

Sentencia T-1195/04

JURISDICCION COACTIVA-Finalidad

SEGURIDAD SOCIAL-Destinación y uso de los recursos/INSTITUCION DE SEGURIDAD SOCIAL-Recursos no se pueden destinar y utilizar para fines diferentes a ella

SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD-Recursos son parafiscales

Los recursos de la seguridad social que se captan no forman parte de los recursos del presupuesto nacional, puesto que éstos tienen una destinación específica y son administrados por entes públicos o por entidades de derecho privado. Las cotizaciones que se efectúan dentro del sistema de la seguridad social, son un tributo que se le impone a un determinado grupo de personas para financiar un determinado servicio público.

SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES-Conformación y distribución

SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES DEL SECTOR EDUCATIVO-Distribución de recursos/SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES DEL SECTOR SALUD-Distribución de recursos

En lo que hace referencia a la participación en el sector educación, el artículo 15 de la Ley 715 de 2001 indica que los recursos se destinarán a prestar el servicio educativo atendiendo los estándares técnicos y administrativos. Así mismo, el citado artículo consagra que tales dineros se utilizaran para el pago del personal docente y administrativo de las instituciones educativas públicas, las contribuciones inherentes a la nómina y sus prestaciones sociales. Respecto de la partición para el sector salud, el artículo 47 establece que estos recursos se destinarán a financiar los gastos de salud en los siguientes componentes: i) financiación y cofinanciación de subsidios a la demanda, de manera progresiva hasta lograr y sostener la cobertura total, ii) la prestación del servicio de salud a la población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda y iii) acciones de salud pública, definidos como prioritarios para el país por el Ministerio de la Protección Social.

PRINCIPIO DE INEMBARGABILIDAD-No es absoluto

El principio de inembargabilidad de los recursos del Estado no puede ser considerado

absoluto, pues como lo ha establecido esta Corte, el ejercicio de la competencia del legislador en este campo para sustraer determinados bienes de la medida cautelar de embargo necesariamente debe respetar los principios constitucionales y los derechos reconocidos en la Constitución.

#### SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES DEL SECTOR EDUCATIVO-Excepciones a inembargabilidad de recursos

La excepción al principio de la inembargabilidad de los recursos que señala el artículo 18 de la Ley 715 de 2001, solo procede respecto de obligaciones que provengan directamente de actividades relacionadas con el sector educativo. Lo anterior significa que el pago de obligaciones provenientes de otras actividades de los entes territoriales, no podrá hacerse con cargo a los dineros del sector educación.

#### PRINCIPIO DE INEMBARGABILIDAD-Excepciones limitadas respecto a los recursos de las participaciones en salud y propósito general

Las excepciones al principio de inembargabilidad que pueden predicarse respecto de los recursos del sistema general de participaciones para salud, educación y propósitos generales, solamente proceden frente a obligaciones que tengan como fuente aquellas actividades que la misma ley 715 de 2001 fija a dichas participaciones.

#### PRINCIPIO DE INEMBARGABILIDAD-Excepciones respecto al pago de acreencias laborales

Esta Corporación reconoce que el principio de inembargabilidad de los recursos públicos se cimienta en la protección de la prevalencia del interés colectivo general, que en últimas se dirige al cumplimiento de los fines propios del Estado Social de Derecho. Con lo anterior, no se quiere decir que la multicitada inembargabilidad de los recursos públicos sea absoluta, por el contrario, tratándose de acreencias laborales tal principio se quiebra y la protección del interés general debe ceder frente a la protección de los derechos fundamentales de aquellos trabajadores que se han visto afectados por el no pago de sus salarios y prestaciones sociales.

Referencia: expediente T-950430

Acción de tutela instaurada por el Municipio de Candelaria (Valle del Cauca) contra el

Instituto de los Seguros Sociales (ISS).

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Bogotá, D. C., veintinueve (29) de noviembre de dos mil cuatro (2004).

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados ALFREDO BELTRÁN SIERRA, MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA y JAIME ARAÚJO RENTERÍA, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente:

## SENTENCIA

dentro del trámite de revisión de los fallos dictados en primera instancia por el Juzgado Sexto (6) Civil del Circuito de la ciudad de Santiago de Cali y en segunda instancia por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santiago de Cali - Sala Civil -, en el proceso de tutela iniciado por el Municipio de Candelaria (Valle del Cauca) contra El Instituto de los Seguros Sociales (ISS).

### I. ANTECEDENTES

#### 1. Hechos y pretensiones.

El ciudadano Oscar Fernando López Valencia, alcalde del Municipio de Candelaria (Valle del Cauca) a través de apoderado judicial formuló acción de tutela el día 28 de abril de 2004 contra el Instituto de los Seguros Sociales, indicando que dicha institución vulneró el derecho al debido proceso al haber decretado medida cautelar de embargo preventivo sobre las cuentas que el Municipio de Candelaria tiene en el Banco de Bogotá de esa localidad, cuyos dineros pertenecen al sistema general de participaciones que para salud, educación y otras áreas de inversión social gira la Nación al ente territorial, y que conforme a la Ley 715 de 2001 son inembargables y no pueden destinarse a objeto diferente al previsto en la Constitución y en la Ley.

Fundamentó la acción de tutela en los siguientes hechos:

Afirma el accionante que el Municipio de Candelaria abrió en el Banco de Bogotá de esa localidad las cuentas corrientes número 289-31068-2, 289-30670-6, 289-31005-4, 289-30998-1, 289-30999-9, 289-31000-5, 289-30985-8, 289-31095-5, 289-31088-0, 289-31013-8, 289-30906-4, 289-30834-8, a través de las cuales ingresan los recursos provenientes del sistema general de participaciones.

Indica que la señora Yolanda Patiño Lugo, directora jurídica del Instituto de los Seguros Sociales - Seccional Valle del Cauca -, ordenó el embargo de los recursos que el Municipio de Candelaria tiene depositados en dichas cuentas y los que se llegasen a recibir hasta cubrir el monto del embargo.

Enuncia que mediante petición presentada el día 30 de marzo de 2004, se le solicitó al ISS - Seccional Valle del Cauca - el desembargo inmediato de las citadas cuentas corrientes con fundamento en el artículo 91 de la Ley 715 de 2001, no obstante lo anterior, mediante la Resolución 0199 del 22 de abril de 2004, el Instituto demandado resolvió negar el desembargo de tales dineros, situación que ha llevado al municipio de Candelaria a un problema de sanidad pública puesto que los dineros que se encuentran sujetos a la medida preventiva de embargo deben ser utilizados para la prestación de los servicios de promoción y prevención de la salud, el plan de atención básica, el pago de los subsidios en salud a las aseguradoras del régimen subsidiado y el pago de los servicios prestados por el hospital local de Candelaria, Empresa Social del Estado.

Afirma que el Municipio de Candelaria está frente al riesgo inminente de suspender los servicios de educación pública a la población pobre, debido a que el embargo afectó igualmente los recursos que se giran para la cancelación de los salarios a los docentes.

Añade que la acción de tutela se constituye como el único instrumento efectivo de protección con el que cuenta el Municipio de Candelaria ante la "actitud empecinada de la señora jefe jurídica del Seguro Social", ya que el precitado embargo atenta contra una norma clara y expresa de carácter perentorio, lo que constituye una violación al debido proceso.

Finaliza el accionante argumentando que lo que está en juego es la posibilidad de poder garantizar los derechos fundamentales de salud y educación de la población del Municipio de Candelaria, con los recursos que la Ley ha destinado en forma específica para tal efecto.

## 2. Intervención de la entidad demandada.

El día 7 de mayo de 2004, el Instituto de los Seguros Sociales - Seccional Valle del Cauca, contestó la acción de tutela argumentado que se inició un proceso de cobro coactivo contra el Municipio de Candelaria, actuando de conformidad con su obligación de cobrar los aportes vencidos a los empleadores que se encuentran en mora.

Indica que los aportes en salud no son propiedad del ISS, sino que son trasladados al FOSYGA teniendo como destino la financiación de la atención en salud de todos los colombianos pertenecientes tanto al régimen contributivo como al régimen subsidiado.

Sostiene que igualmente los aportes en pensiones tampoco son de propiedad del ISS, estos nutren un patrimonio autónomo que financia las pensiones de los afiliados al régimen de prima media con prestación definida.

Expone que esos dineros corresponden a aportes parafiscales los cuales tienen una connotación especial, que no son simplemente laborales como lo quiere hacer notar la apoderada del Municipio demandante, sino que son dineros de la seguridad social con una protección especial de rango constitucional que desplaza las reglamentaciones legales inferiores.

Considera la entidad demandada que las obligaciones de cancelar los aportes correspondientes al sistema general de seguridad social adeudados son sin duda "insignificantes" para el Municipio de Candelaria, quien no observa como su conducta omisiva vulnera derechos fundamentales de sus funcionarios y exfuncionarios.

Las entidades de la seguridad social están en la obligación de efectuar el cobro coactivo para recuperar los aportes dejados de cancelar, por lo que si por alguna causa no fuera posible perseguir los recursos de los morosos cuando son entidades territoriales, se estaría consagrando una discriminación en contra de los empleados de dichas entidades, porque al no poder cobrar los aportes se les estaría condenando a no recibir en su oportunidad los servicios médicos correspondientes ni los derechos pensionales.

Indica que al Municipio de Candelaria se le han dado todas las posibilidades para que asuma su deuda con los trabajadores y con el sistema de seguridad social, pero el Municipio no ha

honrado sus compromisos, no teniendo otra alternativa el ISS que continuar adelante con la ejecución y prevalido de la protección constitucional de los dineros de la seguridad social y la protección de los derechos fundamentales de los trabajadores y, acogiéndose a que la inembargabilidad de los dineros públicos no es absoluta, pues no puede predicarse en desmedro de la protección de derechos fundamentales; decretó el embargo de las cuentas del Municipio demandante.

Se debe tener en cuenta que el proceso de cobro coactivo contra el Municipio de Candelaria fue iniciado mediante mandamiento de pago emitido contra dicho ente territorial en febrero del año 2001, frente a lo cual el Municipio solicitó un acuerdo que facilitara el pago de la precitada deuda, acuerdo que le fue concedido el 27 de junio de 2001 otorgándosele un plazo de 60 meses para ponerse al día, cancelando el Municipio solamente una cuota, en agosto de 2001.

Frente al anterior incumplimiento, el ISS declaró fracasado el acuerdo de pago y procedió en febrero de 2004 al embargo de las cuentas bancarias del Municipio.

A modo de conclusión, el ISS argumenta que al Municipio de Candelaria no se le ha vulnerado el derecho al debido proceso, pues el proceso de cobro coactivo ha seguido todas las etapas previstas en la Ley, y del texto de la acción de tutela en ninguna parte se infiere como se violó tal derecho.

Si el Municipio de Candelaria no está de acuerdo con el embargo decretado por parte del ISS de sus cuentas bancarias, bien puede acudir a las vías legales que están a su alcance, por lo que la acción de tutela no es procedente.

La actuación del ISS se encamina a defender y hacer efectivos los derechos fundamentales a la vida, la salud, la seguridad social, el trabajo y los derechos de las personas de la tercera edad vulnerados por el Municipio de Candelaria.

#### 1. Pruebas relevantes que obran dentro del expediente.

\* Insistencia presentada el día 27 de agosto de 2004 por la Defensoría del Pueblo, en donde solicita a la Corte Constitucional que el presente proceso sea revisado. (Cuaderno 1 folios 3 -

12).

\* Copia de la protocolización del acta de posesión del Alcalde del Municipio de Candelaria. (Cuaderno 2 folio 2).

\* Copia de la credencial otorgada por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil, en donde se certifica que el señor Oscar López Valencia ha sido elegido como Alcalde del Municipio de Candelaria para el período comprendido entre los años 2004 a 2007. (Cuaderno 2 folio 5).

\* Copia de la Comunicación DJSV-CCMD-No. 1664 expedida el día 11 de febrero de 2004 por el Instituto de los Seguros Sociales - Seccional Valle del Cauca, en donde se ordena el embargo de los dineros que el Municipio de Candelaria tenga o llegase a tener en el Banco de Bogotá - Sucursal Municipio de Candelaria, hasta por la suma de \$2.721.954.942.00. (Cuaderno 2 folio 7).

\* Copia de la Comunicación dirigida al Instituto de los Seguros Sociales - Seccional Valle del Cauca por parte del Banco de Bogotá, fechada el día 13 de febrero de 2004, en donde solicita se le aclare si las cuentas objeto de embargo se les debe aplicar la medida cautelar debido a que esos recursos corresponden a dineros provenientes del sistema general de participaciones. (Cuaderno 2 folio 8).

\* Copia de la respuesta dada al Banco de Bogotá por el ISS - Seccional Valle del Cauca, en donde le reitera que se proceda al embargo antes mencionado. (Cuaderno 2 folios 9 - 11).

\* Certificación expedida el día 29 de marzo de 2004 por el Municipio de Candelaria y firmada por la Secretaría de Hacienda y Tesorera General de dicho Municipio, en donde se relacionan cuales son las cuentas bancarias inembargables por recibir dineros provenientes del sistema general de participaciones. (Cuaderno 2 folio 12).

\* Copia de la Resolución número 0199 expedida el día 22 de abril de 2004 por parte del ISS - Seccional Valle del Cauca, en donde no accede a la petición solicitada por parte del Municipio de Candelaria de que cese la medida de embargo decretada dentro del proceso por cobro coactivo que se sigue contra el precitado Municipio. (Cuaderno 2 folios 20 - 36).

## I. DECISIONES JUDICIALES OBJETO DE REVISIÓN.

\* Sentencia de primera instancia.

Conoció en primera instancia el Juzgado Sexto (6) Civil del Circuito de la ciudad de Santiago de Cali, que mediante fallo fechado el día trece (13) de mayo de 2004, accedió a las pretensiones del Municipio y en consecuencia ordenó declarar sin valor ni efecto alguno la resolución de medidas cautelares decretada el 11 de febrero de 2004 por el ISS - Seccional Valle del Cauca, para que en el término de 48 horas se dicte una resolución sustitutiva.

Sostiene el Juez de primera instancia que el artículo 18 de la Ley 715 de 2001 determinó la inembargabilidad de los recursos provenientes de las transferencias con destinación específica para educación, la que se extendió luego a los otros rubros como se desprende del artículo 91 ibídem en el cual prohíbe además a los entes hacer unidad de caja con dichos recursos sobre la base de su destinación social constitucional, para luego el numeral 4º del artículo 60 de la precitada Ley, prohibir expresamente bajo sanciones disciplinarias el financiamiento de los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales con los recursos provenientes de las transferencias, estableciéndose igualmente sanciones cuando se retarden u obstaculice el uso de los mismos.

Indica el juez de primera instancia que no podía el funcionario ejecutor de la división jurídica de cobro coactivo del Instituto de los Seguros Sociales - Seccional Valle del Cauca, decretar, como así lo hizo, el embargo indiscriminado de las cuentas que en el Banco de Bogotá - sucursal Candelaria, tiene la Alcaldía del mismo, como quiera que algunas de ellas están destinadas a los recursos del sistema general de participaciones tal y como se desprende de la certificación expedida por el mismo ente territorial accionante, la cual no fue controvertida, en tanto que la justificación del Seguro Social ha descansado sobre el hecho del privilegio con que cuentan las obligaciones por aportes a la seguridad social, en su condición de créditos laborales, que si bien, pueden originar medidas como las decretadas dentro del proceso de cobro coactivo, también lo es, que no en forma indiscriminada como se hizo, configurándose así la vía de hecho constitutiva de vulneración al debido proceso.

Finaliza el juez a-quo sosteniendo que en modo alguno se reprocha y antes por el contrario, se resalta la labor que en aras del cobro de sus acreencias despliega el ISS, empero, esa labor debe encauzarse por el camino que corresponda de acuerdo a la legislación existente al respecto para así evitar menoscabar el interés general como ha ocurrido en el presente caso, con el embargo indiscriminado de las cuentas del Municipio, entre las cuales están las contentivas de recursos con destinación específica para la salud y educación de la población más pobre.

\* Sentencia de segunda instancia.

Mediante fallo de fecha treinta (30) de junio de 2004, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santiago de Cali - Sala Civil, revocó la sentencia impugnada y en su defecto denegó la tutela solicitada por el Municipio de Candelaria.

Indica el precitado Tribunal Superior que la acción de tutela solo procede para la protección de derechos fundamentales en aquellos casos en que el legislador no ha regulado otro procedimiento útil para hacerlos valer ante los jueces.

La acción de tutela no puede constituir un medio para interferir la órbita de las causas judiciales, ni para desplazar a los jueces ordinarios y menos para entorpecer o variar caprichosamente el adelantamiento de los procesos ni las resoluciones adoptadas.

Expone que el embargo en cuestión operó sobre las cuentas bancarias del municipio de Candelaria, quien aduce que los dineros en ellas consignados “pertenecen al Sistema General de Participaciones que para salud, educación y otras áreas de inversión social gira la Nación al ente territorial, y que conforme a la Ley 715 de 2001 son inembargables y no pueden destinarse a objeto diferente al previsto en la Constitución y en la Ley”.

Una vez se produjo el acto por medio del cual el ISS ordenó el embargo de las mencionadas cuentas bancarias, el Municipio de Candelaria solicitó el cese inmediato de tal medida, la anterior petición fue decidida adversamente mediante la Resolución 0199 del 22 de abril de 2004, en donde se determinó que la inembargabilidad que se aduce no es absoluta, y que por lo tanto la naturaleza parafiscal de las contribuciones adeudadas por el ejecutado justifica la retención de los dineros.

Sostiene que la situación así planteada no evidencia desconocimiento del derecho fundamental al debido proceso, como quiera que dentro de aquel cobro coactivo administrativo el deudor tuvo la oportunidad de argumentar y exponer sus razones y a su turno el funcionario ejecutor decidió la cuestión mediante providencia debidamente sustentada. Cosa distinta es que la tesis del Instituto de los Seguros Sociales no haya coincidido con la tesis del ejecutado.

Finaliza el Tribunal Superior añadiendo que el tema motivo de acción de tutela ya fue decidido al interior del procedimiento administrativo, por lo que el accionante no puede valerse de dicha acción a manera de otra instancia, ya que se trata de una acción subsidiaria y residual y por tanto ineficaz para suplir las vías ordinarias previstas por el legislador para reclamar derechos procesales o protestar el error de la autoridad.

## I. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

Esta Corte es competente para conocer el fallo objeto de revisión, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política de 1991 y en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, y por la escogencia del caso por la Sala de Selección.

Planteamiento del problema jurídico.

De acuerdo con los hechos considerados en la demanda, se plantea la Corte Constitucional si la resolución proferida por el Instituto de las Seguros Sociales - Seccional Valle del Cauca, que decretó el embargo de las cuentas bancarias del Municipio de Candelaria y en donde se encuentran consignados los dineros provenientes del Sistema General de Participaciones, goza de respaldo constitucional, o si por el contrario, tal medida cautelar vulnera el derecho al debido proceso del citado Municipio.

Para resolver el anterior problema jurídico, la Corte analizará en una primera parte el proceso de jurisdicción coactiva y el derecho al debido proceso (1); para después referirse al sistema general de participaciones y a la inembargabilidad de tales recursos (2) y por último analizar el caso concreto (3).

#### 1. El proceso de jurisdicción coactiva y el derecho al debido proceso.

El artículo 29 de la Constitución Política en su parte pertinente establece que “el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”, lo que significa que también en los procesos de jurisdicción coactiva que pueden adelantar ciertos entes administrativos, el precitado derecho fundamental debe observarse y respetarse.

Se puede definir la jurisdicción coactiva como aquel privilegio extraordinario de la Administración, consistente en la facultad de cobrar de manera directa, sin la intervención de un juez, las deudas a su favor, adquiriendo al mismo tiempo, las condiciones de juez y parte.

El establecimiento de esta especial jurisdicción, encuentra su razón de ser en la necesidad urgente de que la Administración obtenga dichos recursos para poder cumplir con sus fines.

Por tanto, la jurisdicción coactiva permite que ciertas entidades puedan excluir del conocimiento de los jueces ciertos asuntos. Al respecto esta Corporación ha sostenido.

“De todo lo anterior cabe concluir que la jurisdicción coactiva obedece al reconocimiento de una facultad evidentemente extraordinaria o excepcional de la Administración, consistente en eximirla de llevar el asunto al conocimiento de los jueces, para lograr ella directamente la ejecución de ciertas obligaciones a su favor.

Cabe recordar que la regla general consiste en que las controversias originadas en la inejecución de una obligación sean dirimidas por los jueces, y por ello, ciertamente constituye una excepción el hecho de que sea la propia Administración la que esté investida del poder para hacer ejecutar directamente ciertos actos, convirtiéndose de esta forma en juez y parte, en cuanto ella ejecuta a los deudores por su propia cuenta, sin intermediación de los funcionarios judiciales<sup>1</sup>.

La Constitución Política y la Ley buscando hacer efectivos los postulados del Estado Social de Derecho, han revestido de algunos privilegios a ciertas entidades públicas para que puedan desarrollar en adecuada forma sus funciones. Es así como, algunas entidades cuentan con facultades extraordinarias para cumplir los principios y fines determinados en la Constitución.

Una de estas facultades es la llamada jurisdicción coactiva, que se rige por el Código Contencioso Administrativo y, en lo no previsto por él, se deberán observar las normas del Código de Procedimiento Civil.

De acuerdo con lo previsto por el artículo 68 del Código Contencioso Administrativo, “prestarán mérito ejecutivo por jurisdicción coactiva siempre que en ellos conste una obligación clara, expresa y actualmente exigible, los siguientes documentos: 1. Todo acto administrativo ejecutoriado que imponga a favor de la Nación, de una entidad territorial, o de un establecimiento público de cualquier orden, la obligación de pagar una suma líquida de dinero, en los casos previstos por la ley (...)”.

Igualmente, el artículo 79 del mismo Código consagra que “las entidades públicas podrán hacer efectivos los créditos a su favor en todos los casos a que se refieren las disposiciones anteriores por jurisdicción coactiva y los particulares por medio de la jurisdicción ordinaria”.

De igual manera, el artículo 252 del Código Contencioso Administrativo, subrogado por el artículo 63 del Decreto 2304 de 1989 establece: “Procedimiento. En el trámite de las apelaciones e incidentes de excepciones en juicios ejecutivos por jurisdicción coactiva se aplicarán las disposiciones relativas al juicio ejecutivo del Código de Procedimiento Civil”.<sup>2</sup>

En el proceso de cobro coactivo, la relación procesal se formaliza mediante la notificación al demandado o al curador ad litem del auto de mandamiento de pago. Una vez notificado el

precitado auto, se traba la relación procesal y, por lo tanto, el funcionario competente deberá obligatoriamente impulsar el trámite del proceso, máxime si se tiene en cuenta que con el mandamiento de pago se pueden decretar medidas cautelares sobre los bienes propiedad del deudor ejecutado.

Respecto de las excepciones que el ejecutado puede proponer, una vez notificado el mandamiento ejecutivo, se cuentan, entre otras, la de prescripción de la acción ejecutiva, así como también la pérdida de la fuerza ejecutoria de los actos administrativos en que se basa un proceso de cobro coactivo.

\* Procesos de jurisdicción coactiva por parte del Instituto de los Seguros Sociales (ISS).

De acuerdo con lo consagrado por el artículo 57 de la Ley 100 de 1993, las administradoras del régimen subsidiado de prima media con prestación definida podrán establecer el cobro coactivo para hacer efectivos los créditos a su favor.

En la actualidad el proceso de cobro coactivo que puede adelantar el Instituto de los Seguros Sociales, se debe ajustar a lo normado por el artículo 99 de la Ley 633 de 2000 que derogó lo consagrado por el artículo 91 de la Ley 488 de 1998.

En efecto, el artículo 99 de la Ley 633 de 2000 radicó en cabeza de las entidades administradoras de los distintos riesgos que conforman el sistema integral de seguridad social, independientemente de su naturaleza pública o privada, y conjuntamente con la Superintendencia Nacional de Salud y el Ministerio de la Protección Social, la responsabilidad de ejercer el control de los aportes a la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de los aportes que financian el precitado sistema de seguridad social.

El procedimiento de cobro administrativo coactivo que el Instituto de los Seguros Sociales puede iniciar, deberá observar las siguientes reglas de acuerdo con el Libro V del Estatuto Tributario<sup>4</sup>:

El funcionario competente para exigir el cobro coactivo, producirá el mandamiento de pago

ordenando la cancelación de las obligaciones pendientes más los intereses respectivos. Este mandamiento se notificará personalmente al deudor, previa citación para que comparezca en un término de diez (10) días. Si vencido el término no comparece, el mandamiento ejecutivo se notificará por correo.

Cuando la notificación del mandamiento ejecutivo se haga por correo, deberá informarse de ello por cualquier medio de notificación del lugar. La omisión de esta formalidad, no invalida la notificación efectuada.

De igual forma, el deudor dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación del mandamiento de pago, deberá cancelar el monto de la deuda con sus respectivos intereses.

Dentro del mismo término, el deudor podrá proponer las siguientes excepciones:

1. El pago efectivo.

1. La existencia de acuerdo de pago.

1. La falta de ejecutoria del título.

1. La pérdida de ejecutoria del título por revocación o suspensión provisional del acto administrativo, hecha por autoridad competente.

1. La interposición de demandas de restablecimiento del derecho o proceso de revisión de impuestos, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

## 1. La prescripción de la acción de cobro, y

### 1. La falta de título ejecutivo o incompetencia del funcionario que lo profirió.

Dentro del mes siguiente a la presentación del escrito mediante el cual se proponen las excepciones, el funcionario competente decidirá sobre ellas, ordenando previamente la práctica de las pruebas, cuando sea del caso.

En el evento de encontrarse probadas las excepciones, el funcionario competente así lo declarará y ordenará la terminación del procedimiento cuando fuere del caso y el levantamiento de las medidas preventivas cuando se hubieren decretado. En igual forma, procederá si en cualquier etapa del procedimiento el deudor cancela la totalidad de las obligaciones.

Se debe tener en cuenta que las actuaciones administrativas realizadas en el procedimiento administrativo de cobro, son de trámite y contra ellas no procede recurso alguno, excepto las que en forma expresa se señalen en este procedimiento para las actuaciones definitivas.

Tratándose de la resolución que rechace las excepciones propuestas, se ordenará adelantar la ejecución y remate de los bienes embargados y secuestrados. Contra dicha resolución procede únicamente el recurso de reposición ante el jefe de la división de cobranzas, dentro del mes siguiente a su notificación, quien tendrá para resolver un mes, contado a partir de su interposición en debida forma.

Una vez vencido el término para excepcionar y no se hubiesen interpuesto excepciones, o el deudor no haya pagado, el funcionario competente proferirá resolución ordenando la ejecución y el remate de los bienes embargados y secuestrados. Contra esa resolución no procede recurso alguno.

Cuando previamente a la orden de ejecución, no se hubieren dispuesto medidas preventivas, en dicho acto se decretará el embargo y secuestro de los bienes del deudor si estuvieren identificados; en caso de desconocerse los mismos, se ordenará la investigación de ellos para que una vez identificados se embarguen y secuestren y se prosiga con el remate de los mismos.

En este proceso de cobro administrativo coactivo, el deudor deberá cancelar además del monto de la obligación, los gastos en que incurrió la administración para hacer efectivo el crédito.

Es de resaltar que previa o simultáneamente con el mandamiento de pago, el funcionario podrá decretar el embargo y secuestro preventivo de los bienes del deudor que se hayan establecido como de su propiedad.

Cuando se hubieren decretado medidas cautelares y el deudor demuestre que se ha admitido demanda contra el título ejecutivo y que esta se encuentre pendiente de fallo ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo se ordenará levantarlas.

Finalmente es importante resaltar que en cualquier etapa del procedimiento administrativo coactivo, el deudor podrá celebrar un acuerdo de pago con la Administración, en cuyo caso se suspenderá el procedimiento y se podrán levantar las medidas preventivas que hubieren sido decretadas.

En conclusión, y con base en lo expuesto, el Instituto de los Seguros Sociales es una Empresa Industrial y Comercial del Estado que tiene la facultad constitucional y legal de iniciar procesos de cobro administrativo coactivo para perseguir las obligaciones insolutas a su favor.

\* Naturaleza jurídica de los dineros del sistema integral de seguridad social.

Es pertinente señalar que “la destinación y uso de los recursos de la seguridad social, por mandato constitucional expreso, tienen una destinación específica, es decir que éstos no pueden dedicarse a fines diferentes a los propósitos establecidos para el sistema conforme a lo prescrito por el artículo 48 de la Carta, que consagra expresamente que “no se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la seguridad social para fines diferentes a ella”<sup>5</sup>. (Negrillas fuera de texto).

Respecto a la naturaleza jurídica de los recursos de la seguridad social, esta Corporación ha sostenido que se tratan de recursos parafiscales, al respecto argumentó:

“Las contribuciones parafiscales han sido definidas como gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado grupo y se utilizan en beneficio de ese mismo sector. Se trata de una forma de intervención del Estado en la economía destinada a extraer ciertos recursos de un sector económico, para ser invertidos en el propio sector, al margen del presupuesto nacional. Es su afectación dirigida a un propósito específico la característica fundamental de estos recursos”<sup>6</sup>.

Las cotizaciones para la seguridad social es una consecuencia de la soberanía fiscal del Estado.

Los recursos de la seguridad social que se captan no forman parte de los recursos del presupuesto nacional, puesto que éstos tienen una destinación específica y son administrados por entes públicos o por entidades de derecho privado.

Las cotizaciones que se efectúan dentro del sistema de la seguridad social, son un tributo que se le impone a un determinado grupo de personas para financiar un determinado servicio público.<sup>7</sup>

De acuerdo con lo normado por el artículo 270 de la Ley 100 de 1993, “los créditos exigibles por concepto de las cotizaciones y los intereses a que hubiere lugar, tanto en el Sistema General de Pensiones como en el Sistema de Seguridad Social en Salud, pertenecen a la primera clase de que trata el artículo 2495 del Código Civil y tienen el mismo privilegio que los créditos por concepto de salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones laborales”.

Así pues, se puede concluir que las cotizaciones obligatorias pertenecientes al sistema de seguridad social son asimiladas por la misma legislación como créditos que gozan de los mismos privilegios que los créditos laborales.

## 1. El sistema general de participaciones.

Los artículos 356 y 357 de la Constitución Política son la base del sistema general de participaciones de los entes territoriales, artículos que fueron modificados por medio del acto legislativo 01 de 2001, en donde se transformó el esquema de los situados fiscales, las transferencias y la participación de los entes territoriales en los ingresos corrientes de la

Nación.

De igual manera, el Congreso de la República expidió la Ley 715 de 2001 por medio de la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.

En la mencionada Ley 715 de 2001 se consagra que el sistema general de participaciones está conformado por los recursos que la Nación transfiere a los entes territoriales, para la financiación de los servicios que los artículos 356 y 357 la Constitución les asigna.

El artículo 3 de la Ley 715 de 2001 establece que el sistema general de participaciones está conformado por las participaciones con destinación específica para el sector salud y educación, además de contemplar una participación de propósito general que comprende los recursos para agua potable y saneamiento básico.

De la suma total de los recursos que conforman el sistema general de participaciones, el artículo 4 de la Ley 715 de 2001 consagra que deben distribuirse así: i) un 58.5% correspondiente a la participación del sector educativo, ii) un 24.5% que corresponderá al sector salud y iii) 17% para la participación de propósito general<sup>8</sup>.

En lo que hace referencia a la participación en el sector educación, el artículo 15 de la Ley 715 de 2001 indica que los recursos se destinarán a prestar el servicio educativo atendiendo los estándares técnicos y administrativos. Así mismo, el citado artículo consagra que tales dineros se utilizaran para el pago del personal docente y administrativo de las instituciones educativas públicas, las contribuciones inherentes a la nómina y sus prestaciones sociales.

Respecto de la partición para el sector salud, el artículo 47 establece que estos recursos se destinarán a financiar los gastos de salud en los siguientes componentes: i) financiación y cofinanciación de subsidios a la demanda, de manera progresiva hasta lograr y sostener la cobertura total, ii) la prestación del servicio de salud a la población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda y iii) acciones de salud pública, definidos como prioritarios para el país por el Ministerio de la Protección Social.

En cuanto a los recursos que hacen parte de la participación de propósito general, los municipios que se encuentren dentro de las categorías 4ª, 5ª y 6ª, podrán destinar libremente hasta el equivalente al 28%, ya sea para inversión u otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal<sup>9</sup>.

El Estado en los eventos en que sea deudor de una obligación, responderá con su patrimonio por el importe total de la deuda. No obstante lo anterior, el artículo 63 de la Constitución Política establece que bienes no pueden ser perseguidos por parte de los acreedores del Estado.

En efecto, el citado artículo 63 de la Constitución consagra:

“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”.

Con un carácter indicativo, el artículo transcrito determina que bienes son inembargables y asigna a la ley la determinación de los demás bienes que no pueden ser sujetos de esa medida cautelar.

Tratándose del sistema general de participaciones, los artículos 356 y 357 de la Constitución Política, modificados por el Acto Legislativo 01 de 2001, en ningún momento establecen la inembargabilidad de los recursos provenientes de las participaciones.

A diferencia de lo consagrado por los precitados artículos constitucionales, la Ley 715 de 2001 consagró la inembargabilidad de los recursos que por transferencias reciban los entes territoriales del sector central de la Administración, en cumplimiento de la excepción que permite que la Ley determine bienes inembargables del Estado, de acuerdo con lo normado por el artículo 63 constitucional.

En este orden de ideas, el principio de inembargabilidad de los recursos del Estado no puede ser considerado absoluto, pues como lo ha establecido esta Corte, el ejercicio de la competencia del legislador en este campo para sustraer determinados bienes de la medida cautelar de embargo necesariamente debe respetar los principios constitucionales y los

derechos reconocidos en la Constitución<sup>10</sup>.

\* La inembargabilidad de los recursos de que trata el artículo 15 de la ley 715 de 2001. La excepción.

Respecto de la inembargabilidad de los recursos de la participación para educación, esta Corporación<sup>11</sup> ya se pronunció declarando la exequibilidad condicionada del artículo 18 de la Ley 790 de 2001.

En concreto, el precitado fallo de constitucionalidad dictado por esta Corporación estableció que la excepción al principio general de la inembargabilidad a que alude tal artículo sólo procede frente a obligaciones que tengan como fuente las actividades señaladas en el artículo 15 de la ley 715.

Al respecto la Corte argumentó:

“El legislador ha dispuesto, en ejercicio de su libertad de configuración en materia económica, que los recursos del Sistema General de Participaciones para el sector educación se apliquen sólo a tales actividades. Por lo tanto, el pago de obligaciones provenientes de otros servicios, sectores o actividades a cargo de las entidades territoriales no podrá efectuarse con cargo a los recursos del sector educación. De lo contrario se afectaría indebidamente la configuración constitucional del derecho a las participaciones establecido en el artículo 287 numeral 4 y regulado por los artículos 356 y 357 de la Carta, que privilegian al servicio de salud y los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y media, sobre otros servicios y funciones a cargo del Estado”<sup>12</sup>.

Por tanto, esta Corporación determinó que la excepción al principio de la inembargabilidad de los recursos que señala el artículo 18 de la Ley 715 de 2001, solo procede respecto de obligaciones que provengan directamente de actividades relacionadas con el sector educativo.<sup>13</sup> Lo anterior significa que el pago de obligaciones provenientes de otras actividades de los entes territoriales, no podrá hacerse con cargo a los dineros del sector educación.<sup>14</sup>

\* La prohibición de unidad de caja y la inembargabilidad de recursos prevista en el artículo 91 de la ley 715 de 2001.

Mediante la sentencia C - 566 de 2003<sup>15</sup>, esta Corporación declaró exequible el artículo 91 de la ley 715 de 2001<sup>16</sup>, “en el entendido de que los créditos a cargo de las entidades territoriales por actividades propias de cada uno de los sectores a los que se destinan los recursos del sistema general de participaciones (educativo, salud y propósito general), bien sea que consten en sentencias o en otros títulos legalmente válidos que contengan una obligación clara, expresa y actualmente exigible que emanen del mismo título, deben ser pagados mediante el procedimiento que señale la ley y que transcurrido el término para que ellos sean exigibles, es posible adelantar ejecución, con embargo en primer lugar, de los recursos del presupuesto destinados al pago de sentencias o conciliaciones, cuando se trate de esta clase de títulos, y, si ellos no fueran suficientes, de los recursos de la participación respectiva, sin que puedan verse afectados con embargo los recursos de las demás participaciones”.

En efecto, la Corte argumentó en el precitado fallo que la regla general de la inembargabilidad de las rentas y recursos con que cuenta el Estado tiene como excepción el pago de sentencias y las demás obligaciones claras expresas y actualmente exigibles a cargo de los entes de naturaleza pública, para lo cual se acudirá al procedimiento consagrado en el Estatuto Orgánico del Presupuesto y en los artículos 176 y 177 del Código Contencioso Administrativo.

Así las cosas, y de acuerdo con la precitada sentencia C - 566 de 2003, ha de entenderse que las excepciones al principio de inembargabilidad que pueden predicarse respecto de los recursos del sistema general de participaciones para salud, educación y propósitos generales, solamente proceden frente a obligaciones que tengan como fuente aquellas actividades que la misma ley 715 de 2001 fija a dichas participaciones.

Igualmente y frente a los recursos del sistema general de participaciones para propósitos generales, la Corte sostuvo:

“Cabe precisar en efecto que los municipios clasificados en las categorías 4ª, 5ª y 6ª, podrán destinar libremente, para inversión u otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal, hasta un veintiocho por ciento (28%) de los recursos que perciban

por la Participación de Propósito General. Mientras que el 72% restante de los recursos de la misma participación asignada a dichos municipios, así como el total de los recursos de la participación de propósito general asignado a los municipios de categorías Especial, 1ª, 2ª y 3ª y al departamento archipiélago de San Andrés y Providencia, se deberán destinar exclusivamente al desarrollo y ejecución de las competencias asignadas en la ley 715 de 2001.

Para la Corte si los referidos municipios deciden destinar los recursos de los que pueden disponer libremente para financiar la infraestructura de agua potable y saneamiento básico, el porcentaje que así destinen, bien sea el 28% o uno inferior, deberá recibir el mismo tratamiento en materia de inembargabilidad que los demás recursos del sistema de participaciones. Dicha destinación armoniza en efecto plenamente con la destinación fijada por la Constitución y la Ley para los recursos de la participación de propósito general y debe tener idéntica protección”17.

\* Embargabilidad de dineros públicos cuando existen créditos laborales.

El principio de inembargabilidad presupuestal pretende hacer efectivo el postulado de la prevalencia del interés común sobre el particular.

No obstante lo anterior, el Estado no puede hacer caso omiso de las obligaciones de contenido laboral por él contraídas.

Por tanto, esta Corporación ha sostenido que en el evento de existir créditos laborales insolutos por parte de las entidades públicas, la inembargabilidad de los recursos públicos sufre una excepción de naturaleza constitucional.

La sentencia C - 263 de 199418 proferida por esta Corte expuso lo siguiente:

“Por otra parte, el principio de inembargabilidad no puede llevarse hasta el extremo de desconocer las obligaciones contraídas por el Estado en materia laboral, según ya lo destacó la Corte en sus fallos C-546 del 1º de octubre de 1992, C-337 del 19 de agosto de 1993 y C-103 del 10 de marzo de 1994, entre otros.

Allí se expresó -y ahora es menester ratificarlo- que cuando entran en conflicto la protección de los recursos económicos estatales y la efectividad del derecho fundamental al pago del salario y las prestaciones de los trabajadores vinculados al Estado, debe prevalecer éste último valor, pues de no ser así se desconocería abiertamente la definición constitucional del Estado Social de Derecho y se desvirtuarían las consecuencias jurídicas de ella. (Negrillas fuera de texto).

Cuando el imperativo constitucional de cancelar a los trabajadores las sumas a que tienen derecho únicamente puede cumplirse por el embargo de los bienes de la entidad pública deudora, el principio de la inembargabilidad sufre una excepción de origen constitucional, pues se repite que los derechos laborales son materia privilegiada que encuentra sustento en varias disposiciones, superiores, principalmente en la del artículo 25, a cuyo tenor el trabajo goza en todas sus modalidades de la especial protección del Estado. Téngase en cuenta que, según el artículo 53 de la Constitución, la ley no puede menoscabar los derechos de los trabajadores”.

En este orden de ideas, el embargo de los recursos públicos cuando existen acreencias de naturaleza laboral es procedente y pretende que a los servidores públicos de la Nación no se les vulneren sus derechos fundamentales

En efecto, las normas legales que consagran la inembargabilidad de los recursos públicos no pueden ser entendidas como de aplicación absoluta; por el contrario, tales normas deben velar por que se cumplan los principios, valores y derechos que se encuentran consagrados en la Carta Superior.

En el mismo sentido, esta Corporación argumentó:

“Si ese carácter absoluto de la inembargabilidad pudiera predicarse, cobijando aun los casos en que el embargo busca garantizar el pago de acreencias laborales, se violaría el artículo 25 de la Constitución, por contradecir la especial protección que él consagra a favor del trabajo. Y, por tanto, los jueces de la República a cuyo cuidado se confía la efectividad de tal derecho en el plano económico, que hacen parte de la jurisdicción ordinaria en el ramo laboral, están autorizados por la misma Carta Política, tal como lo ha entendido la doctrina constitucional, para ordenar la práctica de medidas cautelares que impliquen la retención de fondos estatales siempre que la finalidad sea la anotada.

En este orden de ideas, el trabajo, que se erige como valor fundante del Estado (artículo 1) y como derecho fundamental (artículo 25), no puede resultar desconocido por la aplicación de un principio de inembargabilidad que, aunque va dirigido a proteger otros valores, debe ceder ante aquél.

(...)

Las órdenes de embargo encaminadas a asegurar el pago de obligaciones laborales recaen sobre el conjunto del patrimonio del ente demandado, con independencia de su origen (...)”<sup>19</sup>. (Negrillas fuera de texto).

En conclusión, esta Corporación reconoce que el principio de inembargabilidad de los recursos públicos se cimienta en la protección de la prevalencia del interés colectivo general, que en últimas se dirige al cumplimiento de los fines propios del Estado Social de Derecho.

Con lo anterior, no se quiere decir que la multicitada inembargabilidad de los recursos públicos sea absoluta, por el contrario, tratándose de acreencias laborales tal principio se quiebra y la protección del interés general debe ceder frente a la protección de los derechos fundamentales de aquellos trabajadores que se han visto afectados por el no pago de sus salarios y prestaciones sociales.

#### 1. El caso en concreto.

Aduce el demandante que la decisión tomada por el Instituto de los Seguros Sociales – Seccional Valle del Cauca, de decretar el embargo de las cuentas bancarias del municipio de Candelaria y en donde se encuentran los dineros provenientes del sistema general de participaciones, ha vulnerado el derecho al debido proceso del mencionado municipio. (Cuaderno 2 folios 37 - 46).

La Corte en el presente caso determinará en primer lugar si el Instituto de los Seguros Sociales – Seccional Valle del Cauca – dentro del proceso de cobro coactivo número 121 que inició contra el Municipio de Candelaria, vulneró el derecho al debido proceso del citado ente territorial (A).

En segundo lugar establecerá si la deuda del Municipio de Candelaria con el Instituto de los Seguros Sociales es o no de naturaleza laboral (B); y por último, determinará si la medida cautelar de embargo decretada por el Instituto de los Seguros Sociales – Seccional Valle del Cauca -, goza o no de respaldo constitucional con base en las consideraciones generales de la presente sentencia (C).

A). El derecho al debido proceso y los procedimientos administrativos de cobro.

En el presente caso, el ISS inició un proceso de jurisdicción coactiva contra el Municipio de Candelaria mediante mandamiento de pago emitido el 19 de febrero del año 2001. Frente a lo anterior, el Municipio demandado solicitó un acuerdo de pago, el cual le fue concedido el 27 de junio de 2001, otorgándosele un plazo de 60 meses para cancelar los dineros adeudados.

No obstante habersele concedido al Municipio de Candelaria el mencionado acuerdo de pago para cancelar la deuda que tenía con el ISS por concepto de pagos concernientes a salud y pensiones, solamente canceló una cuota, en agosto de 2001.

Ante el anterior incumplimiento, el 19 de abril del año 2002 el ISS declaró fracasado el acuerdo de pago suscrito con el Municipio de Candelaria y, ordenó seguir adelante con la ejecución, decretándose en el mes de febrero de 2004 la practica de la medida cautelar de embargo, secuestro y remate de los bienes del Municipio ejecutado, siendo aprobada la liquidación del crédito y las costas por un valor de dos mil seiscientos cuarenta y siete millones doscientos noventa y tres mil seiscientos cincuenta y nueve pesos M/CTE (\$2.647.293.659). (Cuaderno 1 folios 63 - 70).

Revisadas las pruebas que obran dentro del expediente, esta Sala de Revisión no encuentra que en el proceso de jurisdicción coactiva número 121 que el ISS inició contra el Municipio de Candelaria, se haya vulnerado el derecho al debido proceso. En efecto, una vez el ISS profirió el acto administrativo que ordenó el embargo de las cuentas bancarias del Municipio demandado, el ente territorial solicitó mediante petición presentada el día 30 de marzo de 2004, el cese inmediato de la medida cautelar, petición que fue decidida negativamente mediante la resolución número 0199 del 22 de abril de 2004. (Cuaderno 2 folios 20 - 36).

Así mismo, está probado que mediante la resolución número 261 del 16 de julio de 2004, el Instituto de los Seguros Sociales fijó la suma de dos mil seiscientos cuarenta y siete millones doscientos noventa y tres mil seiscientos cincuenta y nueve pesos M/CTE (\$2.647293.659) el valor del crédito y las costas que el Municipio de Candelaria debe cancelar por concepto de aportes de la seguridad social en mora. (Cuaderno 1 folios 58 - 60).

Frente a la anterior resolución liquidatoria, el Municipio ejecutado por medio de apoderado judicial y dentro del término legal objetó la liquidación del crédito y las costas contenidas en la mencionada resolución número 261. El Instituto de los Seguros Sociales por medio de la resolución número 283 del 5 de agosto de 2004, confirmó la liquidación efectuada con corte para intereses al 31 de julio de 2004. (Cuaderno 1 folios 63 - 70).

Igualmente, no aparece dentro del expediente que el Municipio de Candelaria haya interpuesto excepciones contra el mandamiento de pago dictado por el Instituto de los Seguros Sociales, por lo que el citado mandamiento se encuentra debidamente ejecutoriado.

Tampoco obra dentro del expediente que el Municipio ejecutado haya formulado demanda ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo contra la resolución proferida por el ISS que ordenó llevar adelante la ejecución, situación que no permite que exista un pronunciamiento definitivo sobre la legalidad o no del proceso de cobro coactivo en mención.

Además, no consta dentro del expediente que al Municipio de Candelaria se le haya admitido demanda en la jurisdicción contenciosa administrativa contra el título ejecutivo dictado por el ISS dentro del proceso de cobro coactivo, lo cual genera la imposibilidad de ordenar el levantamiento de la citada medida cautelar de embargo.

En concreto, el Municipio demandado no ejercitó los medios de defensa previstos en el Libro V del Estatuto Tributario tendientes a dejar sin efectos jurídicos el mandamiento ejecutivo proferido por el Instituto de los Seguros.

Se debe indicar que el Instituto de los Seguros Sociales tiene amplias facultades de fiscalización y control frente a los aportes que el Municipio de Candelaria debe efectuar al sistema integral de seguridad social, aportes que tienen una destinación especial y deben

estar dirigidos únicamente para tal fin, lo que no se hizo por parte del Municipio generándose el incumplimiento de dicho empleador, viéndose el Instituto de los Seguros Sociales en la necesidad de ejercer la acción de cobro consagrada en el artículo 24 de la Ley 100 de 1993.

Se concluye, entonces, que el Instituto de los Seguros Sociales en el proceso de cobro coactivo administrativo número 121 iniciado contra el Municipio de Candelaria, observó las correspondientes etapas procesales, no pudiéndose entonces apreciar vulneración alguna del derecho al debido proceso del Municipio ejecutado.

En efecto, encuentra esta Sala de Revisión que el Instituto de los Seguros Social dentro del proceso administrativo de cobro coactivo número 121 que inició contra el Municipio de Candelaria, en todo momento, aplicó las disposiciones legales que regulan dicho proceso y que se encuentran previstas en el Libro V del Estatuto Tributario.

B). Naturaleza laboral de las cotizaciones del sistema integral de seguridad social.

De acuerdo con la resolución número 0283 del 5 de agosto de 2004, el Instituto de los Seguros Sociales - Dirección Jurídica seccional Valle del Cauca -, aprobó la liquidación y las costas que por concepto de aportes al sistema general de seguridad social, intereses y costas adeuda el municipio de candelaria. (Cuaderno 1 folios 63 -70).

Así entonces, el derecho a la seguridad social no puede ser entendido como algo independiente o desligado a la protección del derecho al trabajo, el cual la propia Constitución Política establece como cimiento primordial del Estado Social de Derecho.

Se puede afirmar, que el derecho a la seguridad social surge y se consolida en unión con el derecho al trabajo, es decir, proteger el trabajo apareja la protección de la seguridad social que de él emana.

Así pues, el derecho al trabajo que goza de protección constitucional, genera una serie de prestaciones, entre ellas la seguridad social que en el presente caso, es una derivación directa e inmediata de éste. No debe pasarse por alto que los aportes a la seguridad social son aportes obrero-patronales, pues una parte es pagada por el empleador, y la otra parte es descontada del salario del trabajador.<sup>20</sup>

La seguridad social no es una dádiva del Estado, es un derecho inalienable e irrenunciable y hace parte de las condiciones dignas y justas que rodean las relaciones laborales.<sup>21</sup>

En este caso, el derecho controvertido, aportes a la seguridad social, nace y se consolida ligado a la relación laboral del Municipio de Candelaria con sus trabajadores.

El mismo ordenamiento jurídico colombiano ha establecido que los aportes de la seguridad social son acreencias de tipo laboral. En efecto, el artículo 121 de la Ley 222 de 1995 establece: “Créditos laborales. Los créditos por salarios, mesadas pensionales, prestaciones sociales y aportes para seguridad social, causados y exigibles a la fecha de la presentación del concordato, deberán presentarse dentro del término señalado para tal efecto. La representación podrá ser llevada por el sindicato de base reconocido por la ley laboral. Los créditos laborales que se causen con posterioridad al concordato, serán pagados como gastos de administración”. (Negrillas fuera de texto).

En este orden de ideas, para esta Sala los dineros que el Municipio de Candelaria adeuda por concepto de aportes a la seguridad social al Instituto de los Seguros Sociales, son considerados de naturaleza laboral.

Por tanto, la inembargabilidad de los recursos públicos, en el presente caso de los dineros que por transferencias recibe el Municipio de Candelaria, sufre una excepción que se encamina a evitar que sus mismos trabajadores afronten una mengua en sus derechos fundamentales reconocidos en los artículos 25, 48 y 53 de la Carta Superior.

Se puede concluir, que en el evento de existir acreencias de naturaleza laboral que generen conflictos con el principio de la inembargabilidad de recursos económicos estatales, debe prevalecer el derecho fundamental de los trabajadores, así sea mediante el embargo de los recursos provenientes del sistema general de participaciones.

En el presente caso, el Municipio de Candelaria debe cumplir con las obligaciones derivadas de la seguridad social con sus trabajadores, para así cumplir con los postulados derivados de los artículos 25, 48 y 53 de la Constitución Política, que gozan de una prevalencia especial.

C). La Medida de embargo decretada por el Instituto de los Seguros Sociales goza de respaldo constitucional.

Como quedó establecido en las consideraciones generales del presente fallo, en principio, los dineros públicos son inembargables; no obstante lo anterior, tal postulado sufre una excepción de rango constitucional cuando con esa medida cautelar se trata de garantizar el pago de acreencias derivadas de aportes en salud y pensiones, deudas cuya naturaleza jurídica es laboral.

Por tanto, cuando entran en controversia la protección de los dineros públicos estatales y la efectividad del derecho fundamental al pago del salario y las respectivas prestaciones sociales de los trabajadores que prestan sus servicios al Estado, debe prevalecer éste último derecho, pues de no ser así, los principios rectores del Estado Social de Derecho se verían gravemente menguados.

En este orden de ideas, existen excepciones al principio de la inembargabilidad absoluta de los recursos públicos, por lo que la medida cautelar de embargo que se encamina a asegurar el pago de acreencias de tipo laboral, pueden recaer sobre el conjunto del patrimonio de la entidad pública demandada, con independencia del origen de dichos recursos. Por tanto, encuentra esta Sala de Revisión que en el presente caso, el ISS - Seccional Valle del Cauca -, obró de acuerdo a lo establecido por la jurisprudencia constitucional, en el sentido de proteger los derechos fundamentales de los trabajadores del Municipio de Candelaria. Y en consecuencia, no se afectó el derecho al debido proceso.

Se concluye que el embargo decretado por el ISS de las cuentas bancarias del Municipio de Candelaria, goza de respaldo constitucional, por estar dirigido a proteger los derechos consagrados en los artículos 25, 48 y 53 de la Constitución Política de los trabajadores del Municipio de Candelaria.

Por lo anteriormente expuesto, esta Sala de Revisión encuentra que la actuación realizada por el Instituto de los Seguros Sociales dentro del proceso de cobro coactivo 121 que adelanta contra el Municipio de Candelaria, se ha realizado acorde con los postulados previstos en la Constitución y desarrollados por esta Corporación.

De igual forma, se encuentra que el Municipio ejecutado ha desconocido las obligaciones que tiene con el sistema integral de seguridad social, vulnerando con tal conducta los derechos fundamentales de sus empleados consagrados en los artículos 25, 48 y 53 de la Constitución Política.

Sí el Municipio de Candelaria consideraba que la medida cautelar de embargo decretada por el ISS vulneraba su derecho al debido proceso, debió haber interpuesto los medios de defensa que la normatividad legal le concede para discutir la legalidad de dicha medida cautelar.

Finalmente, esta Sala de Revisión considera que el Municipio de Candelaria debió, con los recursos que recibe por transferencias, cancelar en el momento oportuno los aportes correspondientes a la seguridad social de sus trabajadores; como dicho pago no se efectuó voluntariamente, mal podría no permitírsele al Instituto de los Seguros Sociales que los persiga a través del cobro coactivo.

En el presente caso, el cobro coactivo fue la única opción que tuvo el Instituto de los Seguros Sociales para recaudar los dineros que se le adeudan, sin tal medida, los trabajadores del Municipio ejecutado, no tendrían acceso a las prestaciones derivadas de la seguridad social.

En mérito de lo expuesto, la Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en el nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

#### RESUELVE

Primero. CONFIRMAR la sentencia de tutela del treinta (30) de junio de 2004, proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santiago de Cali - Sala Civil - , en segunda instancia, dentro del proceso de tutela del Municipio de Candelaria, contra El Instituto de los Seguros Sociales, Seccional Valle del Cauca.

Segundo. LÍBRESE por secretaría la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase y publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado Ponente

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

2 El artículo 561 del Código de Procedimiento Civil consagra: “Procedimiento: Las ejecuciones por jurisdicción coactiva para el cobro de créditos fiscales a favor de las entidades públicas se seguirán ante los funcionarios que determine la ley, por los trámites del proceso ejecutivo de mayor o menor y de mínima cuantía, según fuere el caso, en cuanto no se opongan a lo dispuesto en el presente capítulo”.

3 El artículo 57 de la Ley 100 de 1993 establece: “Cobro coactivo. De conformidad con el artículo 79 del código contencioso administrativo y del artículo 112 de la Ley 6ª de 1992, las entidades administradoras del Régimen de Prima Media con Prestación Definida podrán establecer el cobro coactivo, para hacer efectivo sus créditos”.

4 El proceso de cobro coactivo está previsto en el libro V, Título VIII, artículos 823 a 843-2 del Estatuto Tributario.

5 Sentencia C - 824 de 2004. M.P. Rodrigo Uprimny Yepes

6 Sentencia Ibídem

7 Sobre este tema se puede consultar las sentencias SU 480 de 1997, C - 821 de 2001 y C -1040 de 2003, entre otras.

8 Sin embargo, se debe tener en cuenta que de acuerdo con el párrafo 2 del artículo 2 de la Ley 715 de 2001, del total de recursos que conforman el Sistema General de Participaciones, previamente se deducirá cada año un monto equivalente al 4% de dichos recursos. Tales recursos serán descontados directamente por el Ministerio de Hacienda y

Crédito Público en la liquidación anual, antes de su distribución al Sistema General de Participaciones.

9 Al respecto ver el artículo 78 de la Ley 715 de 2001.

10 Sentencia C - 546 de 1992. Ms. Ps. Ciro Angarita Barón y Alejandro Martínez Caballero..

11 Sentencia C - 793 de 2002. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

12 Sentencia Ibídem.

13 El artículo 15 de la Ley 715 de 2001 consagra: “Destinación. Los recursos de la participación para educación del Sistema General de Participaciones se destinarán a financiar la prestación del servicio educativo atendiendo los estándares técnicos y administrativos, en las siguientes actividades: 15.1. Pago del personal docente y administrativo de las instituciones educativas públicas, las contribuciones inherentes a la nómina y sus prestaciones sociales. (...) (Negrillas fuera de texto).

14 Sentencia Ibídem.

15 M.P. Alvaro Tafur Galvis.

16 El artículo 91 de la ley 715 de 2001 establece: “Prohibición de la unidad de caja. Los recursos del Sistema General de Participaciones no harán Unidad de caja con los demás recursos del presupuesto y su administración deberá realizarse en cuentas separadas de los recursos de la entidad y por sectores. Igualmente, por su destinación social constitucional, estos recursos no podrán ser sujetos de embargo, titularización u otra clase de disposición financiera.

Los rendimientos financieros de los recursos del sistema general de participaciones que se generen una vez entregados a la entidad territorial, se invertirán en el mismo sector para el cual fueron transferidos. En el caso de la participación para educación se invertirán en mejoramiento de la calidad”.

17 Sentencia C - 566 de 2003. M.P. Alvaro Tafur Galvis.

18 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

19 Sentencia T - 262 de 1997. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

20 En el mismo sentido ver las sentencias T - 481 de 1992, T - 516 de 1993 y T -561 de 1993

21 Sentencia C - 432 de 2004. M.P. Rodrigo Escobar Gil.