C-546-92

Sentencia No. C-546/92

El mandato constitucional de proteger la igualdad material afecta a todas las ramas y poderes públicos, para el cumplimiento de uno de los fines esenciales del Estado: garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes que genera esa labor humana. La inembargabilidad en materia laboral desconoce el principio de la igualdad material, al convertirse en un obstáculo para el ejercicio efectivo del derecho.

PENSION DE JUBILACION-Confiscación

La imposibilidad de acudir al embargo para obtener "el pago" de las pensiones de jubilación hace nugatorio, además de los derechos sociales, el derecho a la propiedad y demás derechos adquiridos de los trabajadores, la no devolución de esa especie de ahorro coactivo y vitalicio denominado "pensión" equivale a una expropiación sin indemnización, esto es, a una confiscación, la cual sólo está permitida en la Constitución para casos especiales, mediante el voto de mayorías calificadas en las cámaras legislativas y, "por razones de equidad".

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

Para la tercera edad es necesario proteger, en particular, el pago oportuno de la pensión, ya que su no pago, habida cuenta de su imposibilidad para devengar otros ingresos ante la pérdida de la capacidad laboral, termina atentando directamente contra el derecho a la vida.

DERECHO AL TRABAJO

En la Carta del 91 se observa un bien significativo cambio de carácter cualitativo en relación con el trabajo. En efecto, es ciertamente un derecho humano (Artículo 25) pero también constituye, al mismo nivel del respeto a la dignidad humana, un principio o elemento fundamental del nuevo orden estatal. Cuando el Constituyente de 1991 decidió garantizar un orden político, económico y social justo e hizo del trabajo requisito indispensable del Estado, quiso significar con ello que la materia laboral, en sus diversas manifestaciones, no puede estar ausente de la construcción de la nueva legalidad.

EMBARGABILIDAD DEL PRESUPUESTO

Los actos administrativos que contengan obligaciones laborales en favor de los servidores públicos deben poseer la misma garantía que las sentencias judiciales, esto es, que puedan prestar mérito ejecutivo -y embargo- a los diciocho (18) meses después de haber sido ejecutoriados. En aquellos casos en los cuales la efectividad del pago de las obligaciones dinerarias a cargo del Estado surgidas de las obligaciones laborales, solo se logre mediante el embargo de bienes y rentas incorporadas al presupuesto de la Nación, éste será embargable.

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

Acumulados

Demandas de inconstitucionalidad contra los artículos 8o., parte final y 16o. de la Ley 38 de 1989, “Normativa del Presupuesto General de la Nación.”

TEMAS:

-Inembargabilidad de las rentas y recursos incorporados en el Presupuesto General de la Nación;

-Efectividad de los Derechos Constitucionales;

-Derecho al trabajo;

-Derecho al pago oportuno de las pensiones legales;

-Garantía de los derechos adquiridos;

-Derechos de la tercera edad;

-Derecho a la igualdad .

ACTORES:

CARLOS AUGUSTO PATIÑO BELTRAN

MAGISTRADOS PONENTES:

CIRO ANGARITA BARON

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Sentencia aprobada mediante Acta N° 76.

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

La Corte Constitucional de la República de Colombia,

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

Ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

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

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad que se consagraba en el artículo 214 de la Constitución de 1886 y que en la actual se contempla en el artículo 241-4, los ciudadanos CARLOS AUGUSTO PATIÑO BELTRAN y JAIRO CABEZAS ARTEAGA, instauraron ante la Corte Suprema de Justicia, después del 1o. de junio de 1991, mediante escritos separados, demandas de inexequibilidad, el primero contra los artículos 8o. y 16o. de la Ley 38 de 1989 y el segundo contra la parte inicial del último de los preceptos mencionados.

La demanda incoada por el ciudadano Patiño Beltrán, radicada bajo el No. D-023, fue admitida por el magistrado Ciro Angarita mediante auto de marzo 20 del presente año. Estimó el Magistrado Sustanciador que al referido asunto no le era aplicable lo preceptuado

en materia de rechazo de demandas por el inciso final del artículo 6o. del decreto 2067 de 1991 pues las decisiones que la Corte Suprema de Justicia pronunció sobre las normas acusadas no hicieron tránsito a cosa juzgada material por cuanto no comprendieron su examen a la luz de las disposiciones de la Carta de 1991 sobre derechos fundamentales, toda vez que éstas difieren en su contenido y alcance de las que consagraba la Constitución de 1886. Por tal razón, el citado Magistrado consideró del caso confrontar las disposiciones acusadas de la Ley 38 de 1989 con los preceptos de la nueva Constitución.

Con el fin de asegurar en éstos procesos el derecho de intervención ciudadana que consagran los artículos 242-1 C.N. y 7o. inciso segundo del Decreto 2067 de 1991, se surtió la fijación en lista de los negocios en la Secretaría de la Corporación.

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

Así también se dispuso el traslado de copia de la demanda al Despacho del señor Procurador General de la Nación.

Agotados, como están, los trámites constitucionales y legales, entra la Corporación a decidir.

II- NORMAS ACUSADAS

Las disposiciones impugnadas son del siguiente tenor:

"Ley 38 de 1989

(abril 21)

Normativa del Presupuesto General de la Nación

El Congreso de Colombia

DECRETA:

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

…

Artículo 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."

III- LAS DEMANDAS

Los actores consideran que las disposiciones acusadas son violatorias de los artículos 1o; 2o.; 4o.; 13, incisos 1o. y final; 25; 46; 48; 53 incisos 2o. y final; 58, inciso 1o. y 87o. de la Constitución Política de 1991.

Las violaciones aducidas, las cuales se sintetizan a partir de las normas constitucionales que se consideran infringidas son, en resumen, las siguientes:

– Del artículo 53, incisos 2o. y final por cuanto si estos preceptos garantizan al pensionado el pago oportuno de las pensiones y prohiben a la Ley menoscabar los derechos de los trabajadores, no pueden las disposiciones legales impugnadas impedirle que obtenga su pago oportuno mediante el embargo de los recursos y rentas incorporados al Presupuesto General de la Nación, cuando la entidad de previsión no le haya pagado sus prestaciones. Aseguran que por demás, la embargabilidad no afecta el equilibrio presupuestal "por cuanto que la suma que se embarga en el presupuesto deberá estar apropiada y debe cargarse a la Entidad de Previsión encargada de reconocer y pagar la correspondiente pensión."

– Del artículo 2 inciso final toda vez que lo acusado va en contravía de la efectividad de los derechos consagrados en la Constitución, que conforme a la disposición citada, es uno de los fines del Estado.

– De los artículos 46 y 48 por cuanto no permitir el pago oportuno de las pensiones vulnera la dignidad del ser humano y atenta contra la protección debida a las personas de la tercera edad a quienes "ya no las reciben en ningún empleo y muchas veces ni en su propia familia"

porque “ya han perdido su capacidad productiva” por lo que “lo único que regularmente les queda es su pensión.”

– De los artículos 1, 2 inciso 2o., e inciso 1o. del artículo 58, porque al impedírsele al pensionado embargar las rentas y recursos incorporados en el Presupuesto cuando la obligación pensional no ha sido satisfecha por la vía administrativa, el Estado se sustrae al cumplimiento de sus obligaciones sociales y, en particular, a sus deberes constitucionales de brindarle protección al trabajo y de garantizar la efectividad de los derechos consagrados en la Constitución. Permite así que “prevalezca el interés particular del Estado, deudor y moroso, sobre una obligación pensional de la cual en su causa ya se benefició, frente al interés general de la Sociedad que requiere que el Estado le garantice sus derechos.”

– Del artículo 25 Superior ya que la prohibición de embargar desprotege directamente a los empleados oficiales pensionados que acuden a la vía judicial para obtener el pago de sus prestaciones. En esas circunstancias, los pensionados “están siendo desprotegidos por el mismo Estado que los pone en condiciones injustas e indignas, con el pretexto de defender el presupuesto, cuando éste no se afecta por la ejecución de obligaciones pensionales.”

– Del artículo 13, “pues mientras que a cualquier ciudadano se le permite acudir ante la autoridad judicial competente para hacer valer sus derechos, al pensionado se le limita diciéndole que no puede embargar las rentas y recursos del presupuesto, con el agravante que la entidad de Previsión no le paga por la vía administrativa.”

– Del artículo 87, porque la inembargabilidad hace nugatoria la ejecución y priva al acreedor del derecho a hacer efectiva la prestación debida por la vía judicial.

IV- INTERVENCIONES

De los varios actores a quienes los Magistrados Ponentes comunicaron la iniciación del proceso con miras a que dieran a conocer su concepto sobre la acusación, tan solo concurrieron el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por intermedio de apoderado especial, y el Congreso de la República, por conducto de su Presidente doctor Carlos Espinosa Facio-Lince, ambos en defensa de la constitucionalidad de las normas impugnadas.

Dentro del término de fijación en lista para los efectos de la intervención ciudadana tampoco se presentaron actuaciones de otros entes o individuos.

A- Intervención del señor Presidente del Congreso

El Presidente del Congreso considera que las razones a que aludió el Gobierno Nacional en la exposición de motivos de la Ley 38 de 1989 así como los argumentos esbozados por la Corte Suprema de Justicia -Sala Plena- en su sentencia de marzo 22 de 1990, para declarar ajustado a la Constitución el artículo 16 de la misma, son valederas para afirmar hoy la constitucionalidad de los preceptos tachados, a pesar del cambio constitucional.

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

B- Intervención del Ministerio de Hacienda

Por su parte, el apoderado del Ministerio del Hacienda hace ver que las normas cuestionadas encuentran soporte en el artículo 63 de la actual Constitución pues éste permite a la Ley determinar qué bienes son inembargables.

Considera que los embargos de rentas y recursos del Presupuesto de la Nación conllevaría a que se violaran los artículos 345, 346 y 351 del Ordenamiento Superior pues a consecuencia de los mismos, se efectuarían gastos no incluídos en el presupuesto ni decretados por corporaciones administrativas de origen popular.

Estima que, antes bien, el embargo indiscriminado de partidas del Presupuesto General de la Nación, destinadas a servicios personales con los cuales se atienden los sueldos, vacaciones, primas de servicios, antigüedad, navidad y técnica, asignaciones con destino a pensiones, previsión social etc. de los servidores públicos, acarrearía el incumplimiento de los deberes sociales del Estado pues sería imposible “cancelar salarios, pensiones, etc.” con lo cual se vería amenazado su normal funcionamiento.

Insiste en que con la consagración del principio de inembargabilidad, el Estado no está

eludiendo el pago de sus obligaciones ya que el propio artículo acusado señala el procedimiento a seguirse para obtener su cumplimiento que es el previsto en el articulo 177 Código Contencioso Administrativo, cuyo texto reproduce. Agrega que el artículo 79 del Decreto 2701 de 1991 apunta a dicho propósito en cuanto señala al Ministerio de Hacienda y a los establecimientos públicos el deber de incorporar los recursos necesarios para atender las sentencias judiciales, mandamientos judiciales de pago y demás órdenes.

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

V- EL CONCEPTO DEL MINISTERIO PUBLICO

Mediante Oficio No. 013 de mayo 13 del presente año, el señor Procurador General de la Nación rindió la Vista Fiscal de rigor en la cual solicita a la Corte Constitucional declarar la exequibilidad de los artículos 16, y 8 en la parte que dice "y la inembargabilidad," de la Ley 38 de 1989.

Comienza el Agente del Ministerio Público por solicitar a la Corte Constitucional que respecto de acumulación de demandas que en el futuro ordene, "se haga correcta interpretación del artículo 5o. del decreto 2067 de 1991, o en su defecto se señale con claridad en el auto de traslado.. cuáles términos deberán tenerse en cuenta." Esto, "con el fin de respetar los términos concedidos a la Procuraduría".

Luego de afirmar la competencia, se manifiesta de acuerdo con la tesis esbozada en el auto admisorio de la demanda radicada bajo el No. D-023, que corrobora con el siguiente razonamiento:

"Habiendo variado, por reforma constitucional, algunas de las disposiciones con las que han de confrontarse las normas legales ahora nuevamente puestas a la consideración del Juez Constitucional, es otra la concreta causa petendi y no puede predicarse, por lo tanto, cosa juzgada material respecto de las sentencias anteriores."

Seguidamente reseña los antecedentes normativos y jurisprudenciales en materia de inembargabilidad, comprendiendo tanto los pronunciamientos producidos por la Corte

Suprema de Justicia por vía de control constitucional como los emanados de la jurisdicción contencioso-administrativa por vía de consulta.

Adentrándose en materia, el Ministerio Público se refiere a las directrices constitucionales relativas a la ejecución presupuestaria, atinentes a la fuerza restrictiva del presupuesto; a la preexistencia del gasto; a la inclusión de partidas; a la prohibición de reducción o eliminación de partidas y al denominado principio de transparencia o equilibrio flexible. A éste respecto observa que aun cuando dentro de tales derroteros no figura la inembargabilidad de las rentas de la Nación,

"… procede anotar que ella se diseñó como un principio presupuestal y un mecanismo de protección estatal, de carácter permanente, con fuerza jurídica superior a la de las leyes ordinarias y vinculante para todas las autoridades por haber sido establecido en la Ley orgánica de presupuesto. Su consagración allí no quebranta cánon constitucional alguno puesto que es, como se dijo en la sentencia 44 de 1990 "un mecanismo lógico de necesidad imperiosa" que asegura hoy la transparencia fiscal y garantiza el estricto cumplimiento de los derroteros arriba discriminados. Permitirla sería 'dar lugar al manejo arbitrario de las finanzas, lo cual conduciría a que se hicieran erogaciones no contempladas en concreto en la Ley de apropiaciones, o en cuantía superior a la fijada en ésta, o transferencias de créditos sin autorización (Sentencia citada)."

Por otra parte, frente al cargo de violación del artículo 53, inciso 3o. C.N., anota que, a su juicio, la garantía allí consignada no se cumple con el embargo de las rentas del Estado sino "otorgando prioridad y suficientes recursos a las entidades encargadas" de efectuar los pagos. Observa asimismo que la norma acusada no está orientada a eludir el cumplimiento de las obligaciones del Estado pues en ella misma se indica el procedimiento a seguir para el pago de las condenas a su cargo, que es el consagrado en el Código Contencioso Administrativo y disposiciones legales concordantes que, al efecto, transcribe.

A. Competencia

Al tenor de lo dispuesto en el artículo 241-4 de la Carta, la Corporación es competente para decidir la presente acción toda vez que ella se dirige contra normas que hacen parte de una Ley de la República.

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

La Corporación se abstendrá de pronunciar decisión de mérito respecto del artículo 8o. de la Ley 38 de 1989 en la parte que dice:

"Los principios del sistema presupuestal son: la planificación; la anualidad; la universalidad; la unidad de caja; la programación integral; la especialización; el equilibrio …"

Motiva ésta determinación el hecho que el contenido normativo de éste aparte nada tenga que ver con el tema de la inembargabilidad que suscita la tacha, por lo cual mal podría quedar cobijado en el concepto de violación que a propósito de ésta única cuestión los actores esbozan.

Corresponderá entonces proferir decisión inhibitoria respecto de éste aparte, como en efecto se hará en la parte resolutiva de éste fallo.

C. Análisis de Fondo respecto de los restantes preceptos acusados de la Ley 38 de l989:

– artículos 8o. (parcial) y 16o.

Puesto que los artículos impugnados, en lo esencial, consagran el principio según el cual los bienes y rentas incorporados en el Presupuesto General de la Nación son inembargables, La Corte Constitucional, previo el examen de los cargos formulados, juzga necesario hacer unas consideraciones sobre temas íntimamente concernidos por el principio cuestionado como son los atinentes a la noción de Estado Social de Derecho; la efectividad de los derechos constitucionales; los derechos de los acreedores del Estado emanados de las obligaciones de índole laboral; el derecho a la igualdad; el derecho al pago oportuno de las pensiones legales; los derechos de la tercera edad y los reconocidos por Convenciones del Trabajo ratificadas por el Estado Colombiano.

Los planteamientos preliminares que se harán en torno a esta temática, permitirán definir y precisar tanto el alcance como las implicaciones de la normas controvertidas a la luz de los

derechos y postulados axiológicos consagrados en la Constitución.

A esos efectos se impone también examinar los principios constitucionales en materia presupuestal y su relación con el principio de la inembargabilidad. A todo ello se orientarán las reflexiones que siguen.

1. El Estado Social de Derecho

Para comenzar, es del caso recordar que la Constitución es un sistema portador de valores y principios materiales. En su base axiológica se encuentra en última instancia la dignidad de la persona en el marco de un Estado Social de Derecho, cuyos postulados son ampliamente recogidos por la Carta Política actualmente en vigor.

Tal aserto se comprueba al repasar lo consagrado en la lista de los principios y en la Carta de derechos, como también en la organización del aparato estatal. El artículo primero de la Constitución es la clave normativa que irradia todo el texto fundamental:

"…

Artículo 1. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de si sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

"…"

A propósito de este artículo, la Sala de Revisión No. 1 de la Corte Constitucional1 , ha hecho los siguientes razonamientos:

"a) El Estado es definido a través de sus caracteres esenciales. Entre estos caracteres y el Estado la relación es ontológica: El Estado Colombiano es, en tanto sus elementos esenciales están presentes; no se trata de cualidades, capacidades o dotes del Estado, sino de su propia naturaleza, de su propio ser.

b) Los caracteres esenciales del Estado tienen que ver no solo con la organización entre

poderes y la producción y aplicación del derecho, sino también y de manera especial, con el compromiso por la defensa de contenidos jurídicos materiales.

c) El sentido y alcance del artículo primero no puede ser desentrañado plenamente a partir de una interpretación reducida al análisis de su texto. Cada una de las palabras del artículo posee una enorme carga semántica, la cual a través de la historia del constitucionalismo occidental, se ha ido decantando en una serie de nociones básicas que delimitan su alcance y lo hacen coherente y razonable. Una interpretación que se aparte del contexto nacional e internacional en el cual han tenido formación los conceptos del artículo primero, puede dar lugar a soluciones amañadas y contradictorias.

En síntesis, la Constitución esta concebida de tal manera que la parte orgánica de la misma solo adquiere sentido y razón de ser como aplicación y puesta en obra de los principios y de los derechos inscritos en la parte dogmática de la misma. La carta de derechos, la nacionalidad, la participación ciudadana, la estructura del Estado, las funciones de los poderes, los mecanismos de control, las elecciones, la organización territorial y los mecanismos de reforma, se comprenden y justifican como transmisión instrumental de los principios y valores constitucionales. No es posible, entonces, interpretar una institución o un procedimiento previsto por la constitución por fuera de los contenidos materiales plasmados en los principios y derechos fundamentales".

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

2. Efectividad de los derechos constitucionales

2.1. La efectividad del derecho

La aplicación del derecho es un fenómeno complejo, en el que se pueden diferenciar por lo menos tres niveles de efectividad de las normas. El primero de ellos, conocido como eficacia en sentido amplio, tiene lugar cuando la norma determina la conducta prevista por ella, sin que esto implique el logro de los objetivos establecidos en el texto jurídico. El segundo modelo teórico se conoce con el nombre de eficacia en sentido estricto y se presenta cuando una norma, además de conseguir que se cumpla la conducta prevista, logra que se realicen

sus objetivos. Por último el concepto de eficacia, tiene lugar con el logro de los objetivos previstos a través de la utilización de los mejores medios posibles.

Cuando la Constitución colombiana habla de la efectividad de los derechos se refiere al concepto de eficacia en sentido estricto, esto es, al hecho de que las normas determinen la conducta ciudadana por ellas prescrita y, además, logren la realización de sus objetivos, es decir, realicen sus contenidos materiales y su sentido axiológico.

El juicio de efectividad es un juicio de tipo sociológico, descriptivo, fáctico y, por lo tanto, puede estar en contradicción con el juicio jurídico-formal relativo a la validez. Esta disociación entre validez y eficacia es un fenómeno frecuente en el derecho, y más aún en el derecho colombiano. Sus causas son diversas y complejas, pero pueden agruparse en dos categorías: de un lado el fracaso, debido a la falta de conocimiento, de recursos, a la fuerza mayor, etc., y del otro lado la utilización política que las instancias aplicadoras del derecho hacen del sentido de los textos normativos con el fin de desviar su aplicación hacia la realización de otros objetivos no implícitos en la norma.

2.2. La efectividad a través de la creación de normas

Buena parte de la aplicación y efectividad de las normas constitucionales se logra por medio de la creación de normas expedidas en ejercicio del poder legislativo y reglamentario. La aplicación del derecho, por este procedimiento, puede hacerse de tal manera que, a pesar de seguir el proceso de validez contemplado por el ordenamiento jurídico, se convierta en un obstáculo para la eficacia de dicha norma. En este caso el derecho guarda las formas debidas pero no cumple los objetivos para los cuales fue creado. Se trata entonces de un problema relativo a su funcionamiento y no a su estructura.

Las normas que son expedidas con el objeto de llevar a la práctica un valor, un principio, un derecho o una institución, deben ser instrumentos de realización del derecho y por lo tanto deben mantener el hilo conductor del propósito constitucional. En ningún modo desvirtuarlo o destruirlo.

Todo el andamiaje normativo del ordenamiento jurídico debe estar dispuesto para el respeto no sólo de las formas propias de la validez jurídica en cada uno de los estratos jerárquicos del ordenamiento, sino también, y de manera prioritaria según lo ordena el artículo 228 de la

Carta, para el seguimiento de los contenidos propios del texto constitucional, origen de toda la cadena semántica y deductiva de su aplicación. Dicho de otra manera, la norma constitucional, además de fijar las formas de su aplicación, impone el sentido de su realización; establece no sólo las condiciones de su validez, sino también las exigencias de su eficacia.

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

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

2.3. La efectividad del contenido esencial

Con la promulgación del derecho no está ganada la batalla por hacerlo realidad. La promulgación es con frecuencia el punto de partida de una confrontación entre fuerzas diversas que propugnan por tipos de aplicación portadoras de sentidos contrapuestos y cuyo resultado no puede ser previsto de antemano. Por ello, la Constitución establece mecanismos para que se logre la efectividad del contenido esencial y objetivo de sus textos y se evite la manipulación y la desviación del sentido original.

La volubilidad del proceso de aplicación de las normas, explica la preocupación del texto constitucional por la efectividad de los derechos, por su realidad y no simplemente por su consagración. Según la Carta de 1991 la efectividad de los derechos no es un mero postulado programático. Es una norma constitucional con toda su fuerza imperativa. Así se desprende del artículo segundo que postula como fin del Estado la garantía de la efectividad de los derechos; del artículo cuarto, conforme al cual la Constitución es norma de normas; del

artículo quinto que proclama la primacía de los derechos inalienables de la persona y del artículo ochenta y seis que define la acción de tutela como un mecanismo de protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales. Así se desprende también del artículo ochenta y cuatro, en el cual se refiere a la prohibición de exigir requisitos adicionales sobre derechos reglamentados de manera general.

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

3.1 Nociones generales

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

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

3.2. Derecho a la igualdad

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

Dice así el artículo 13 de la Constitución:

“Todas las personas nacen libres e iguales ante la Ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica,

física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ella se cometan".

Como ya lo precisó la Corte Constitucional2 en su primera sentencia sobre demandas de inconstitucionalidad:

"Ese principio de la igualdad es objetivo y no formal; él se predica de la identidad de los iguales y de la diferencia entre los desiguales. Se supera así el concepto de la igualdad de la Ley a partir de la generalidad abstracta, por el concepto de la generalidad concreta, que concluye con el principio según el cual no se permite regulación diferente de supuestos iguales o análogos y prescribe diferente normación a supuestos distintos. Con este concepto sólo se autoriza un trato diferente si está razonablemente justificado. Se supera también, con la igualdad material, el igualitarismo o simple igualdad matemática.

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

Por ello, para corregir desigualdades de hecho, se encarga al Estado de promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva. En este sentido se debe adoptar medidas en favor de grupos discriminados o marginados, y proteger especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental se encuentren en circunstancias de inferioridad manifiesta, como afirma el artículo 13 en sus incisos 2º y 3º."

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

El operador jurídico, al aplicar la igualdad con un criterio objetivo, debe acudir a la técnica del juicio de razonabilidad que, en palabras del tratadista italiano Mortati, "consiste en una obra de cotejo entre hipótesis normativas que requieren distintas operaciones lógicas, desde la individualización e interpretación de las hipótesis normativas mismas hasta la comparación entre ellas, desde la interpretación de los contextos normativos que pueden repercutir, de un modo u otro, sobre su alcance real, hasta la búsqueda de las eventuales disposiciones constitucionales que especifiquen el principio de igualdad y su alcance."3

Además se recogen así los principios jurisprudenciales anteriormente elaborados en Colombia. En efecto, la Corte Suprema de Justicia había establecido la igualdad en diversos fallos, deduciéndola no sin dificultad del artículo 16 de la anterior Carta de 1.886.

Por ejemplo, la igualdad formal fue incorporada por primera vez en un fallo de la Corte Suprema de Justicia de 1.931, a propósito de un caso en el que se exigía distintos tipos de requisitos para que una persona acreditara su capacidad para ejercer la abogacía.

Sin embargo, la decisión de aquel alto Tribunal que reconoció la igualdad material, en la cual se cita una frase de León Duguit para respaldar la idea de que la igualdad, no implicaba una igualdad matemática, sino una igualdad de trato para los iguales y un desigual trato para los desiguales.

Este proceso evolutivo de la jurisprudencia colombiana culminó en el fallo del 17 de octubre de 1.991, en donde la Corte Suprema de Justicia, con ponencia del Magistrado Simón Rodríguez Rodríguez, reiteró la igualdad material en una sentencia de constitucionalidad contra la Ley 49 de 1.990.

Como anotó la Corte Constitucional en el fallo antes citado,

"Si en la Carta de 1.886 la igualdad material estaba implícita, en la nueva Constitución de 1.991 ella está explícita en el artículo 13. Ahora la jurisprudencia constitucional no está forzada a desentrañarla sino a desarrollarla a partir de la construcción de una dogmática en la que se establezcan criterios para determinar las diferencias relevantes que justifiquen un tratamiento diferente en un caso concreto."4

El mandato constitucional de proteger la igualdad material afecta a todas las ramas y poderes públicos, para el cumplimiento de uno de los fines esenciales del Estado: garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes que genera esa labor humana (artículo 2º).

Ahora bien, entre los principios mínimos fundamentales que al tenor de lo preceptuado por el artículo 53 de la Carta Política debe contener el Estatuto del Trabajo se encuentra el de la "…la igualdad de oportunidades para los trabajadores…" Este postulado es una especie del

principio de igualdad cuya formulación genérica se consigna en el artículo 13 de la Constitución. La igualdad de oportunidades permite además el desarrollo de la dignidad que genera la persona humana a partir de sus derechos inalienables (artículo 5º) e inherentes (artículo 94).

La inembargabilidad en materia laboral desconoce el principio de la igualdad material, al convertirse en un obstáculo para el ejercicio efectivo del derecho. Esta situación, que hipotéticamente puede ser la de cualquier trabajador vinculado con el Estado, se pone de manifiesto de manera más dramática en los siguientes eventos:

A) Un pensionado del sector privado estaría en mejores condiciones que un pensionado de la Caja Nacional de Previsión Social;

B) Un pensionado de una entidad pública con liquidez (Cajas de Previsión del Congreso, Presidencia, Militares) estaría también en mejor posición que un pensionado de la Caja;

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

3.3. El caso específico de los pensionados.

En el caso específico de los pensionados la situación descrita compromete adicionalmente la efectividad de otros derechos que merecen ser igualmente considerados. Tienense entre ellos, los relativos al pago oportuno de las pensiones legales; a la protección especial de la tercera edad así como los resultantes de los pactos y convenios ratificados por Colombia.

3.3.1. Derecho al pago de las pensiones

El pago de las pensiones, como todo pago de orden laboral, se funda en la idea de retribución por el trabajo de que tratan los artículos 25 y 53 de la Constitución.

La inembargabilidad absoluta de los recursos del Presupuesto General de la Nación afecta particularmente el derecho que tienen las personas al pago de las pensiones legales.

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

“El Estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales” (Subrayas y énfasis no originales).

Y en el inciso final del propio artículo 53 agrega:

“La Ley… no puede menoscabar… los derechos de los trabajadores.”

Incluso los decretos con fuerza de ley dictados en los estados de excepción constitucional tampoco pueden menoscabar dichos derechos, de conformidad con el artículo 241.2 de la Carta.

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

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

En efecto, la pensión es una prestación del trabajador regulada inicialmente por la Ley 6º de 1945, artículo 17 literal b), en donde se definió la pensión vitalicia de jubilación como una prestación de “los empleados y obreros nacionales de carácter permanente.”

En el artículo 18 de aquella misma Ley se creó la Caja de Previsión Social, “a cuyo cargo estará el reconocimiento y pago de las prestaciones.” Y en el artículo 19 ibídem se afirma que “la Nación garantiza todas las obligaciones de la Caja.”

Así pues, desde sus orígenes fue claro que, al crearse la Caja y establecerse la solidaridad de la Nación con ella, lo que se buscó fue proteger al trabajador mediante la no restricción del patrimonio sobre el cual él podía hacer valer sus acreencias de orden prestacional.

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

Un agravante adicional resulta también de manifiesto si se considera la naturaleza jurídica de la pensión. En efecto, esta constituye un salario diferido del trabajador, fruto de su ahorro forzoso durante toda una vida de trabajo -20 años-.

En otras palabras, el pago de una pensión no es una dádiva súbita de la Nación, sino el simple reintegro que del ahorro constante durante largos años, es debido al trabajador.

Por ello, la imposibilidad de acudir al embargo para obtener "el pago" de las pensiones de jubilación hace nugatorio, además de los derechos sociales, el derecho a la propiedad y demás derechos adquiridos de los trabajadores, que protege el artículo 58 constitucional. Dicho de otra manera, la no devolución de esa especie de ahorro coactivo y vitalicio denominado "pensión" equivale, ni más ni menos, a una expropiación sin indemnización, esto es, a una confiscación, la cual sólo está permitida en la Constitución para casos especiales, mediante el voto de mayorías calificadas en las cámaras legislativas y, paradójicamente, "por razones de equidad"!

3.3.2. Derechos de la tercera edad

Por lo demás, la inembargabilidad de los recursos del presupuesto frente a las demandas laborales hace particularmente inefectivos los derechos de los pensionados, por la especial circunstancia de hallarse estos en una edad en la que es difícilmente pueden proveerse de otros medios de subsistencia. De ahí que tal situación de contera comporte desconocimiento de los derechos denominados "de la tercera edad", los cuales , paradójicamente, fueron muy caros al Constituyente.

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

"El Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y promoverán su integración a la vida activa y comunitaria.

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

En cuanto a los antecedentes de esta norma, el informe-ponencia para primer debate en la plenaria de la Asamblea Nacional Constituyente sostuvo al respecto lo siguiente:

"TERCERA EDAD

En tiempos pasados la sociedad fue generosa con el anciano. Lo hizo gobernante, juez, pontífice y consejero; lo ofrendó con privilegios y lo hizo merecedor de respeto y veneración.

Por aquel entonces los promedios de vida eran muy bajos y el hombre longevo era algo excepcional. Pero más tarde, con el surgimiento de la familia nuclear y la crisis de la familia extensa o patriarcal, en el (sic) cual los hombres y mujeres de edad desempeñaban roles importantes, el viejo pierde su lugar, pues se limitan las obligaciones de sus parientes y la sociedad se vuelve esquiva con él. Es así como crean alrededor de la vejez una serie de mitos y tabúes adversos que la asocian con la enfermedad, la inutilidad, la impotencia sexual o el aislamiento; en fin un cúmulo de versiones que le hacen aparecer como una edad estéril y dolorosa, alejada de cualquier clase de placer y satisfacción. Esta situación íntimamente vinculada a problemas de orden económico y socio-cultural, origina una condición de inseguridad para el anciano, que hace cada vez más difícil su convivencia con la familia, porque sus hijos han dejado de ser un apoyo para él.

Sin embargo, nunca la tercera edad fue tan importante como lo es hoy, por el número de sus individuos y sus posibilidades. En los últimos 140 años, el promedio de vida humana ha aumentado 40 años gracias al desarrollo de la ciencia, y el número de personas mayores de 65 años ha crecido porcentualmente con respecto al resto de la población. A comienzo del siglo pasado sólo el 1% de los habitantes eran sexagenarios; al empezar este siglo, los ancianos eran el 4% y hoy son el 20%. Así en la actualidad más de 1000 millones de personas mayores de esta edad habitan nuestro planeta. Este incremento de la tercera edad ha sacudido a la humanidad entera dando lugar a fenómenos de carácter económico, familiar, social y científico, del que, entre otras cosas se han desprendido disciplinas como la geriatría, la gerontología, y el humanismo de la vejez.

En Colombia se calcula que en 1990 había 2’016.334 personas mayores de 60 años (6.1%), de las cuales 592.402, más de la cuarta parte de esta población, no cuentan con recursos necesarios para subsistir. Además, se sabe que la mayoría de los individuos pertenecientes a la tercera edad sufren de algún tipo de abandono social y muy pocos viejos tienen acceso a la seguridad social. La cifra no alcanza siquiera al 1% en todo el territorio nacional.

Para la Nación es delicada la situación. Cada día se incrementa el número y porcentaje de personas que llegan a esta tercera edad en condiciones de mala salud, bajos ingresos, malas pensiones cuando las hay, mínima capacitación porque su educación fue baja y en alta porción de mujeres que se dedicaron en su época a labores domésticas no remuneradas y por tanto llegan a esta etapa desprovista de los medios requeridos para sobrevivir.

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

La tercera edad no es una enfermedad. No es un concepto abstracto, sino concreto. Tiene problemas específicos, pero también capacidades y recursos de compensación propios tan positivos que caracterizan a otras edades. Contrariamente a lo que se piensa, el anciano es capaz de trabajar, de divertirse, de sentir placer y satisfacción y, sobre todo, de pertenecer a una comunidad y ser útil a ésta. Debe mantenérsele en su propio medio social, pues su bienestar comienza en el contexto familiar. La experiencia en países industrializados hace (sic) que es perjudicial y aconsejable tratar de reunir a las personas mayores en residencias especiales que los aislen de su comunidad. Por el contrario, debe brindársele la posibilidad de que conserven su autonomía e independencia. Institucionalizarlas puede ocasionarles desórdenes de tipo mental que comprometan su salud integral, mientras que un ambiente sano, en el medio en que acostumbran a desenvolverse, contribuye a la prevención de las enfermedades. En Colombia las personas de la tercera edad han expresado en distintas ocasiones su deseo de actuar sobre el propio entorno y de permanecer en su medio social y familiar. Es este el gran reto de la gerontología. Ha de buscarse, por lo tanto que la familia cumpla con la función de protegerlo y socializar al anciano, en colaboración con la solidaridad ciudadana -sistema que ya se emplea en Inglaterra dentro del contexto de la seguridad social-, con el fin de restaurar la capacidad productiva de éste.

Para que la vida del hombre sea digna de comienzo a fin, es perentorio asegurarle a la persona de la tercera edad el derecho a la seguridad y el disfrute del bienestar social que incluye los de salud, la alimentación adecuada y la vivienda. Se habla aquí de seguridad y bienestar social antes que de cualquier acto de caridad por que la conmiseración es nociva para el anciano. Igualmente se hace énfasis en la salud mental, en los factores psico-sociales y en el medio en que ha de desenvolverse el viejo, puesto que éstos actúan como determinantes del tipo y la calidad del envejecimiento. Se trata, al fin y al cabo de crear un

cambio propicio para que el legislador establezca los conductos adecuados para proteger y facilitar al anciano la adaptación al mundo dinámico de hoy, es decir de desarrollar una especie de ecología de la vejez" que tenga como principal motivo hacer de los mayores personas productivas."5

En el derecho comparado, por su parte, se consagra también la protección a la tercera edad. Por ejemplo, en los artículos 50 de la Constitución española y 72 de la portuguesa.

Para la tercera edad es necesario proteger, en particular, el pago oportuno de la pensión, ya que su no pago, habida cuenta de su imposibilidad para devengar otros ingresos ante la pérdida de la capacidad laboral, termina atentando directamente contra el derecho a la vida.

Entre las medidas más antiguas de protección social figuran las disposiciones sobre la protección de los salarios en caso de incumplimiento de sus obligaciones por parte del empleador. En efecto, cuando el empleador ha sido declarado en quiebra, el asalariado que está a su servicio y que vive únicamente del fruto de su trabajo, no sólo corre el riesgo de perder en lo futuro los medios de ganarse la vida, sino también de perder el salario que ha ganado ya.

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

En la gran mayoría de los países existen disposiciones que establecen que el pago de los salarios debe hacerse regularmente y a cortos intervalos. El propósito de tales disposiciones consiste en evitar que los intervalos entre pago y pago sean demasiado largos, lo que podría conducir a que los trabajadores se vieran forzados a contraer deudas para subsistir durante los períodos comprendidos entre uno y otro pago.

Todo lo anterior se reafirma si se tiene en cuenta que el trabajo, además de ser un derecho fundamental, es un principio fundante del Estado colombiano. Al respecto, esta Corte Constitucional ha dicho ya que6:

"En la Carta del 91 se observa un bien significativo cambio de carácter cualitativo en relación

con el trabajo. En efecto, es ciertamente un derecho humano (Artículo 25) pero también constituye, al mismo nivel del respeto a la dignidad humana, un principio o elemento fundamental del nuevo orden estatal (Artículo 1).

"Cuando el Constituyente de 1991 decidió garantizar un orden político, económico y social justo e hizo del trabajo requisito indispensable del Estado, quiso significar con ello que la materia laboral, en sus diversas manifestaciones, no puede estar ausente de la construcción de la nueva legalidad.

"En dicha propuesta se pone de presente que:

"...se trata de superar, con todas sus consecuencias, la concepción que ve en el trabajo únicamente un derecho humano y una obligación individual y social...

No se trata, como pudiera pensarse con ligereza, de un simple retoque cosmético o terminológico. Se pretende señalar un rumbo inequívoco y fundamental para la construcción de una nueva legitimidad para la convivencia democrática, que debe nutrir el espíritu de la estructura toda de la nueva carta. En estas condiciones, el trabajo humano se eleva a rango de postulado ético-político necesario para la interpretación de la acción estatal y de los demás derechos y deberes incluídos en la carta así como factor indispensable de integración social."7 "

3.4. Los Derechos Fundamentales protegidos por Convenios internacionales.

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

"Los convenios internacionales de trabajo debidamente ratificados hacen parte de la legislación interna. "

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

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

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

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

3.4.1. Convenio Nº 29, artículo 11.1:

“Sólo podrán estar sujetos al trabajo forzoso u obligatorio los adultos aptos del sexo masculino cuya edad no sea inferior de dieciocho años ni superior a cuarenta y cinco.”

3.4.2. Convenio Nº 95

“Artículo 6º:

Se deberá prohibir que los empleadores limiten en forma alguna la libertad del trabajador de disponer de su salario.”

“Artículo 11:

1. En caso de quiebra o de liquidación judicial de una empresa, los trabajadores empleados en las mismas deberán ser considerados como acreedores preferentes, en lo que respecta a los salarios que se les deba por los servicios prestados durante un período anterior a la quiebra o a la liquidación judicial, que será determinado por la Legislación Nacional, o en lo que concierne a los salarios que no se excedan de una suma fijada por la Legislación Nacional.

2. El salario que constituye un crédito preferente se deberá pagar íntegramente, antes de que los acreedores ordinarios puedan reclamar la parte del activo que le corresponda.

3. La Legislación Nacional deberá determinar la relación de prioridad entre el salario que constituya un crédito preferente y los demás créditos preferentes.”

"Artículo 12:

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

2. Cuando se termine el contrato de trabajo se deberá efectuar un ajuste final de todos los salarios debidos de conformidad con la Legislación Nacional, un contrato colectivo o un lado arbitral, o en defecto de dicha Legislación, contrato o laudo, dentro de un plazo razonable, habida cuenta de los términos del contrato.

3.4.3. Convenio Nº 111

"Artículo 5.2:

"Todo Miembro, puede, previa consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, cuando dichas organizaciones existan, definir como no discriminatorias cualesquiera otras medidas especiales destinadas a satisfacer las necesidades particulares de las personas a las que, por razones tales como el sexo, la edad, la invalidez, las cargas de familia o el nivel social o cultura, generalmente se les reconozca la necesidad de protección o asistencia especial

Ahora bien, en el informe de la 31ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo8 se señalan los motivos generales de una normatividad protectora del salario y se fija como el principal de ellos, la excesiva dependencia del trabajador de su empleador. Por ello es necesario que el trabajador reciba normalmente su salario en efectivo para que pueda gastarlo como desee, que se le pague regularmente y a intervalos lo suficientemente cortos a fin de que pueda vivir de sus ingresos.

Como caso ilustrativo, ya del derecho comparado, es preciso remitir al informe del Comité establecido para examinar la reclamación presentada por la federación de sindicatos

egipcios, en virtud del artículo 24 de la Constitución de la Oficina Internacional Trabajo, en la que se alegaba que Iraq incumplía el Convenio 95. El informe dice que "comprueba la falta de provisión de fondos de las cuentas bancarias contra las que se emitieron cheques constituye un obstáculo para el pago del salario. Esta falta de provisión de fondos, que en la práctica se ha traducido en un rechazo del pago total o parcial del salario a intervalos regulares, no es conforme a lo previsto por el artículo 12 del Convenio." Añade, así mismo, "en relación con los cheques entregados a ciertos trabajadores, girados con cargo a bancos de Jordania, después que fue adoptada la decisión de imponer el embargo a Iraq, el comité considera que el pago de los salarios con cheques girados con cargo a establecimientos radicados en Jordania, no puede considerarse un medio efectivo de pago. Teniendo en cuenta que en ese momento había alternativas, los gobiernos en cuestión deberían encontrar los medios para asegurar que los trabajadores reciban el pago que les es debido."

Por lo demás, ésta Corporación puntualiza que la razonabilidad de los cargos formulados en contra de las normas cuestionadas tampoco resulta desvirtuada por el argumento que, tanto el Ministerio Público como la Corte Suprema de Justicia, esgrimieron para justificar la inembargabilidad de los bienes y rentas incorporados en el Presupuesto General de la Nación, según el cual el cumplimiento de las obligaciones a cargo de la Nación puede obtenerse por el procedimiento previsto en el artículo 177 del Código Contencioso Administrativo. Repárese en que dicha norma regula la forma de pago de las condenas judiciales ; no el pago de los derechos pensionales que, reconocidos por la vía administrativa no han sido satisfechos a través de la misma, pese a haber sido exigidos oportunamente por los acreedores respectivos. Tampoco lo es el artículo 79 del Decreto 2701 de 1991 que cita el apoderado del Ministerio de Hacienda pues el deber de incorporar los recursos que esta impone a los funcionarios públicos, se predica de los necesarios para atender el pago de las sentencias judiciales, mandamientos judiciales de pago y demás ordenes judiciales. No de los requeridos para cubrir el pago de las acreencias pensionales reconocidas a través de acto administrativo.

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

Sobre este punto conviene recordar que la Corte Suprema de Justicia -Sala Plena-9, al examinar a la luz de la Constitución de 1886 la exequibilidad de las normas que en ésta

oportunidad son materia de juzgamiento, sostuvo que el principio de inembargabilidad de las rentas y recursos incorporados al Presupuesto General de la Nación se avenía plenamente a la Constitución pues era consecuencia lógica y necesaria de los principios presupuestales que en ella se consagraban.

Al respecto allí se dijo:

"b).- La Constitución y el Presupuesto.

Los lineamientos, de ineludible observancia en materia presupuestal, están consagrados o fluyen de los artículos 206, 207, 208, 209 y 211 de la Constitución Política, y en su orden, prohiben percibir ingresos y hacer erogaciones del tesoro que no estén contempladas expresamente en el Presupuesto de Rentas y Gastos, salvo las excepciones previstas para atender las alteraciones de la paz pública y lo relativo a los créditos suplementales extraordinarios de que trata el artículo 212 de la Carta; por tanto, dentro del presupuesto se debe calcular la cuantía de los ingresos que han de percibirse en el correspondiente año fiscal y fijarse los egresos correspondientes a las actividades o servicios públicos. Prohiben aquellos preceptos, hacer gastos que no hayan sido decretados previamente por el Congreso, las Asambleas Departamentales o las Municipalidades, y transferir créditos a objetos no contemplados en él; ordenan que el esquema contable refleje los planes y programas de desarrollo económico y social; disponen que la elaboración del presupuesto corresponde al Gobierno; fijan el término que éste tiene para presentarlo al Congreso; establecen la deliberación conjunta de las Comisiones de Presupuesto de cada Cámara para dar primer debate a la Ley de Presupuesto y para la incorporación de las apropiaciones que elabore el Congreso para su funcionamiento. Señalan finalmente el procedimiento a seguir para el caso en que el Congreso no apruebe el Presupuesto o el Gobierno no lo presente oportunamente.

"Ordena pues, el Constituyente que el Congreso fije los gastos de la administración con sujeción la Ley Normativa, y le prohibe aumentar el cómputo de las rentas, sin concepto previo y favorable del Ministro del ramo.

"De acuerdo con los mandatos constitucionales que se dejan relacionados, no es posible incluir partidas que no correspondan a créditos judicialmente reconocidos, o a gastos decretados conforme a Ley anterior, lo que alteraría el balance o equilibrio presupuestal por el aumento de nuevos gastos.

Es cierto que ninguna de las normas fundamentales que regulan los diferentes aspectos presupuesta-les, alude a la inembargabilidad de las rentas y recursos del Estado; sin embargo, su consagración en el Estatuto Orgánico Fundamental no quebranta ningún principio constitucional pues surge como mecanismo lógico de necesidad imperiosa para asegurar el equilibrio fiscal y garantizar el estricto cumplimiento de los principios constitucionales relacionados, a los cuales debe sujetarse la ejecución presupuestal, pues de otra forma se daría lugar al manejo arbitrario de las finanzas lo cual conduciría a que se hicieran erogaciones no contempladas en concreto en la Ley de apropiaciones, o en cuantía superior a la fijada en ésta, o transferencia de créditos sin autorización; y en fin, a desequilibrar el presupuesto de rentas y gastos y destinar aquellas a fines no previstos en el presupuesto nacional.

... La previsión sobre la inembargabilidad de los recursos del Tesoro Nacional... por el contrario, se debe considerar como complemento necesario para que el equilibrio fiscal, esto es, la equivalencia de los ingresos con los egresos, sea efectiva y se logre de este modo el ordenado manejo de las finanzas públicas, que según se desprende de las normas fundamentales reseñadas, no es deber discrecional del Gobierno." (Enfasis fuera de texto)

No desconoce ésta Corte que, al igual que la Constitución anterior, la actual obliga a respetar ciertos principios en materia de formación, modificación y ejecución del presupuesto. Empero, estima que a la luz de la normatividad constitucional actualmente en vigor no es posible aducir los argumentos que por entonces esgrimió la Corte Suprema de Justicia. En primer lugar porque el alegado imperativo constitucional del equilibrio presupuestal que se adujo como principal defensa de la constitucionalidad del principio cuestionado ya no es sostenible toda vez que la nueva Carta lo eliminó. En segundo término por cuanto los principios ya reconocidos en la Constitución anterior que la actual mantiene no riñen con la embargabilidad, según pasa a explicarse:

4.1. Ha desaparecido el alegado principio del equilibrio presupuestal.

Como se infiere de la transcripción hecha en precedencia, el principal argumento en el que la Corte Suprema de Justicia fundamentó la constitucionalidad de las normas cuestionadas estribaba en la necesidad de preservar el principio constitucional que ordenaba mantener equilibrados los ingresos y los gastos y que traía el antiguo artículo 211. Sin embargo, esta

razón ya no puede ser argüida, pues el susodicho principio perdió su carácter constitucional.

Hoy, por el contrario, la Constitución de 1991 permite al gobierno presentar a consideración de las Cámaras un proyecto de presupuesto en principio "desequilibrado"10 . En efecto, su artículo 347, en éste sentido, dispone:

"El proyecto de Ley de apropiaciones deberá contener la totalidad de los gastos que el estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva. Si los ingresos legalmente autorizados no fueren suficientes para atender los gastos proyectados, el Gobierno, propondrá, por separado ante las mismas comisiones que estudian el proyecto de Ley del presupuesto, la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes para financiar el monto de gastos contemplados. El presupuesto podrá aprobarse sin que se hubiere perfeccionado el proyecto de Ley referente a los recursos adicionales, cuyo trámite podrá continuar su curso en el período legislativo siguiente."(Enfasis fuera del texto).

El autorizado tratadista Juan Camilo Restrepo11 , a propósito de la razón de ser de éste principio, comenta lo siguiente:

"Este principio presupuestal en su versión original, cuyo origen se remonta a la hacienda pública clásica, disponía que entre los ingresos corrientes y el gasto público ordinario debía haber igualdad; o sea, los ingresos corrientes (de los que estaba excluído el crédito público) debían ser suficientes para atender el rodaje normal del Estado. Y el recurso al endeudamiento sólo era permisible cuando se trataba de financiar un gasto extraordinario (una guerra, por ejemplo).

"Sin embargo, con el correr del tiempo, el uso del crédito se fue generalizando como instrumento normal de financiación presupuestal (ya no para financiar gastos extraordinarios), sino para atender cualquier tipo de gasto público. A partir de esta generalización del uso del crédito público, que para la hacienda pública clásica había sido un recurso de excepción, el principio del equilibrio presupuestal dejó de tener un sentido económico claro y pasó a tener un significado meramente formal, pues es evidente que la suma de los recursos ordinarios (tributarios y no tributarios) mas los recursos de capital (crédito), siempre igualarán el monto del gasto. El propósito implícito en la formulación original del principio del equilibrio presupuestal (evitar el excesivo uso del endeudamiento público) ha pasado a convertirse en una mera expresión formal, casi tautológica lógica, de la

manera como se financia el presupuesto."

La Asamblea Nacional Constituyente al aprobar el enunciado normativo que corresponde al actual artículo 347 de la Carta, revaluó el principio del equilibrio presupuestal que exigía que en el proyecto de presupuesto inicialmente presentado por el Gobierno a consideración de las Cámaras, el monto de las apropiaciones solicitadas no excediera el de los ingresos estimados.

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

"...Hubo entre las propuestas presentadas a la Constituyente varias críticas al funcionamiento del principio del equilibrio presupuestal que consagraba el antiguo artículo 211. La principal crítica fue que el principio del equilibrio resultaba desueto a la luz de la evolución de las economías modernas que suelen operar con un volumen considerable de deuda pública de carácter permanente; y además, que de conformidad con los postulados de la hacienda pública moderna, el déficit presupuestal puede ser buscado explícitamente por las autoridades como un instrumento anticíclico cuando se afronten situaciones recesivas en la economía."12

4.2. No se violan los principios constitucionales que regulan la formación, aprobación y ejecución del presupuesto.

Desde otro ángulo, ésta Corte discrepa del parecer sostenido por la Corte Suprema de Justicia que además vió en los principios constitucionales sobre formación, aprobación y ejecución del presupuesto un obstáculo para la procedibilidad constitucional de la embargabilidad de dineros públicos. En efecto, pese a que algunos de tales principios también recibieron consagración constitucional en los artículos 345 a 354 de la Carta de 1991, ésta Corte no los considera en modo alguno incompatibles. Ciertamente, el que se puedan embargar, en algunos casos, los bienes y rentas de la Nación, no significa bajo ningún punto de vista que se puedan hacer gastos que no hayan sido previamente decretados por el Congreso; ni que se puedan transferir créditos a objetos no contemplados en el presupuesto; ni que el esquema contable pueda elaborarse con prescindencia de los planes y programas de desarrollo económico y social; ni que el Gobierno pierda la

competencia de elaborarlo, o que esté exento de presentarlo dentro del término constitucional a la consideración del Congreso; ni que éste último pueda tramitarlo sin observar las reglas constitucionales que regulan el procedimiento a seguirse para su discusión y aprobación.

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

A juicio de esta Corte, tampoco se transgrede el principio constitucional que en la Carta de 1886 se recogía en el artículo 206 y que en los mismos términos se consagra en el artículo 345 de la actual, conforme al cual se prohibe que en tiempo de paz se hagan erogaciones con cargo al Tesoro que no se hallen incluídas en el presupuesto de gastos. La embargabilidad de los recursos y rentas incorporados al Presupuesto General de la Nación no comporta de suyo la inobservancia de éste mandato pues su consecuencia lógica no es la de que se terminen haciendo gastos no previstos en la Ley de apropiaciones.

Debe tenerse en cuenta que el Presupuesto, ni ahora, ni mucho menos antes, se ha caracterizado por tener una rigidez e inflexibilidad a tal punto extremas que impidan modificarlo en orden a incluir en él gastos que no fueron inicialmente previstos, o que a pesar de haberse contemplado no pudieron ser atendidos por resultar insuficiente la partida apropiada para cubrirlos. Por el contrario, debe recordarse que la Ley Orgánica del Presupuesto, No. 38 de 1989, en sus artículos 63 a 69 contempla el procedimiento a seguir para efectos de modificar el presupuesto. De tal modo que en lo que tales disposiciones y las complementarias contenidas en el Decreto 2701 de 1991, resultaren pertinentes, los funcionarios a quienes concierna ésta actuación deberán tramitar las modificaciones al presupuesto a que diere lugar la orden judicial de embargo, a fin de incluir el gasto no presupuestado así como las apropiaciones requeridas para autorizar y atender su pago.

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

Por otra parte, la Corporación considera que el embargo de bienes del Estado para que, por la vía judicial se lleve a cabo la ejecución que permita hacer exigible el pago de una obligación dineraria, no conduce a que se vulnere la previsión constitucional contenida en el inciso segundo del artículo 346 de la actual Carta Política. De hecho, en la hipótesis sobre la cual se viene discurriendo, la partida a incluirse en la Ley de Apropiaciones tendría por objeto atender al pago de un crédito judicialmente reconocido, que es precisamente uno de los

gastos que el susodicho precepto autoriza a incluir en ella. Naturalmente que, según ya se observó, en dicho evento se requerirá cumplir con el trámite a que la Ley Orgánica del Presupuesto sujeta las modificaciones que a éste deban efectuarse.

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

Por lo demás, esta Corte juzga que el concepto de "deuda" a cuyo servicio el Estatuto Supremo adscribe prioridad al prohibirle al Congreso eliminar o reducir las partidas requeridas para atender su pago (artículo 351, inciso segundo C.P.), no se reduce a los débitos causados por empréstitos contraídos con entidades de financiamiento interno o externo cuyos recursos pasan a engrosar los recursos de capital.

En una Constitución que edifica un orden social sobre bases de justicia social; que postula un Estado Social de Derecho, que hace del ciudadano el principal actor del acontecer político y en la que, por todo lo anterior, la protección y efectividad de los derechos fundamentales constituye la principal razón de ser de la organización institucional y política y del quehacer gubernamental, la noción de "deuda," por necesidad resultante de su propia axiología, debe comprender, con mayor razón, los débitos originados en la prestación de servicios ya causados como resultado de una relación laboral, como quiera que éstos también representan obligaciones dinerarias a cargo del Estado.

La tesis que se viene sosteniendo cobra mayor vigor aún si se tiene en cuenta el efecto multiplicador de carácter social que tiene el pago oportuno de los derechos pensionales. En efecto, según se anotó en precedencia, éste tiene trascendentales repercusiones en la efectividad y realidad de los derechos de la familia, como núcleo fundamental de la sociedad; del niño como aurora del mañana, y en la dignidad del ser humano como máxima encarnación de la idea del progreso, en sentir de ésta Corte, los débitos de ésta índole deben tener la prelación que amerita su propia naturaleza.

Si la Constitución obliga a incluir en la Ley de Apropiaciones las partidas necesarias para atender el "gasto público social"; si éste, excepto en los casos de guerra exterior o por razones de seguridad nacional, "tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación" (artículo 350) precisamente porque tiene el esencial propósito de atender las "necesidades básicas insatisfechas"; es congruente con tales dictados el que el Estado esté obligado a pagar lo que adeuda por concepto de pensiones legales pues con ellas otros proveen a lo necesario

para su propia subsistencia.

5. Consideraciones del caso concreto

5.1. Juez y aplicación razonable

En el caso que ocupa a esta Corte se presenta el problema de la existencia de una norma legal que limita la efectividad de un derecho fundamental.

En efecto, la inembargabilidad del presupuesto está fundada en la protección del bien público y del interés general. Sin embargo, en el proceso de su aplicación, dicha norma pone en entredicho el derecho a la pensión de algunos empleados públicos a quienes no se les niega el derecho pero tampoco se les hace efectivo.

La norma que establece la prioridad del interés general no puede ser interpretada de tal manera que ella justifique la violación de los derechos fundamentales de unos pocos en beneficio de interés de todos. Aquí, en esta imposibilidad, radica justamente uno de los grandes avances de la democracia y de la filosofía política occidental en contra del absolutismo y del utilitarismo. El individuo es un fin en si mismo; el progreso social no puede construirse sobre la base del perjuicio individual, así se trate de una minoría o incluso de un individuo. La protección de los derechos fundamentales no está sometida al vaivén del interés general; ella es una norma que encierra un valor absoluto, que no puede ser negociado o subestimado.

La norma que establece la inembargabilidad del presupuesto obstaculiza la efectividad del derecho al salario. Jurídicamente -con base en la Constitución de 1991- no es lo mismo un derecho válido inefectivo que un derecho válido efectivo. La realización de los contenidos normativos es un derecho que no se reduce a la mera promulgación de normas; es un derecho que se obtiene con la efectividad de los derechos.

La aplicación de una norma que protege un derecho fundamental no puede estar condicionada por problemas de tipo administrativo o presupuestal. Si esto fuera así las instancias aplicadoras de las normas constitucionales tendrían el poder de determinar el contenido y la eficacia de tales normas y en consecuencia estarían suplantando al legislador o al constituyente.

Las normas constitucionales se caracterizan por su generalidad e indeterminación. Es por eso que el contenido exacto de una norma sólo se conoce cuando se establece una confrontación entre ella y las demás normas del ordenamiento, luego de lo cual se sabe, con precisión, cual es su verdadero alcance y a qué casos se aplica. Esta labor de confrontación e interpretación es llevada a cabo por la dogmática jurídica, que es la ciencia del derecho, o sobre el derecho.

Si hubiese una relación unívoca entre normas y casos, a cada caso una norma, no habría necesidad de una ciencia del derecho, ni habría conflictos jurídicos, ni jueces. Pero la realidad es otra: cada norma encuentra, al momento de ser confrontada con otras normas, una serie de excepciones. Por eso la validez y la eficacia de una norma nunca es un dato absoluto; siempre es un criterio de aplicación para ciertos casos y en ciertas circunstancias.

5.2. La Regla general y la Excepción

5.2.1. La Regla general: La Inembargabilidad

De las anteriores consideraciones se desprende un conflicto entre dos valores que deben ser sopesados y analizados para tomar una decisión sobre la exequibilidad de las normas demandadas: el primero de estos valores tiene que ver con la protección de los recursos económicos del Estado y del interés general abstracto que de allí se desprende. El segundo valor en conflicto esta vinculado con la efectiva protección del derecho fundamental al pago del salario de los trabajadores vinculados con el Estado.

Como ya fue señalado, la Corte Suprema de Justicia bajo el imperio de la Constitución anterior resolvió el conflicto normativo en favor de la norma legal y del interés general abstracto que ella respalda.

La Corte Constitucional, en cambio, sostiene que, en todo caso de conflicto entre los valores mencionados, debe prevalecer el derecho de los trabajadores a la efectividad del pago de su salario. El énfasis en esta afirmación, que no admite excepción alguna, sin embargo no impide que esta Corte admita la importancia del interés general abstracto. De hecho, las siguientes razones juegan en favor de este valor:

1. Razón de Fondo: Colombia es un Estado social de derecho, según el artículo 1o. de la Constitución. Esta definición material implica, entre otras cosas, que el Estado tradicional o Estado de derecho tiene ahora una característica especial inmanente que es justamente su naturaleza social. Esta naturaleza, a su vez, lleva a la conclusión de que la persona es más importante que el Estado, ya que éste se encuentra al servicio de aquélla.

Es precisamente en esta condición de servicio que se ha investido al Estado para que cumpla los fines esenciales que se le señalan en el artículo 2o. de la Carta, a saber:

"Artículo 2º- Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares."

Pero para que el Estado pueda realizar tan altos cometidos es necesario dotarlo de los instrumentos necesarios para garantizar el efectivo cumplimiento de los mismos. En otras palabras, la gobernabilidad debe ser conducente en aras de la eficacia en el logro de los fines humanistas del aparato estatal. De lo contrario la sociedad civil sería víctima de la creación secular de un ente cultural inane e inocuo.

Luego se precisa conferir al Estado los mecanismos de gobierno aptos para la buena gestión del mismo. Como anotaba Maquiavelo, "sólo los profetas armados vencen; los profetas desarmados perecen."13

Y entre los instrumentos del Estado figura en primerísimo lugar el instrumento económico. Es incluso inútil realizar aquí una apología del dinero en una economía de mercado. Lo que sí tiene sentido es establecer la eventual bondad de una protección especial -como la inembargabilidad- a las rentas y recursos del nivel nacional.

Para la Corte Constitucional, entonces, el principio de la inembargabilidad presupuestal es una garantía que es necesario preservar y defender, ya que ella permite proteger los recursos financieros del Estado, destinados por definición, en un Estado social de derecho, a satisfacer los requerimientos indispensables para la realización de la dignidad humana.

En este sentido, sólo si el Estado asegura la intangibilidad judicial de sus recursos financieros, tanto del gasto de funcionamiento como del gasto de inversión, podrá contar con el cien por ciento de su capacidad económica para lograr sus fines esenciales.

La embargabilidad indiscriminada de toda suerte de acreedores, nacionales y extranjeros, expondría el funcionamiento mismo del Estado a una parálisis total, so pretexto de la satisfacción de un cobro judicial de un acreedor particular y quirografario.

B) Razones Jurídico Formales:

El artículo 63 de la Constitución establece:

“Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la Ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables.”

Significa lo anterior que el legislador posee facultad constitucional de dar, según su criterio, la calidad de inembargables a ciertos bienes; desde luego, siempre y cuando su ejercicio no comporte transgresión de otros derechos o principios constitucionales.

Justamente el legislador colombiano, en las disposiciones controvertidas de la Ley 38 de 1989, ha hecho cabal desarrollo de la facultad que el artículo 63 Constitucional le confiere para, por vía de la Ley, dar a otros bienes la calidad de inembargables.

Sin embargo, debe ésta Corte dejar claramente sentado* que este postulado excluye temporalmente, el caso en que, la efectividad del pago de obligaciones dinerarias a cargo del Estado surgidas de relaciones laborales exige el embargo de bienes y recursos incorporados al Presupuesto General de la Nación.

Como claramente se desprende de los considerandos que anteceden, por mandato imperativo de la Carta, que también es de obligatorio acatamiento para el juez

constitucional, los derechos laborales son materia privilegiada que se traduce, entre otras, en la especial protección que debe darles el Estado. De ahí que tales derechos deban ser objeto de consideración separada, a lo cual se orientarán los razonamientos que siguen.

5.2.2. La Excepción: La Embargabilidad 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.

Debe la Corte en este punto, empezar por indicar que la decisión del juez constitucional sobre la exequibilidad o inexequibilidad de una norma no siempre se reduce a la simple declaración de la una o la otra. Tanto la exequibilidad como la inexequibilidad pueden serlo con ciertas condiciones y bajo ciertas circunstancias. Dicho de otra manera: la declaración del juez sobre la adecuación de la Ley a la Constitución no excluye las excepciones del caso. Poner en evidencia las excepciones a la regla es, precisamente, hacer que la aplicación del derecho sea razonable, adecuada a los hechos.

El problema de la relación entre el derecho y la sociedad es un problema de adecuación de adaptación. En este sentido la lógica a partir de la cual se encuentran soluciones para la relación derecho/sociedad es la lógica de lo razonable y no la lógica racional. La decisión judicial es la manifestación más importante del esfuerzo por hacer funcional y razonable la relación entre derecho y sociedad. De ahí que se haya dicho que el juez es un instrumento de paz social.

Por eso, la Constitución efectiva de un Estado no se limita a la simple enumeración de sus artículos. La Carta debe ser complementada con las decisiones judiciales que indican la manera como se aplican sus normas. Dicho en otras palabras: el juez constitucional, en sus decisiones, complementa el texto legal con los criterios de aplicación, esto es, con las excepciones a la regla que no han sido contempladas en el texto fundamental ,14 a través de la creación de las normas que la doctrina ha denominado “sub-constitucionales.”

Además la interpretación de una norma por parte del juez constitucional “en un cierto sentido” tiene precedentes tanto en la jurisprudencia colombiana como en la doctrina extranjera.

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

Díaz, que:

"… para el caso de los individuos que hayan sido condenados a penas privativas de la libertad, ésta Corporación entiende que la inhabilidad… debe predicarse sólo de aquéllas condenas vigentes…"15 (Subrayas no originales).

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

"Cuando una Ley esté redactada en términos tan amplios que puede permitir una interpretación inconstitucional, habrá que presumir que siempre que sea 'razonablemente posible', el legislador ha sobreentendido que la interpretación con la que habrá de aplicarse dicha Ley es precisamente la que permita mantenerse dentro de los límites constitucionales."16

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

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

Será causal de mala conducta de los funcionarios encargados de ejecutar los presupuestos públicos, pagar las apropiaciones para cumplimiento de condenas más lentamente que el resto. Tales condenas, además, serán ejecutables ante la justicia ordinaria dieciocho (18) meses después de su ejecutoria…"

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

VII. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional,

RESUELVE:

PRIMERO: Por ausencia de concepto de violación, declárase INHIBIDA para conocer de la inconstitucionalidad del artículo 8o. en la parte que dice:

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

SEGUNDO: SON EXEQUIBLES los artículos 8°, 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.

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

SIMON RODRIGUEZ RODRIGUEZ

Presidente

CIRO ANGARITA BARON EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado Ponente Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado Ponente

Magistrado Magistrado

MARTHA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Sentencia T-406 de Junio 5 de 1992, Magistrado Ponente Dr. Ciro Angarita Barón. Proceso No. T-778, Acción de Tutela contra Empresas Públicas de Cartagena.

2 Sentencia C-221 de mayo 29 de 1992, Magistrado Ponente Dr. Alejandro Martínez Caballero, Proceso D-006

3 Cfr. ALESSANDRO, Pizzoruso. ” Lecciones de Derecho Constitucional. ” Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1.984, p. 169.

4 Corte Constitucional. Op, cit.

5 Gaceta Constitucional Nº 85, mayo 29 de 1991, págs. 8 y 9.

6 Sentencia No 222 Corte Constitucional. 17 de Junio de 1992. Peticionario, Oscar Dueñas. Ponente, Ciro Angarita Barón.

7 Perry Guillermo. Serpa Horacio y Verano Eduardo. El trabajo como valor fundamental. Proyecto de acto reformatorio de la Constitución Política de Colombia. Gaceta Constitucional No 63 pag.2

8 OIT. 31a Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. Introducción del Informe VI c) (1).

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

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

“El proyecto de presupuesto que se presenta a consideración de la H. Comisión Especial rompe con la tradición de proponer un presupuesto aparentemente equilibrado que ocultaba cuantiosos déficits financieros, que se iban subsanando en el transcurso del año. La nueva Constitución consagró la posibilidad de presentar un presupuesto desequilibrado, lo que

permite demostrarle a la H. Comisión y al país la verdadera situación de las finanzas públicas nacionales." Cfr. "El Presupuesto de 1992 y la Nueva Constitución." Informe de la Comisión Especial Legislativa coordinado por los Ex-ministros de Hacienda Hernando Agudelo Villa y Rodrigo LLorente Martínez, p. 17.

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

12 Op. Cit., pp. 266-267

13 Cfr. Maquiavelo, Nicolás. El Príncipe. Editorial Bruguera Barcelona, 1984. Capítulo XVIII. Estas palabras las pronunció Maquiavelo a propósito del fraile Savonarola, quemado por la inquisición

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

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

16 Cfr. García de Enterría, Eduardo. "La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional", Editorial Civitas S.A.., Madrid, 1991, p. 96