003 mencionadas.

b) Si la Corte decide no declarar la inexcusabilidad, el actor solicita que la misma sea condicionada, en el entendido que la Dirección General del Presupuesto Público Nacional

"deba certificar, que los recursos son embargables independientemente de su naturaleza, en tratándose de ejecuciones laborales, o en relación con cualquier tipo de ejecución, cuando se trate de recursos del sistema general de participaciones - otros propósitos - Recursos de libre destinación, habiendo el ordenador, optado por dicha discrecionalidad." (fl. 5)

Al individualizar los cargos, el demandante expresa que el artículo 40 acusado viola el preámbulo de la Carta y los artículos 1, 2 y 4 porque en ellos se señala a Colombia como un Estado Social de Derecho, lo que es contrario al contenido de la disposición legal demandada. El artículo 13 de la Constitución se vulnera ya que desconoce la igualdad entre los trabajadores del sector público con respecto de los del sector privado, porque éstos últimos pueden perseguir los bienes y recursos del empleador. El artículo 25 de la Carta se desconoce, pues la prohibición de embargar desprotege a los empleados oficiales pensionados que acuden a la vía judicial para obtener el pago de sus prestaciones. El artículo 53 constitucional se vulnera en sus incisos 2 y final, por cuanto si ellos garantizan al pensionado el pago oportuno de sus pensiones, la ley no puede impedirle que obtenga el pago oportuno mediante el embargo. Por las mismas razones se violan los artículos 58 y 229 dado que la inembargabilidad hace nugatorio el acceso a la administración de justicia y priva al acreedor del derecho a hacer efectiva la prestación debida por la vía judicial.

Finaliza su escrito con un punto denominado "reflexiones generales relacionadas con la inembargabilidad y los antecedentes jurisprudenciales", que como su título lo indica, remite a la jurisprudencia de la Corte sobre la materia : sentencias C-546 de 1992 y C-546 de 2003. Solicita que la Corte emita una sentencia de unificación, con el fin de que se unifiquen los criterios al respecto.

Con el fin de probar las razones de su demanda, acompañó una certificación de la Directora General de Presupuesto Público Nacional expedida en virtud del artículo 40 acusado, con el fin de que obre en el proceso que cursa en un juzgado civil del circuito del municipio de Fresno, Tolima (fl. 97).

IV. INTERVENCIONES.

En este proceso intervino el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través del doctor Carlos Andrés Guevara Caicedo, con el fin de solicitar que se declare exequible el artículo 40 acusado. Se resumen sus razones así:

El principio de inembargabilidad está consagrado en el artículo 63 de la Constitución, que delega en el legislador determinar cuáles bienes, además de los enumerados en la disposición, pueden ser embargados. Este principio está encaminado a proteger un patrimonio que beneficia a toda la comunidad y, por ello, tiene rango constitucional.

La facultad del legislador para determinar qué otros bienes podían ser embargables ya estaba consagrada en la Carta de 1886, y con base en ella, el legislador, por medio del artículo 16 de la Ley 38 de 1989, determinó que son inembargables las rentas incorporadas en el Presupuesto General de la Nación. Disposición sobre la que se pronunció la Corte Constitucional en la sentencia C-546 de 1992. Posteriormente, también se pronunció al analizar el artículo 19 del Decreto 111 de 1996, Estatuto orgánico del presupuesto, sentencia C-354 de 1997. En la sentencia C-793 de 2002, se revisaron los artículos 18 y 38 de la Ley 715 de 2001. Observa que en todos los pronunciamientos, la Corte declaró exequible el principio de inembargabilidad.

Señala que el certificado de inembargabilidad es desarrollo del principio constitucional y es necesario como elemento instrumental, en armonía con los artículos 19 del Estatuto Orgánico y 177 del Código Contencioso Administrativo.

Pone de presente, además, que la Corte se pronunció sobre una disposición casi idéntica a la ahora acusada, en la sentencia C-402 de 1997, con ocasión de la demanda del artículo 40 de la Ley 331 de 1996, declarando exequible la certificación allí contenida, pues tal certificación es un medio que le permite al juez determinar el origen de la medida cautelar y no una herramienta para lograr el desembargo de los recursos, como erróneamente lo afirma el demandante. Con la certificación de inembargabilidad, expedida por la Dirección General de Presupuesto, se le permite al servidor público conocer la naturaleza de los recursos y, así, determinar si son o no embargables.

De la reiterada jurisprudencia de la Corte, para el interviniente “el sentido y alcance que se le debe dar al artículo 40 de la Ley 848 de 2003 está perfectamente definido y su interpretación debe ser la que la Corte ha venido expresando a través de sus diferentes fallos sobre la materia. Por lo tanto, el principio de inembargabilidad consagrado en la norma acusada dentro del presente proceso, no debe entenderse como de carácter absoluto, sino que comporta ciertas excepciones, las cuales propenden por la preservación de los derechos

fundamentales de carácter laboral consagrados en la Carta Política." (fl. 32)

Además, el hecho de no poder embargar los recursos del Presupuesto General antes del término de 18 meses, no impide reclamar los respectivos derechos a través de los mecanismos establecidos en las normas presupuestales, en virtud de las cuales, en cada una de las secciones presupuestales aparecen presupuestados los créditos judicialmente reconocidos, los laudos arbitrales y las conciliaciones a las que corresponda el negocio respectivo. Ni se desconoce el artículo 229 de la Constitución, pues existen otros mecanismos jurídicos para hacer efectivo el derecho, como son los previstos en la Ley orgánica de presupuesto y en el artículo 177 del C.C.A.

Pone de presente que los embargos indiscriminados de rentas y recursos del presupuesto, conduciría a que sin seguir los derroteros trazados por la Corte Constitucional, se violaran los artículos 345, 346 y 351 de la Carta, ya que implicaría que se efectuaran gastos no incluidos en el presupuesto, ni decretados por el Congreso de la República. El embargo indiscriminado acarrearía el incumplimiento de los deberes sociales del Estado y el efectivo cumplimiento de sus fines, por consiguiente, no existe violación de los artículos 1, 2, 4 y 53 de la Carta, como lo afirma el demandante. Dentro de las funciones de la Dirección General de Presupuesto está la de expedir el certificado de inembargabilidad (art- 28, numeral 14, decreto 246 de 2004).

Finalmente, señala que le corresponde al juez del conocimiento, y no a la Dirección General de Presupuesto, determinar la pertinencia de un eventual embargo, una vez evaluadas las normas que rigen la materia. No se viola el principio de igualdad, porque la situación de hecho de las personas que se encuentran en una relación laboral eminentemente privada no es igual al vínculo laboral de carácter público. El trato distinto que pueda llegar a dárseles a esos dos grupos tiene una clara finalidad razonable a la luz de los principios constitucionales y guarda una racionalidad interna y proporcionada, pues tiene que ver con la protección de los recursos públicos. Además, el principio de inembargabilidad no es absoluto, ya que comporta excepciones.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

El señor Procurador General de la Nación, en concepto Nro. 3686, de fecha 22 de octubre de 2004, le solicita a la Corte proferir los siguientes pronunciamientos :

“1. Declarar inexequible al expresión “con el fin de llevar a cabo el desembargo”, contenida en el artículo 40 de la Ley 848 de 2003.

2. Declarar exequible el artículo 40 restante, bajo el entendido de que se trata de una prueba que allega la entidad pública en ejercicio de su derecho de defensa y en su deber de proteger el patrimonio público presupuestal, la cual debe ser apreciada por el juez de acuerdo con el contexto presupuestal vigente.” (fl. 53)

El señor Procurador se refiere al principio de inembargabilidad presupuestal consagrado en el artículo 63 de la Constitución, al permitir al legislador que determine los bienes que son inembargables, dentro de un contexto de interés general.

Explica que el sistema presupuestal está constituido por los planes financiero y operativo anual de inversiones y el presupuesto anual de la Nación, que tiene como principios : la planificación, anualidad, universalidad, unidad de caja, programación integral, especialización, inembargabilidad, coherencia macroeconómica y la homeostasis.

Señala que el artículo 19 del Decreto 111 de 1996, decreto que compiló las leyes orgánicas del presupuesto, prescribe que son inembargables las rentas incorporadas en el presupuesto general de la Nación, incluyendo los recursos del sistema general de participaciones regionales, así como los bienes y derechos de los órganos que lo conforman. Sin embargo, advierte que los funcionarios competentes deben adoptar las medidas conducentes al pago de sentencias en contra de los órganos respectivos y respetar los derechos reconocidos a terceros en las providencias. Los funcionarios judiciales deben abstenerse de decretar órdenes de embargo cuando no se ajusten a lo dispuesto en la ley.

En el anterior contexto normativo presupuestal es de interés general y permite garantizar la viabilidad del Estado. Al mismo tiempo, es coherente con la responsabilidad patrimonial del Estado, por los daños antijurídicos que le sean imputables.

Pone de presente que de no ser así “el funcionamiento y la inversión estatales se verían seriamente comprometidos, especialmente en seguridad pública, justicia, salud, educación, obras y servicios públicos. De igual manera, el no honrar sus deudas por los embargos presupuestales conduciría a las sanciones internacionales, especialmente económicas (no préstamos, no exportaciones ni importaciones, etc.), tecnológicas, de apoyo económico y

militar, etc., el país se quiebra. Por tanto el principio presupuestal aludido es de interés general y no particular." (fl. 43)

Sobre las excepciones al principio de inembargabilidad presupuestal, se refiere a la jurisprudencia de la Corte, expuesta en las sentencias C-546 de 1992, C-13, C-017, C-337 y C-555 de 1993; C-103 de 1994; C-354 y C-402 de 1997; C-793 de 2002; y C-566 de 2003. En estas sentencias, se tiene en cuenta que la embargabilidad indiscriminada de acreedores, nacionales y extranjeros, pondría en peligro el funcionamiento del Estado, bajo el pretexto de la satisfacción de un cobro judicial de un acreedor particular y quirografario.

El artículo 336 del Código de Procedimiento Civil establece que la Nación no puede ser embargada, salvo el caso contemplado en el artículo 177 del C.C.A. Cuando se haya condenado en firme a un ente territorial al pago de una suma de dinero, a la entrega de cosas muebles no secuestradas en el proceso, o al cumplimiento de una obligación de hacer, la respectiva entidad tiene 6 meses para el pago sin que antes pueda librarse ejecución contra ella. El artículo 513 del mismo Código de Procedimiento reitera la inembargabilidad. Así como el artículo 684 y otras disposiciones.

De las disposiciones aludidas, concluye el Ministerio Público que corresponde a los jueces decidir sobre los embargos y desembargos, para el caso concreto.

Trae, finalmente a colación, la sentencia C-103 de 1994, que al resolver una demanda contra el inciso tercero del artículo 513 del C. de P.C., la Corte declaró inexcusable la parte de la disposición que desconocía el principio de separación de poderes, pues la certificación deberá ser estimada por el juez como una prueba. Por ello, solicita que se declare inexcusable la expresión "con el fin de llevar a cabo el desembargo" y declarar ajustado a la Carta el resto del artículo, con la salvedad mencionada.

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 se trata de acusaciones contra una disposición contenida en una ley.

2. Aclaración previa.

Antes de entrar a estudiar el fondo de esta acción, debe ponerse de presente que la disposición acusada está contenida en una ley anual de presupuesto, cuya vigencia fiscal comprendió desde el 1º de enero al 31 de diciembre de 2004, lo que implica que para el momento de proferir esta sentencia, la Ley 848 de 2003 ya fue reemplazada por otra ley de igual vigencia temporal. Esta situación, en principio, implicaría para la Corte inhibirse de efectuar un pronunciamiento de fondo, ya que el examen se haría a una disposición que no es susceptible de seguir produciendo efectos, por haber sido derogada por una norma posterior. Sin embargo, en este caso, la Sala Plena se pronunciará sobre la disposición acusada por las siguientes razones :

2.1 La disposición puede estar produciendo efectos jurídicos más allá del período fiscal respectivo; y,

2.2 El contenido de la norma acusada, en el que se establece la obligación al servidor público de obtener una constancia sobre el origen de los recursos, expedida por la Dirección General del Presupuesto, una vez reciba una orden de embargo, ha estado presente una y otra vez en las distintas leyes anuales de presupuesto, como fácilmente se puede comprobar.

2.2.1 En efecto, la Ley 331 de 1996 “Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 1997”, establecía en el artículo 40 lo siguiente :

Artículo 40. El servidor público que reciba una orden de embargo sobre los recursos incorporados en el Presupuesto General de la Nación, incluidas las transferencias que hace la Nación a las entidades territoriales, está obligado a efectuar los trámites correspondientes para que se solicite por quien corresponda la constancia sobre la naturaleza de estos recursos a la Dirección General del Presupuesto Nacional, con el fin de llevar a cabo el desembargo.

La Corte en la sentencia C-402 de 1997 declaró exequible condicionado el inciso primero e inexequible el segundo. Más adelante se volverá a este punto.

2.2.2 La Ley 547 de 1999 “Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de

Capital y Ley de Apropiaciones para la Vigencia Fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre del 2000”, en el artículo 43 señala :

“Artículo 43. El servidor público que reciba una orden de embargo sobre los recursos incorporados en el Presupuesto General de la Nación, incluidas las transferencias que hace la Nación a las Entidades Territoriales, está obligado a efectuar los trámites correspondientes para que se solicite por quien corresponda la constancia sobre la naturaleza de estos recursos a la Dirección General del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con el fin de llevar a cabo el desembargo.”

2.2.3 La Ley 628 de 2000 “Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal de 1 de enero al 31 de diciembre de 2001”, en el artículo 46 dice :

“Artículo 46. El servidor público que reciba una orden de embargo sobre los recursos incorporados en el Presupuesto General de la Nación, incluidas las transferencias que hace la Nación a las Entidades Territoriales, está obligado a efectuar los trámites correspondientes para que se solicite por quien corresponda la constancia sobre la naturaleza de estos recursos a la Dirección General del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con el fin de llevar a cabo el desembargo.”

2.3 Lo anterior significa que la Corte debe pronunciarse de fondo sobre la constitucionalidad del contenido del artículo 40 de la Ley 848 de 2003, en especial sobre la exigencia de la constancia en mención, no obstante que corresponda a una disposición contenida en una ley cuya vigencia fiscal ya expiró, pues como se vio, ha estado presente en las distintas leyes anuales de presupuesto y puede estar produciendo efectos jurídicos más allá del período fiscal respectivo.

3. Lo que se debate.

3.1 Se debate nuevamente el principio de la inembargabilidad del presupuesto nacional, pues, para el demandante, el contenido del artículo 40 acusado desconoce la jurisprudencia de la Corte Constitucional expresada en las sentencias C-546 de 1992 y C-566 de 2003. En estas providencias se ha señalado que el principio de la inembargabilidad no es absoluto, sino que tiene excepciones, que son : las reivindicaciones de carácter laboral, o, cuando

corresponde a aquellos recursos considerados de libre destinación del Sistema General de Participaciones.

Por consiguiente, para el demandante, la constancia o certificación que el servidor público está obligado a solicitar a la Dirección General del Presupuesto, contenida en la norma acusada, cuando recibe una orden de embargo sobre recursos incorporados en el Presupuesto General de la Nación, incluidas las transferencias que hace la Nación a las entidades territoriales, pretende, tal como lo expresa la propia disposición, que se lleve a cabo el desembargo.

El planteamiento general del demandante sobre la inconstitucionalidad de la norma, consiste en que de esta manera se desconoce que Colombia es un Estado Social de Derecho, que impone la salvaguarda de los derechos fundamentales, donde no es posible sacrificar a la persona en aras de hacer prevalecer el interés general. Además, en su concepto, se trata de un trámite inocuo que vulnera el Preámbulo y los artículos 1, 2, 4, 13, 25, 53, incisos tercero y final, 58 y 229 de la Constitución.

3.2 Para el ciudadano interveniente del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el artículo 40 demandado no desconoce la jurisprudencia de la Corte Constitucional proferida en varias sentencias, como las que cita el demandante. Explica que el principio de inembargabilidad está consagrado en el artículo 63 de la Carta, que faculta al legislador para determinar qué otros bienes de los señalados en la norma constitucional pueden ser inembargables, disposición que ya estaba consagrada en la anterior Carta. Con base en ello, el legislador, en el artículo 16 de la Ley 38 de 1989, le dio el carácter de inembargables a las rentas incorporadas en el Presupuesto General de la Nación.

En cuanto a las excepciones a la regla general de inembargabilidad, manifiesta que la Corte dejó sentada su jurisprudencia en las sentencias C-546 de 1992, C-793 de 2002, entre otras. Señaló que en la sentencia C-402 de 1997, se declaró exequible una disposición semejante a la ahora demandada. Considera que el artículo 40 acusado es una norma meramente instrumental, que no desconoce las excepciones frente al principio de la inembargabilidad relacionadas con los créditos laborales y los recursos de libre destinación al Sistema General de Participaciones.

También puso de presente que la certificación de inembargabilidad para ser presentada ante

las autoridades judiciales, es una función de la Dirección General del Presupuesto Nacional, como lo establece el artículo 28 del Decreto 246 de 2004. Pero que le corresponde al juez del conocimiento y no a la Dirección General del Presupuesto determinar la pertinencia de un eventual embargo.

3.3 El señor Procurador solicita a la Corte declarar inexistente la expresión “con el fin de llevar a cabo el desembargo”, contenida en el artículo 40 acusado y existente el resto del artículo, bajo el entendido que “se trata de una prueba que allega la entidad pública en ejercicio de su derecho de defensa y en su deber de proteger el patrimonio público presupuestal, la cual debe ser apreciada por el juez de acuerdo con el contexto presupuestal vigente.”

Del recuento de la jurisprudencia de la Corte sobre el tema, del principio de inembargabilidad, y las excepciones al mismo, considera el Ministerio Público que son los jueces los que tienen competencia para decidir sobre los embargos y desembargos que les sean solicitados, en virtud de la división funcional del poder público y el sometimiento de la función de administrar justicia al imperio de la ley.

Advierte que la lectura textual de la norma conduce a entender que es imperativo el procedimiento de desembargo mediante la certificación, con lo que se desconoce el principio de separación funcional del poder público y autonomía de los jueces, y así lo concluyó la Corte en la sentencia C-103 de 1994, al examinar una disposición del C. de P.C. Por tanto, solicita declarar inexistente la expresión “con el fin de llevar a cabo el desembargo” y existente el resto del artículo, bajo el entendido señalado.

3.4 planteado así el presente asunto, se aludirá brevemente a la jurisprudencia de la Corte sobre la inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación y las excepciones a este principio y si el contenido de la disposición acusada desconoce tales excepciones, como lo afirma el demandante.

4. Breve recuento del contenido de la jurisprudencia de la Corte en relación con el principio de inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación.

Como se ha puesto de presente, la Corte se ha pronunciado en numerosas oportunidades sobre el principio de la inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación, descartando

que se trate de un principio absoluto, pues admite las excepciones analizadas en la jurisprudencia, sin que tales excepciones, como lo ha explicado la Corte, desencadene en la posibilidad de la embargabilidad indiscriminada.

El criterio consolidado de la jurisprudencia en lo concerniente a las excepciones a la inembargabilidad ha girado en torno a los créditos laborales y a los recursos de libre destinación al Sistema General de Participaciones, tal como puede verificarse en las sentencias C-546 de 1992, C-13, C-017, C-337 y C-555 de 1993; C-103 de 1994; C-354 y C-402 de 1997; C-793 de 2002; y C-566 de 2003.

No resulta, entonces, necesario volver al punto, aunado al hecho de que en la sentencia C-793 de 2002, MP, doctor Jaime Córdoba Triviño, la Corte hizo un recuento pormenorizado de los pronunciamientos respectivos, desde la primera sentencia de la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, del 22 de marzo de 1990, en relación con el artículo 16 de la Ley 38 de 1989, en la que aquella Corporación respaldó el principio de inembargabilidad absoluta del Presupuesto General de la Nación, y el cambio que sufrió tal principio, cuando entró en vigencia la Constitución de 1991, por lo que, en virtud de los nuevos fundamentos constitucionales, se desechó el carácter absoluto y se introdujeron las excepciones necesarias para permitir la efectividad de los derechos constitucionales.

En efecto, desde la sentencia C-546 de 1992, la Corte Constitucional analizó la embargabilidad del Presupuesto en el caso de las obligaciones dinerarias a cargo del Estado, que han surgido de relaciones laborales y cuyo pago no se ha obtenido por la vía administrativa o judicial. Este evento constituye una excepción al principio de inembargabilidad, pues, a través de esta medida, se hace efectivo el contenido esencial de los derechos de los acreedores laborales del Estado.

A su vez, el último pronunciamiento de la Corte sobre el tema, corresponde a la sentencia C-566 de 2003, MP, doctor Alvaro Tafur Galvis, en la que la Corte declaró la exequibilidad condicionada del artículo 91 de la Ley 715 de 2001, en relación con los recursos del Sistema General de Participaciones, que, según tal disposición, su inembargabilidad era absoluta. La Corte declaró la exequibilidad de la disposición, bajo los siguientes entendidos, en la parte resolutiva de la providencia :

“Declarar EXEQUIBLE, por los cargos formulados, la expresión “estos recursos no pueden ser sujetos de embargo” contenida en el primer inciso del artículo 91 de Ley 715 de 2001, en el entendido que los créditos a cargo de las entidades territoriales por actividades propias de cada uno de los sectores a los que se destinan los recursos del sistema general de participaciones (formativo, salud y propósito general), bien sea que consten en sentencias o en otros títulos legalmente válidos que contengan una obligación clara, expresa y actualmente exigible que emane del mismo título, deben ser pagados mediante el procedimiento que señale la ley y que transcurrido el término para que ellos sean exigibles, es posible adelantar ejecución, con embargo, en primer lugar, de los recursos del presupuesto destinados al pago de sentencias o conciliaciones, cuando se trate de esa clase de títulos, y, si ellos no fueren suficientes, de los recursos de la participación respectiva, sin que puedan verse afectados con embargo los recursos de las demás participaciones.

Así mismo en el entendido que en el caso de los recursos de la Participación de Propósito General que, de acuerdo con el primer inciso del artículo 78 de la Ley 715 de 2001, los municipios clasificados en las categorías 4^a, 5^a y 6^a destinen al financiamiento de la infraestructura de agua potable y saneamiento básico y mientras mantengan esa destinación, los créditos que se asuman por los municipios respecto de dichos recursos estarán sujetos a las mismas reglas señaladas en el párrafo anterior, sin que puedan verse afectados con embargo los demás recursos de la participación de propósito general cuya destinación está fijada por el Legislador, ni de las participaciones en educación y salud.” (sentencia C-566 de 2003, MP, doctor Alvaro Tafur Galvis)

En esta sentencia, la Corte señaló lo siguiente :

“De la misma manera frente a la necesidad de asegurar, entre otros derechos, el derecho al acceso a la administración de justicia como medio para lograr la protección de sus derechos violados o desconocidos por el Estado, la Corte señaló que dicho principio de inembargabilidad es aplicable solamente en el entendido que cuando se trate de sentencias judiciales los funcionarios competentes deben adoptar las medidas conducentes al pago de las mismas dentro de los plazos establecidos en las leyes, siendo posible la ejecución diez y ocho meses después de la ejecutoria de la respectiva sentencia. Así mismo que no existe justificación objetiva y razonable para que únicamente se puedan satisfacer los títulos que constan en una sentencia y no los demás que provienen del Estado deudor y que configuran

una obligación clara, expresa y actualmente exigible. Por lo que los créditos a cargo del Estado, bien sean que consten en sentencias o en otros títulos legalmente validos, deben ser pagados mediante el procedimiento que indica la ley y que transcurridos 18 meses después de que ellos sean exigibles, es posible adelantar ejecución, con embargo de recursos del presupuesto -en primer lugar los destinados al pago de sentencias o conciliaciones, cuando se trate de esta clase de títulos- y sobre los bienes de las entidades u órganos respectivos.¹

(...)

Cabe hacer énfasis en que dicho criterio -fijado en la sentencia C-793 de 2002 solamente respecto de los recursos para educación del sistema general de participaciones- debe extenderse en el presente caso a los demás recursos de dicho sistema, con la única salvedad a que mas adelante se refiere la Corte respecto de los recursos que pueden destinar libremente los municipios de las categorías 4, 5 y 6 cuando estos no se destinen a financiar la infraestructura en agua potable y saneamiento básico.

En este sentido, de la misma manera que en el caso de la participación en educación, ha de entenderse que las excepciones al principio de inembargabilidad que pueden predicarse, en aplicación de los criterios jurisprudenciales atrás citados, respecto de los recursos de las participaciones en salud y propósito general, solo proceden frente a obligaciones que tengan como fuente las actividades que la ley 715 de 2001 fija como destino de dichas participaciones." (sentencia C-566 de 2003, MP, doctor Alvaro Tafur Galvis)

Desde luego, en el caso de decretarse por el juez, con el cumplimiento de los requisitos legales, una medida cautelar que afecte el presupuesto público nacional, habrá de observarse la proporcionalidad señalada por la ley, a fin de que de manera simultánea se cumpla la finalidad de la medida precautoria para no hacer ilusorio el derecho reclamado judicialmente, y se evite al propio tiempo que se incurra en arbitrariedades o abusos.

Es de observar que el criterio fijado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre las excepciones que tiene el principio de la inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación, ha sido expuesto en las distintas oportunidades en que el tema se ha puesto bajo su

consideración. Por ello, se encuentra expresado tanto en disposiciones acusadas de la ley orgánica del presupuesto, en las leyes anuales de presupuesto, en el código de procedimiento civil, en el código contencioso administrativo, en la ley orgánica en materia de recursos y competencias.

En cada oportunidad, ha dicho la Corte, que si una disposición o parte de ella obstaculiza la realización de la efectividad del contenido esencial de los derechos constitucionales, al ser entendido con carácter absoluto el principio de la inmembrabilidad, la disposición debe declararse inexequible o exequible bajo condicionamiento.

Teniendo en cuenta los anteriores criterios, se analizará la disposición acusada.

4. Comparación del artículo 40 de la Ley 331 de 1996 y de artículo 40 de la Ley 848 de 2003.

Como se advirtió al inicio de estas consideraciones, el contenido del artículo 40 de la Ley 848 de 2003 es semejante al del artículo 40 de la Ley 331 de 1996, en lo concerniente a la constancia sobre la naturaleza de los recursos. La Corte Constitucional se pronunció en la sentencia C-402 de 1997. Declaró la exequibilidad condicionada del inciso primero de dicha disposición al estimar que la certificación no vulnera el principio de la separación de poderes, e inexequible el inciso segundo.

Para mayor claridad, a continuación se transcriben en forma comparada el artículo 40 de la Ley 331 de 1996 y el artículo 40 ahora acusado :

Ley 331 de 1996

Ley 848 de 2003

Artículo 40. El servidor público que reciba una orden de embargo sobre los recursos incorporados en el Presupuesto General de la Nación, incluidas las transferencias que hace la Nación a las entidades territoriales, está obligado a efectuar los trámites correspondientes para que se solicite por quien corresponda la constancia sobre la naturaleza de estos recursos a la Dirección General del Presupuesto Nacional, con el fin de llevar a cabo el desembargo.

(Cuando los jueces ordenen el embargo de rentas y recursos incorporados en el Presupuesto General de la Nación, la Contraloría General de la República podrá abrir juicio fiscal de cuentas para recuperar los dineros embargados por cuenta del patrimonio del funcionario que ordenó el embargo.) Inexequible

Artículo 40. El servidor público que reciba una orden de embargo sobre los recursos incorporados en el Presupuesto General de la Nación, incluidas las transferencias que hace la Nación a las Entidades Territoriales, está obligado a efectuar los trámites correspondientes para que se solicite por quien corresponda la constancia sobre la naturaleza de estos recursos a la Dirección General del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con el fin de llevar a cabo el desembargo, para lo cual el solicitante deberá indicar el tipo de proceso, las partes involucradas, el despacho judicial que profirió las medidas cautelares, y el origen de los recursos que fueron embargados.

La sentencia C-402 de 1997 declaró exequible el inciso primero del artículo 40 de la Ley 331 de 1996, bajo la siguiente condición :

“Primero: Declarar EXEQUIBLE el inciso primero del artículo 40 de la Ley 331 de 1996, bajo el entendido de que los créditos a cargo del Estado, bien sea que consten en sentencias o en otros títulos legalmente válidos, deben ser pagados mediante el procedimiento que indica el artículo 19 del Decreto 111 de 1996, y que transcurridos 18 meses después de que ellos sean exigibles, es posible adelantar ejecución, con embargo de recursos del presupuesto -en primer lugar los destinados al pago de sentencias o conciliaciones, cuando se trate de esta clase de títulos- y sobre los bienes de las entidades u órganos respectivos.”

En esta providencia, la Corte reiteró la jurisprudencia consistente en que el principio de inembargabilidad es constitucional con las excepciones señaladas en la sentencia C-357 de 1997. Analizó el carácter del artículo 40 en mención, y consideró que la constancia sobre los recursos es una norma instrumental que puede estar en una ley anual de presupuesto, en la medida en que se limita a desarrollar un mecanismo para que se aplique el principio de inembargabilidad del presupuesto contenido en la ley orgánica. Explicó :

Y, más adelante agregó sobre el punto concreto de la certificación que debe solicitar el servidor público, que no es constitucional porque desarrolla el principio de la colaboración armónica entre los órganos del Estado. Señaló en lo pertinente :

“7. Aclarado el cargo relativo al principio de inembargabilidad, el resto de acusaciones del actor contra ese inciso pierden su fundamento, ya que todas ellas tienen como presupuesto su tesis sobre la inconstitucionalidad de este principio. La Corte coincide entonces con la Vista Fiscal en que no le asiste razón al demandante cuando señala que esta certificación vulnera el principio de la separación de poderes y la autonomía de la rama judicial, pues en realidad el precepto desarrolla el principio de colaboración armónica entre los órganos del Estado (CP art. 113), ya que tal certificación permite al servidor público conocer la naturaleza de los recursos y determinar si son o no embargables. Por todo lo anterior, la Corte considera que este inciso es constitucional, con las precisiones señaladas en el numeral precedente de esta sentencia. Sin embargo, y como bien lo señala la Vista Fiscal y uno de los intervenientes, la legitimidad del principio de la inembargabilidad del presupuesto no implica que el Estado pueda desatender sus obligaciones patrimoniales con los particulares, por lo cual corresponde a los funcionarios encargados de ejecutar los presupuestos públicos emplear la mayor diligencia para cumplir tales obligaciones, con el fin de evitar no sólo que se causen perjuicios al tesoro público por concepto de los eventuales intereses sino también para evitar dilaciones en perjuicio de los particulares acreedores. No se puede olvidar que las relaciones entre el Estado y los particulares se rigen por la buena fe (CP art. 83), por lo cual no pueden las autoridades invocar un principio que es en sí mismo legítimo, como la inembargabilidad del presupuesto, con el fin de injustificadamente dilatar el cumplimiento de las obligaciones del Estado con sus acreedores.” (sentencia C-402 de 1997)

Para la Sala, en el proceso sub exámine, es del caso reiterar las consideraciones anteriores y estarse a la parte resolutiva de la misma. Es decir, existe sobre el punto, cosa juzgada, pues, la Corte ya se pronunció sobre el fondo de esta materia, en especial, en lo concerniente al contenido de la certificación que está obligado a solicitar el servidor público en el caso del embargo, asuntos que quedaron resueltos en esta providencia.

Sin embargo, no obstante lo anterior, no puede desconocerse que la norma acusada no es idéntica, por una parte, y, por la otra, se encuentra en otra ley distinta. Por lo que resulta oportuno recabar, en esta oportunidad, sobre el siguiente punto : la autoridad competente

para resolver si el embargo procede o no, sólo le corresponde al juez del conocimiento y la constancia es un asunto meramente administrativo, como se pasa a explicar.

5. En el ordenamiento jurídico colombiano, las decisiones sobre embargo las adopta el juez del conocimiento en el caso concreto.

A partir del concepto de embargo, trátese de ejecución de sentencias o como medida cautelar, la decisión la adopta el juez del conocimiento del caso. Por ello, para la Corte Constitucional, la constancia sobre la naturaleza de los recursos de que trata la disposición acusada no viola ni el principio de separación de poderes, ni introduce duda sobre la competencia del juez del caso, para decidir sobre el embargo.

En efecto: de acuerdo con el ordenamiento jurídico colombiano, únicamente la autoridad judicial competente, que expidió la orden de embargo dentro del proceso del cual conoce, es quien, una vezobre en el expediente la constancia sobre la naturaleza de los recursos, determinará si procede el desembargo, o si continúa con el mismo, o si decide ordenar el desembargo, por la sencilla razón de que el juez del caso es quien conoce si, no obstante que se está ante recursos del Presupuesto General de la Nación, la situación objeto de su decisión se enmarca dentro de las excepciones al principio general de inembargabilidad del Presupuesto, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, a la que se ha hecho alusión.

En otras palabras, ningún sentido tendría la jurisprudencia de la Corte sobre las excepciones a la regla general de la inembargabilidad, si la norma demandada se entendiera que con la mera presentación de la certificación de la Dirección General de Presupuesto, en la que conste que los recursos embargados son del Presupuesto General, al juez no le quedara otro camino que ordenar levantar el embargo.

Una interpretación de esta naturaleza desconocería la Constitución de 1991.

Pero ¿es esto lo que dice la norma?

No. Al leer la disposición acusada ésta contempla un trámite de índole administrativo, entre el servidor público que recibe la orden de embargo y la solicitud que debe adelantar ante la Dirección General de Presupuesto. Sin que, por parte alguna, puede entenderse como la

orden al juez para que levante el mismo. Se trata de un procedimiento legítimo para oponerse al embargo, realizado por la autoridad competente de la Rama Ejecutiva, encargada de preservar el principio de la inembargabilidad del presupuesto. Con esta constancia, además, se impide que se produzca el fenómeno de la embargabilidad indiscriminada, caso en el que se provocaría una situación que puede afectar el propio funcionamiento del Estado y el cumplimiento de los deberes y finalidades sociales, ordenados por la Carta, tal como lo señalan el señor Procurador y el interviniente del Ministerio de Hacienda.

En conclusión, para la Corte, lo establecido por el legislador en cuanto al deber del servidor público que recibe la orden de embargo, de obtener de la Dirección General de Presupuesto, la constancia sobre la naturaleza de los recursos objeto de la medida, es un trámite razonable si se entiende que con esta prueba, el juez del proceso, determinará si la orden de embargo la mantiene o no, al examinar si el crédito que se reclama ante las autoridades judiciales, corresponde a los que pueden ser objeto de excepción al principio general de la inembargabilidad presupuestal.

Por consiguiente, las medidas cautelares que afecten el presupuesto público serán decretadas y levantadas siempre por el funcionario de la rama judicial del Estado que tenga la competencia para el efecto conforme a la ley, pues, como fácilmente se advierte, la norma acusada en ningún caso inviste de esa competencia a la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

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 EXEQUIBLE el artículo 40 de la Ley 848 de 2003 “por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y la Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2004.”

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y

archívese el expediente.

JAIME ARAUJO RENTERIA

Presidente

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

HUMBERTO SIERRA PORTO

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL

DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que el H. Magistrado doctor JAIME ARAUJO RENTERIA, no firma la presente sentencia por encontrarse en comisión de servicios debidamente autorizada por la Sala Plena.

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

SECRETARIA GENERAL

1 Sentencia C-354/97 M.P. Antonio barrera Carbonell