

C-555-93

Sentencia No. C-555/93

CODIGO-Expedición/TRANSITO CONSTITUCIONAL

Los aspectos de forma de una norma expedida con anterioridad a la actual Constitución se rigen por las disposiciones superiores vigentes en el momento de su creación. La prohibición de revestir al Presidente de la República de facultades extraordinarias para expedir códigos que consagra la Constitución, no se contenía en la anterior y, mal puede aplicarse retroactivamente, respecto de normas - como el D. 001 de 1984 y la Ley 58 de 1984 - dictadas al amparo de la preceptiva constitucional derogada.

SENTENCIA CONTRA ENTIDAD PUBLICA-Efectividad

La consecuencia jurídica distinta que se sigue en el caso de la entidad pública deudora y que consiste en diferir temporalmente la ejecutabilidad de sus obligaciones, no es desproporcionada y guarda simetría con la anotada disimilitud, lo que abona su razonabilidad. El término de dieciocho meses es indispensable para adelantar las operaciones de elaboración, presentación, aprobación y ejecución del presupuesto dentro de cuya vigencia fiscal ha de producirse el pago del crédito judicial.

OBLIGACION LABORAL-Pago

El pago puntual de las obligaciones laborales a cargo de las entidades públicas - independientemente de su origen -, es un deber del estado que adquiere mayor relieve por su carácter social y por estar positivamente fundado en el trabajo y en la dignidad humana como valores superiores. Empero, una condición elemental que la administración debe acatar en lo que atañe a la ejecución del gasto es la de sujetarse a las normas presupuestales tanto constitucionales como legales, lo que de suyo no implica desmedro a los derechos de los trabajadores.

REF: Demanda N° D-314

Actor: Eulogio Agudelo Guevara

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 177 (parcial) del Decreto 01 de 1984

Efectividad de sentencias contra entidades públicas

Magistrado Ponente:

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Santafé de Bogotá, D.C., Diciembre dos (2) de mil novecientos noventa y tres (1993).

Aprobado por Acta N° 72

La Sala Plena de la Corte Constitucional integrada por su Presidente Hernando Herrera Vergara y por los Magistrados Jorge Arango Mejía, Antonio Barrera Carbonell, Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, José Gregorio Hernández Galindo, Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

Ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

En el proceso ordinario de constitucionalidad contra el artículo 177 (parcial) del Decreto 01 de 1984, Código Contencioso Administrativo.

I. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

El tenor literal del artículo 177 es el siguiente:

DECRETO NUMERO 01 DE 1984

(Enero 2)

Por el cual se reforma el Código Contencioso Administrativo

TITULO XXII

...

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

El agente del Ministerio Público deberá tener una lista actual de tales sentencias, y dirigirse a los funcionarios competentes cuando preparen proyectos de presupuestos básicos o los adicionales, para exigirles que incluyan partidas que permitan cumplir en forma completa las condenas, todo conforme a las normas de la ley orgánica del presupuesto.

El Congreso, las asambleas, los concejos, el Contralor General de la República, los contralores departamentales, municipales y distritales, el Consejo de Estado y los tribunales contencioso administrativos y las demás autoridades del caso deberán abstenerse de aprobar o ejecutar presupuestos en los que no se hayan incluido partidas o apropiaciones suficientes para atender el pago de todas las condenas que haya relacionado el ministerio público.

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.

Las cantidades líquidas reconocidas en tales sentencias devengarán intereses comerciales durante los seis (6) meses siguientes a su ejecutoria y moratorios después de este término.

(Se subraya la parte demandada)

II. ANTECEDENTES

1. El Presidente de la República, en ejercicio de las facultades extraordinarias concedidas por el artículo 11 de la Ley 58 de 1982, expidió el Decreto 01 de 1984 (Código Contencioso

Administrativo).

El artículo 177 establece el procedimiento a seguir para el pago de las sumas de dinero que la Nación, las entidades territoriales y descentralizadas por servicios, deban efectuar en virtud de una sentencia condenatoria. El agente del Ministerio Público ante la correspondiente entidad estará encargado de velar por la inclusión en el presupuesto de las partidas necesarias para el pago oportuno de dichas sumas. Señala, además, el deber de las autoridades de abstenerse de aprobar aquellos presupuestos que no prevean las partidas citadas y consagra como causal de mala conducta de los funcionarios competentes, la demora en el pago de dichas sumas. Por último, dispone que las sentencias condenatorias serán ejecutables ante la justicia ordinaria dieciocho meses después de su ejecutoria, y que las sumas a pagar devengarán intereses compensatorios durante los seis meses siguientes a ésta y, moratorios, a partir de éste término.

2. El ciudadano Eulogio Agudelo Guevara solicita a esta Corte, como pretensión principal, la declaratoria de inconstitucionalidad de las palabras “dieciocho (18) meses” contenidas en el inciso cuarto del artículo 177 del Código Contencioso Administrativo. En subsidio, pide se declaren constitucionales las mismas palabras, hecha la salvedad de que las obligaciones dinerarias de origen laboral no estarán sujetas a dicho término, ni a lo prevenido en los incisos 1º y 2º del mismo artículo.

En primer lugar advierte el accionante que el Decreto 001 de 1984, expedido en ejercicio de las facultades extraordinarias concedidas por el artículo 11 de la Ley 58 de 1982, adolece de inconstitucionalidad sobreviniente, en razón de la prohibición consagrada en el artículo 150-10 de la CP de 1991, según la cual, las facultades extraordinarias no se podrán conferir para la expedición de códigos.

Además, señala, el término de dieciocho meses previsto para la ejecución de las sentencias vulnera los artículos 1º, 2º, 4º, 13 inciso primero y final, 25, 46, 53, incisos segundo y final, 58, incisos primero y final, y el artículo 87 de la Constitución Política.

El demandante indica que el artículo 13 de la CP resulta quebrantado, en cuanto establece una discriminación que afecta a las personas poseedoras de títulos ejecutivos de recaudo contra la Nación, bien sea por responsabilidad contractual o extracontractual, que no se compadece con el régimen de que gozan las personas que poseen títulos ejecutivos contra

particulares, pues éstos últimos son ejecutables en cualquier tiempo. La doctrina, prosigue la demanda, dispone que las contribuciones exigidas a los ciudadanos deben ser equitativas y proporcionales. La imposición de un sacrificio especial, así sea bajo el amparo de un acto legítimo, obliga al Estado a indemnizar.

Igualmente, considera, se viola el art. 25, que contempla una protección especial para el trabajo, ya que el término previsto en la norma acusada limita los términos para la ejecutoriedad, ejecutabilidad y ejecutividad de las obligaciones de origen laboral. En el mismo sentido, anota, se viola el art. 46 de la CP, pues se prorroga en 18 meses el cobro de pensiones, salarios o reintegros reconocidos a los servidores públicos luego de un largo proceso de 5 años o más.

Se desconoce también la igualdad de oportunidades para los trabajadores, preconizada en el art. 53 de la CP, señala la demanda, toda vez que un trabajador del sector privado puede ejecutar y embargar al patrón o deudor una vez esté ejecutoriado el mandato judicial. No así el servidor público. En su opinión, el término previsto en el artículo 177 del C.C.A. vulnera el inciso final del artículo 53 de la Carta que prohíbe el menoscabo de los derechos de los trabajadores.

El actor argumenta que, además, se transgrede el artículo 58 de la CP, que “garantiza los derechos adquiridos, derechos que en el campo administrativo, se denominan: “Situaciones subjetivas, particulares y concretas” consagradas en los Actos Administrativos ejecutoriados”, al igual que las razones de equidad e interés social, a las que se remite el último inciso de la norma constitucional.

Los artículos 46 y 48 de la CP resultan vulnerados, en el sentir del demandante, “por cuanto no permitir el pago oportuno de pensiones vulnera la dignidad del Ser Humano, y atenta contra la dignidad, la protección de la vida de las personas de la tercera edad, que tendrían que esperar Dieciocho meses (18) para que el Ministerio respectivo, decida finalmente si les paga o no sus acreencias, como en realidad está ocurriendo actualmente ... “.

Señala que el plazo acusado de inconstitucionalidad viola los arts. 1º, 2º e inciso 1º del artículo 58, pues da pábulo a que el Estado evada sus obligaciones, si se tiene en cuenta que este lapso se sustrae del término de prescripción propio de la acción ejecutiva señalada en tres años en el Código Laboral y en diez en el Código Civil, lo que equivale a permitir que

“prevalezca el Interés Particular del Estado deudor moroso, sobre una obligación pensional, de la cual en su causa ya se benefició, frente al interés general de los Administrados que requieren que el Estado les garantice sus derechos”.

A continuación la demanda apunta a la vulneración del artículo 87 de la CP,

“porque la inejecutabilidad de un Acto Administrativo EJECUTORIADO, con obligaciones dinerarias contra el Estado, hace nugatoria esa ejecutoria y priva al acreedor del Derecho, de hacer efectiva la prestación debida, por vía judicial, cuando precisamente ha sido la Administración, quien ha expedido el Acto Administrativo, y después obtiene a través del Art. 177 otros Dieciocho (18 Meses) para que el derecho del Trabajador allí contenido, sea eficaz.

“Cuando un agente de la Administración, expide un ACTO ADMINISTRATIVO CON OBLIGACIONES LABORALES DINERARIAS a favor de un servidor público, ¿No es que dichas sumas, ya están consideradas y apropiadas dentro del Presupuesto de la Entidad respectiva? Luego, entonces, ¿para qué los dieciocho meses?”

El demandante afirma que, justamente con el fin de evitar trámites y procesos dispendiosos, la sentencia C-546 de 1992 de la Corte Constitucional declaró la exequibilidad condicionada, la cual otorga a los actos administrativos que reconozcan obligaciones dinerarias el carácter de “sentencias de los Tribunales Administrativos”, con el fin de evitar trámites y procesos dispendiosos.

Por último, cita la sentencia N° 44 de 1990 proferida por la C.S.J y sus salvamentos de voto los cuales confirman al demandante el derecho a exigir la ejecución de las sentencias condenatorias contra la Nación o sus entidades, aún cuando las sumas debidas no se hayan incluido en el presupuesto respectivo.

3. El término de fijación en lista, según informe de Secretaría General, transcurrió en silencio.

4. El Señor Procurador General de la Nación (E) solicita a esta Corte declarar exequible la norma acusada.

En relación con la presunta inconstitucionalidad el Procurador (E) expresa que la Corte

Constitucional ya ha fijado su criterio con ocasión del tránsito normativo y su incidencia en la concesión y ejercicio de las facultades extraordinarias y señalado que el examen en cuestiones de forma se realiza a la luz del ordenamiento superior vigente en el momento de la expedición de la norma.

A continuación explica que, no obstante la sentencia de la Corte Suprema de Justicia del 2 de agosto de 1984, en la cual se declaró exequible el artículo 177 acusado, tanto en lo que atañe a su forma como a su contenido, el tránsito constitucional obliga a efectuar el análisis material de la norma bajo los preceptos de la Constitución de 1991.

El Procurador (E) encuentra plenamente justificado el plazo de los dieciocho (18) meses previsto en la norma para la ejecución de sentencias condenatorias contra la Nación o sus entidades descentralizadas, por razones de índole presupuestal.

El Constituyente de 1991, afirma, fue “especialmente celoso en consagrar una serie de normas y principios que sirvieran de norte obligado a la actividad de las autoridades estatales en el manejo de la economía y fundamentalmente del gasto público, para hacerlo más racionalizado, eficiente y justo”, con el fin de evitar el desorden en la ejecución presupuestal al que daba lugar la Constitución de 1886, gracias a los presupuestos adicionales que incluían nuevos gastos y restaban transparencia a la gestión fiscal. En respuesta a esta situación, la CP de 1991 consagró el principio de la universalidad del gasto público (art. 347), el cual prescribe que la totalidad de los gastos que el Estado pretenda ejecutar en un período fiscal determinado, debe estar prevista en el proyecto de ley de apropiaciones que el Gobierno presente a consideración del Congreso. Este principio, prosigue el concepto fiscal, se armoniza con el de la legalidad del gasto, enunciado en el artículo 345 de la CP, conforme al cual, en tiempos de paz, no podrá realizarse erogación alguna con cargo al Tesoro que no esté incluida en la Ley de apropiaciones, ni podrá incluirse partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, a un gasto decretado conforme a ley anterior, o propuesto por el Gobierno para atender el funcionamiento de los órganos estatales, el servicio de la deuda o el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo.

De conformidad con lo anterior, argumenta el Procurador (E), todo gasto público tiene que estar incorporado en el Presupuesto de Gastos, con prescindencia de la causa que lo origine,

inclusión que no puede hacerse en cualquier tiempo, sino que habrá de efectuarse en la ley de apropiaciones. En consecuencia, resulta jurídicamente inadmisibles la modificación del Presupuesto cada vez que la Nación o sus entidades descentralizadas se vean forzadas a efectuar una erogación, como consecuencia de un mandato judicial que los condene al pago de una suma de dinero. En apoyo de su aserto, cita las sentencias C-448 del 9 de julio de 1992 y C-206 de junio de 1993 de la Corte Constitucional, en las que se expresa la imposibilidad de incrementar el Presupuesto de Gastos por encima del tope fijado por la Ley Anual de Presupuesto.

En gracia de discusión, sostiene el Procurador (E), podría argumentarse que el Gobierno tiene el deber de prever “una suma global para pagar las posibles condenas a la Nación”, al presentar el proyecto de apropiaciones a consideración del Congreso. Esta solución, señala, tampoco es viable, toda vez que, de acuerdo con el art. 346 de la CP, solamente pueden incluirse partidas que correspondan a créditos judicialmente reconocidos.

De otra parte, advierte el representante del Ministerio Público, dadas las características del sistema presupuestal, todo gasto debe ser programado, y aquéllos no previstos en la correspondiente Ley de Apropiaciones, requerirán de un plazo razonable para su ejecución. En opinión del Procurador (E), el plazo de dieciocho meses previsto en la norma acusada resulta razonable para la ejecución de las sentencias condenatorias contra la Nación o sus entidades descentralizadas, si se repara en que “los presupuestos se elaboran con no menos de seis meses de antelación para la vigencia fiscal que corresponde al año inmediatamente siguiente, lo cual en total equivale a 18 meses”.

Tampoco encuentra procedente el cargo relativo al alegado desconocimiento de los derechos laborales de los servidores públicos, pues el término previsto para la ejecutabilidad de las sentencias no los desconoce, si se tiene en cuenta que los trabajadores tienen derecho a devengar intereses comerciales durante los seis meses siguientes a la ejecutoria de la sentencia y moratorios después de dicho término. Adicionalmente, por la vía coactiva, una vez vencidos los 18 meses, pueden reclamar el pago de los créditos laborales y, si es del caso, solicitar el embargo de bienes y rentas incorporados al presupuesto. Además, agrega, es obligación de los funcionarios públicos incluir en los proyectos de presupuesto las partidas que cubran completamente las condenas impuestas en las sentencias deber que, de ser pretermitido, constituye causal de mala conducta.

Por último, señala el concepto fiscal, la sentencia N° C-546 de la Corte Constitucional, que halló ajustado a la Carta el embargo de los bienes y recursos del presupuesto cuando tuviera como fin hacer efectivo el pago de créditos de origen laboral, “lo hizo a condición de que se cumplieran los términos del artículo 177 del Código Contencioso Administrativo”.

III. FUNDAMENTOS

1. Las palabras “dieciocho meses” cuya inexecuibilidad se solicita, aparecen en el artículo 177 del Decreto 001 de 1984, norma ésta que tiene fuerza de ley. Por lo tanto, la Corte puede conocer de la presente demanda.

Si bien el artículo 177 fue declarado exequible por la Corte Suprema de Justicia, mediante sentencia del dos (2) de agosto de 1984 (MP Dr. Ricardo Medina Moyano) el examen del que se ocupará la Corte Constitucional es procedente pues tendrá como marco de referencia la nueva Carta Política.

El cargo sobre la indebida delegación de facultades extraordinarias

2. La Corte ha reiterado que los aspectos de forma de una norma expedida con anterioridad a la actual Constitución¹ se rigen por las disposiciones superiores vigentes en el momento de su creación. La prohibición de revestir al Presidente de la República de facultades extraordinarias para expedir códigos que consagra la Constitución, no se contenía en la anterior y, mal puede aplicarse retroactivamente, respecto de normas – como el D. 001 de 1984 y la Ley 58 de 1984 – dictadas al amparo de la preceptiva constitucional derogada. El cargo no prospera.

Desigualdad ante la ley

3. Según el actor la norma acusada vulnera el artículo 13 de la CP como quiera que la situación que contempla de ejecutabilidad mediata de las obligaciones dinerarias contra las entidades públicas – que sólo pueden “ser ejecutables ante la justicia ordinaria dieciocho meses después de su ejecutoria” -, contrasta y es manifiestamente desfavorable frente a la que se predica de los acreedores de personas particulares cuyos títulos ejecutivos tienen eficacia inmediata.

4. Coincide la Corte con el concepto fiscal en el sentido de considerar que, en este caso, la

diversa disciplina jurídica se justifica plenamente. En efecto, los argumentos siguientes demuestran que las hipótesis son distintas y que la diferencia de trato es razonable y proporcional a las mismas.

5. El acreedor particular no está sometido al proceso presupuestal aplicable a la entidad pública que requiere que las erogaciones se encuentren incluidas en el presupuesto de gastos que, de acuerdo a la naturaleza de la entidad, debe aprobar el Congreso, las Asambleas Departamentales o los Concejos Distritales o Municipales (CP art. 345). El indicado proceso presupuestal, de otra parte, exige que en la ley, ordenanza o acuerdo respectivos se contemple la totalidad de gastos que deba realizarse en la correspondiente vigencia fiscal (CP art. 347) y que las partidas que sean objeto de apropiación se soporten en un título preexistente que, en lo que concierne a la materia tratada, no es otro que el de un crédito judicialmente reconocido (CP art. 346). Igualmente, la etapa que precede al acto de aprobación del presupuesto, que coincide con los momentos de su programación, elaboración y presentación por parte del órgano ejecutivo, se encuentra rigurosamente regulada en la ley orgánica de presupuesto (CP arts. 352 y 353).

El proceso presupuestal que rige para el conjunto de las entidades públicas se inspira en el principio de legalidad, de profunda raigambre democrática, en cuya virtud se reserva a un órgano de representación popular la decisión final sobre el universo de los egresos e ingresos estatales. Asimismo la racionalidad, eficacia y responsabilidad inherentes a la función pública, demandan que el recaudo y aplicación de los dineros del erario se manejen de acuerdo con reglas y procedimientos predeterminados y controlables.

6. Las disposiciones constitucionales no consagran una excepción al referido proceso constitucional en el evento de que la entidad pública figure en el mundo de relación como deudora de una suma líquida de dinero. Los principios en los que dicho proceso se sustenta tampoco ofrecen una exoneración a sus mandatos cuando la entidad se torna deudora e, incluso, incumple sus compromisos. La asunción de obligaciones por parte de una entidad pública y su incumplimiento – lo que puede acarrear la intervención judicial a instancia del acreedor – no significa que esta materia emigre del proceso presupuestal. De hecho, normas de rango legal – como en efecto lo ha hecho la ley 38 de 1989 en su artículo 16, declarado exequible por esta Corte – se ocupan de algunas particularidades e incidencias de la situación presupuestal a la que se ve abocada la entidad deudora que incurre en mora. La

dispensa del régimen presupuestal en relación con una erogación vinculada al pago de un crédito a cargo de una entidad pública, por lo demás, supondría igualmente la correlativa exclusión de la fuente que como apropiación debería figurar en el presupuesto, lo que no es posible sin introducir desorden e indisciplina fiscales y sin desvirtuar el principio democrático de legalidad y de restricción del gasto.

7. Los particulares, en cambio, por fuera de los eventos extraordinarios de los procedimientos concursales o de la quiebra, no están sujetos a un sistema forzoso de programación y ejecución ordenada de sus ingresos y gastos. Como quiera que sus fondos no provienen del erario y que su destinación libre no está vinculada con el servicio público, es apenas lógico que ni siquiera sus procedimientos internos de orden contable, financiero y presupuestal, pueden limitar y, en modo alguno, impedir la ejecutabilidad – en este caso inmediata – de los títulos que incorporen créditos dinerarios de los que sean deudores.

8. La diferencia de trato que se objeta refleja la sustancial disparidad de hipótesis y regímenes aplicables respectivamente a la entidad pública deudora y a la persona privada deudora. No obstante, la consecuencia jurídica distinta que se sigue en el caso de la entidad pública deudora y que consiste en diferir temporalmente la ejecutabilidad de sus obligaciones, no es desproporcionada y guarda simetría con la anotada disimilitud, lo que abona su razonabilidad. El término de dieciocho meses es indispensable para adelantar las operaciones de elaboración, presentación, aprobación y ejecución del presupuesto dentro de cuya vigencia fiscal ha de producirse el pago del crédito judicial. Comparte esta Corte el criterio del Procurador General de la Nación: “En concepto de este Despacho, el término de 18 meses que trae el artículo 177 del Decreto 01 de 1984 para exigir el pago coactivamente de las condenas de la Nación y de las entidades descentralizadas, aparece como razonable, teniendo en cuenta que los presupuestos se elaboran con no menos de seis meses de antelación para la vigencia fiscal que corresponde al año inmediatamente siguiente, lo cual en total equivale a 18 meses”.

9. La norma no pretende desconocer los créditos judiciales a cargo de la Nación y demás entidades públicas. Se limita a determinar un plazo que es el adecuado para incorporar al presupuesto el gasto a que da lugar el crédito judicialmente reconocido, justamente para hacer posible su pago y arbitrar el recurso correspondiente. No de otra manera se explica que el citado artículo 177 disponga: “El Congreso, las asambleas, los concejos, el Contralor

General de la República, los contralores departamentales, municipales y distritales, el Consejo de Estado y los tribunales contencioso administrativos y las demás autoridades del caso deberán abstenerse de aprobar o ejecutar presupuestos en los que no se hayan incluido partidas o apropiaciones suficientes para atender el pago de todas las condenas que haya relacionado el ministerio público. 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”. En ese mismo sentido, el inciso final de la norma, para evitar al acreedor un perjuicio mayor, señala que las cantidades liquidadas reconocidas en las sentencias devengarán intereses comerciales durante los seis meses siguientes a su ejecutoria y moratorios después de este término.

Las razones anteriores son suficientes para despachar negativamente el cargo.

Estudio de los restantes cargos

10. El actor señala como infringidos por la norma acusada los artículos 1, 2, 4, 25, 46, 53 inciso 2 y final, 58 inciso 1 y final y 87 de la CP. En su conjunto, pese a la deficiente elaboración de los conceptos de violación, es posible colegir que el demandante entiende que la suspensión temporal de la ejecutabilidad de los créditos judiciales, puede afectar gravemente los derechos de los trabajadores cuando éstos sean sujetos activos de los mismos en cuyo caso los derechos y garantías derivados de las normas citadas se vulnerarían. De ahí que como petición subsidiaria solicite la inexecuibilidad de la norma censurada sólo en cuanto se refiera a las obligaciones dinerarias de origen laboral.

11. Sólo si se contemplare la posibilidad, así fuere lejana de que los créditos judiciales de origen laboral a cargo de la Nación y demás entidades públicas, en razón de la norma acusada, corrieren el riesgo de no ser pagados o su solución indebidamente dilatada, esta Corte podría considerar los argumentos del demandante. La tesis del actor llevaría a reconocer y pagar esta suerte de créditos judiciales por fuera del proceso presupuestal, vale decir, a abandonar el principio democrático de legalidad presupuestal, sacrificio éste mayúsculo que no se justifica si de otra parte dentro del cauce presupuestal se garantiza su solución. Lo anterior sin perjuicio de que “las autoridades a quienes corresponda la ejecución de una sentencia – como lo dispone el artículo 176 del Código Contencioso Administrativo – dictarán, dentro del término de treinta (30) días contados desde su comunicación, la

resolución correspondiente, en la cual se adoptarán las medidas necesarias para su cumplimiento”.

El pago puntual de las obligaciones laborales a cargo de las entidades públicas - independientemente de su origen -, es un deber del estado que adquiere mayor relieve por su carácter social y por estar positivamente fundado en el trabajo y en la dignidad humana como valores superiores (CP arts. 1 y 2). Empero, una condición elemental que la administración debe acatar en lo que atañe a la ejecución del gasto es la de sujetarse a las normas presupuestales tanto constitucionales como legales, lo que de suyo no implica desmedro a los derechos de los trabajadores. Lo que no es óbice para que dentro del marco legal y presupuestal, la administración deje de obrar en las diferentes etapas con eficiencia y prontitud, particularmente tratándose del reconocimiento y pago de créditos laborales. A este respecto una interpretación conforme a la Constitución permite discernir del texto del artículo 177 del Código Contencioso Administrativo una pauta obligatoria de conducta para la administración deudora según la cual las apropiaciones destinadas al cumplimiento de condenas laborales deben ejecutarse más rápidamente que el resto y siempre han de tener carácter prioritario.

12. La Corte Constitucional, de otra parte, ha otorgado al trabajo la importancia que tiene en el ordenamiento constitucional. Si bien en su sentencia C-546 de 1992 declaró la constitucionalidad de principio de inembargabilidad del presupuesto, dejó a salvo la posibilidad de embargar sus fondos “en aquellos casos en los cuales la efectividad del pago de las obligaciones dinerarias a cargo del Estado surgidas de las obligaciones laborales, sólo se logre mediante el embargo de bienes y rentas incorporados al presupuesto de la Nación”. No cabe duda de que la especial consideración que reclama el trabajo se encuentra debidamente atendida en la excepción a que se ha hecho mención, la que no podría ser extendida hasta el punto de tener que omitirse de manera integral el proceso presupuestal. Además de las razones expuestas, se opone a ello la declaratoria de exequibilidad del artículo 16 de la Ley 38 de 1989 pronunciada en la referida sentencia a cuyo tenor “ (...) 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 concordantes”. En todo caso, en la misma sentencia, luego de excluir los créditos laborales del principio de inembargabilidad del presupuesto, se advirtió que en esta hipótesis excepcional éste sería “embargable en los términos del artículo 177 del Código Contencioso

Administrativo”.

Por lo expuesto se desechan los cargos.

IV. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional

R E S U E L V E

Declarar EXEQUIBLE la expresión “DIECIOCHO (18) MESES” contenida en el artículo 177 del Decreto Ley 01 de 1984.

NOTIFIQUESE, COMUNIQUESE, CUMPLASE, INSERTESE EN LA GACETA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y ARCHIVESE EL EXPEDIENTE.

HERNANDO HERRERA VERGARA

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

Magistrado

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1Corte Constitucional, Sentencia C-416 de 1992 M.P Dr. José Gregorio Hernández Galindo