REPUBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

SENTENCIA C-543 DE 2013

Ref.: Expediente D-9475

Demanda de inconstitucionalidad contra el parágrafo 2 del artículo 195 de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo); el artículo 70 (parcial) de la Ley 1530 de 2012; los numerales 1, 4, y el parágrafo del artículo 594 de la Ley 1564 de 2012.

Actor: Mauricio Fernando Rodríguez Tamayo.

Magistrado Ponente:
JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Bogotá D.C., veintiuno (21) de agosto de dos mil trece (2013)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados Jorge Iván Palacio Palacio -quien la preside-, Maria Victoria Calle Correa, Mauricio González Cuervo, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Nilson Pinilla Pinilla, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, Alberto Rojas Ríos y Luis Ernesto Vargas Silva, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la presente sentencia con fundamento en los siguientes,

1 ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Mauricio Fernando Rodríguez Tamayo, demandó el parágrafo 2 del artículo 195 de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo); el artículo 70 (parcial) de la Ley 1530 de 2012; los numerales 1, 4, y el parágrafo del artículo 594 de la Ley 1564 de 2012.

Mediante auto del 7 de febrero de 2013, el Magistrado Sustanciador admitió la demanda y ordenó fijar en lista la norma acusada para asegurar la intervención ciudadana, y comunicar la iniciación del presente proceso al Presidente de la República, al Congreso de la República, al Consejo de Estado, a los Ministerios del Interior, de Justicia y del Derecho, de Hacienda y Crédito Público, de Minas y Energía, y al Director del Departamento Nacional de Planeación, para que expresaran lo que estimaran conveniente. Además, invitó al Instituto Colombiano de Derecho Procesal, al Instituto Colombiano de Derecho Disciplinario, a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, a las Facultades de Derecho de las Universidades de los Andes, Nacional, Javeriana, Sergio Arboleda, Externado de Colombia, del Rosario, Pontificia Bolivariana, y del Sinú –Seccional Montería-, con el mismo fin.

Cumplidos los trámites ya relacionados, propios de esta clase de procesos, y previo el concepto del Procurador General de la Nación, procede la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

2 LA DEMANDA

2.1 NORMA DEMANDADA

A continuación se subrayan los apartes de las normas demandadas:

"LEY 1437 DE 2011
(Enero 18)

Diario Oficial 47.956 del 18 de enero de 2011

Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo
(…)

…Artículo 195. Trámite para el pago de condenas o conciliaciones. El trámite de pago de condenas y conciliaciones se sujetará a las siguientes reglas:

Parágrafo 2°. <u>El monto asignado para sentencias y conciliaciones no se puede trasladar a otros rubros, y en todo caso serán inembargables, así como los recursos del Fondo de Contingencias</u>. La orden de embargo de estos recursos será falta disciplinaria…

LEY 1530 DE 2012
(Mayo 17)

Diario Oficial 48.433 del 17 de mayo de 2012

Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías.

(...)

Artículo 70. Inembargabilidad. Los recursos del Sistema General de Regalías son inembargables, así como las rentas incorporadas en el presupuesto del Sistema. Las decisiones de la autoridad judicial que contravengan lo dispuesto en la presente ley, harán incurrir al funcionario judicial que la profiera en falta disciplinaria gravísima, sin perjuicio de la Responsabilidad Fiscal...

LEY 1564 DE 2012
(Julio 12)

Diario Oficial 48.489 del 12 de julio de 2012

Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones.
(...)

Artículo 594. Bienes inembargables.

Además de los bienes inembargables señalados en la Constitución Política o en leyes especiales, no se podrán embargar:

1. Los bienes, las rentas y recursos incorporados en el presupuesto general de la Nación o de las entidades territoriales, las cuentas del sistema general de participación, regalías y recursos de la seguridad social.

(...)

4. Los recursos municipales originados en transferencias de la Nación, salvo para el cobro de obligaciones derivadas de los contratos celebrados en desarrollo de las mismas.
(...)

Parágrafo.

Los funcionarios judiciales o administrativos se abstendrán de decretar órdenes de embargo sobre recursos inembargables. En el evento en que por ley fuere procedente decretar la medida no obstante su carácter de inembargable, deberán invocar en la orden de embargo el fundamento legal para su procedencia.

Recibida una orden de embargo que afecte recursos de naturaleza inembargable, en la cual no se indicare el fundamento legal para la procedencia de la excepción, el destinatario de la orden de embargo, se podrá abstener de cumplir la orden judicial o administrativa, dada la naturaleza de inembargable de los recursos. En tal evento, la entidad destinataria de la medida, deberá informar al día hábil siguiente a la autoridad que decretó la medida, sobre el hecho del no acatamiento de la medida por cuanto dichos recursos ostentan la calidad de inembargables. La autoridad que decretó la medida deberá pronunciarse dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la fecha de envío de la comunicación, acerca de si procede alguna excepción legal a la regla de inembargabilidad. Si pasados tres (3) días hábiles el destinatario no se recibe oficio alguno, se entenderá revocada la medida cautelar.

En el evento de que la autoridad judicial o administrativa insista en la medida de embargo, la entidad destinataria cumplirá la orden, pero congelando los recursos en una cuenta especial que devengue intereses en las mismas condiciones de la cuenta o producto de la cual se produce el débito por cuenta del embargo. En todo caso, las sumas retenidas solamente se pondrán a disposición del juzgado, cuando cobre ejecutoria la sentencia o la providencia que le ponga fin al proceso que así lo ordene…"

2.2 LA DEMANDA

El ciudadano Mauricio Fernando Rodríguez Tamayo, considera que las disposiciones acusadas vulneran los artículos 2, 13, 29, 58, 95-7, y 229 Superiores. Al respecto, señala lo siguiente:

2.2.1 Frente al **parágrafo 2 del artículo 195 de la Ley 1437 de 2011**, señala que el legislador al otorgarle el carácter de inembargable al monto asignado en los presupuestos de las entidades públicas para el pago de sentencias y conciliaciones como también a los recursos que integran el nuevo Fondo de Contingencias, le confirió a la administración una protección injustificada

de sus bienes y recursos en desmedro directo de los legítimos derechos de los particulares, quienes a la luz de esta disposición no podrán afectar con medidas cautelares los dineros que integran el presupuesto de dichas entidades ni tampoco los que pertenecen al Fondo de Contingencias, cuando son dineros dispuestos, precisamente, para cubrir obligaciones de tipo judicial.

Aunado a lo anterior, reprocha que cuando un proceso ejecutivo se dirige contra un particular por incumplimiento de sus obligaciones económicas, su patrimonio puede ser perseguido para obtener el pago de lo debido, mientras que la administración puede ser perseguida con este mismo propósito pero contando con privilegios que no son predicables frente a los particulares. Por esta razón, considera que la disposición demandada contiene un trato desigual en consideración a la calidad del acreedor. En particular, considera que la sola naturaleza pública de una entidad no es suficiente para reducir la prenda general de garantía respecto de los acreedores, lo cual, constituye un trato discriminatorio hacia los deudores del Estado.

También, considera que se compromete el derecho al debido proceso, teniendo en cuenta que si los titulares de créditos judiciales no pueden embargar dichas cuentas se compromete el cumplimiento de las sentencias judiciales. Adicional a lo anterior, sostiene, se transgrede la disposición que establece el deber de todas las personas de colaborar con el buen funcionamiento de la administración de justicia porque cuando la norma demandada establece la imposibilidad de decretar medidas cautelares sobre recursos presupuestados para el pago de sentencias y conciliaciones judiciales, promueve que muchos procesos ejecutivos sigan activos en la rama judicial hasta tanto existan recursos para satisfacer las obligaciones incumplidas. Lo anterior, en su sentir, impide el acceso efectivo a la justicia porque si bien puede iniciarse el proceso ejecutivo, dicha actuación será meramente formal porque no existirá certeza acerca del pago efectivo de la obligación.

2.2.2 Ahora bien, frente al **artículo 70 (parcial) de la Ley 1530 de 2012**, sostiene que el legislador al otorgar el carácter de inembargables a todos los recursos económicos que integran el Sistema General de Regalías, se abstuvo de proteger los bienes y derechos de los acreedores de la administración territorial estableciendo una protección patrimonial injustificada a favor de la administración en desmedro de los derechos legítimos de los particulares. En este respecto, sostiene que si una entidad territorial del orden municipal o departamental suscribe un contrato con un particular para la prestación de servicios financiables con los recursos

3

económicos del Sistema General de Regalías y ésta se abstiene de cumplir sus obligaciones económicas, los acreedores no podrán hacer efectivo el cobro de su prestación porque la norma prohíbe de manera absoluta la medida de embargo sobre estos recursos.

Por otra parte, con base en los mismos argumentos expuestos para estructurar el cargo de igualdad del parágrafo 2 del artículo 195 de la Ley 1437 de 2011, ataca el desconocimiento de este precepto por establecer un trato desigual injustificado entre el Estado en su calidad de acreedor y los particulares cuando son deudores de éste.

También, sostiene que se desconoce el artículo 58 Superior porque si los recursos del Sistema General de Regalías no pueden afectarse mediante la figura de la medida cautelar, se desprotege al particular que tiene un título ejecutivo exigible en contra de la administración y derivado, principalmente, de un contrato estatal. Además de los argumentos expuestos para explicar la vulneración del artículo 95-7 del precepto 195 de la ley 1437, agrega que el artículo 70 de la Ley 1530 de 2012, habilita a las entidades públicas para dilatar el cumplimiento de las providencias judiciales en razón a la inembargabilidad de dichos recursos. Similares argumentos se presentaron para explicar el desconocimiento del artículo 229 de la Constitución de la norma demandada respecto del precepto del nuevo Código de Procedimiento Administrativo.

Finalmente, indica, la expresión del inciso segundo del artículo 70 de la Ley 1530 de 2012 "sin perjuicio de la responsabilidad fiscal" desconoce el artículo 267 de la Constitución, ya que los jueces de la República en ningún caso, ejercen gestión fiscal, pues ellos ejecutan sólo funciones judiciales y excepcionalmente algunas de orden administrativo. Por ello, resulta contraria a la Constitución la responsabilidad fiscal que el Congreso de la República les atribuyó en el aparte demandado.

2.2.3 Acerca de la inconstitucionalidad alegada frente a los numerales 1, 4 y el parágrafo del artículo 594 de la Ley 1564 de 2012 (Código General del Proceso) sostiene que cuando el Estado es condenado al pago de obligaciones judiciales (sentencias, transacciones, conciliaciones y otras providencias), reconoce derechos laborales en actos administrativos y/o se obliga con la celebración de contratos estatales que constituyen títulos ejecutivos, tiene la obligación constitucional de satisfacer dichos créditos. Sin embargo, sostiene, la restricción establecida en la norma acusada consagra una protección patrimonial injustificada a favor de la administración, en desmedro de los legítimos derechos de los particulares, quienes no pueden afectar con medidas cautelares los dineros que integran

el Presupuesto General de la Nación y el de las entidades territoriales, incluyendo las cuentas que administran los recursos del Sistema de Seguridad Social, Sistema General de Participaciones y de Regalías.

Advierte que la Corte ha mantenido una línea jurisprudencial acerca de la posibilidad de embargar recursos del Presupuesto General de la Nación para el pago de títulos ejecutivos derivados de (i) sentencias y conciliaciones judiciales; (ii) créditos laborales que consten en actos administrativos; y (iii) otro tipo de títulos válidos.

Con respecto a la vulneración de los artículos 13, 29, 58, y 95-7 de la Constitución, presenta los mismos argumentos que utilizó para estructurar los cargos anteriormente referidos.

Ahora, acerca del desconocimiento del artículo 229 Superior, sostiene que existe una limitación del derecho a acceder a la administración de justicia porque si bien puede iniciarse el proceso ejecutivo, en la mayoría de los casos no podrá hacerse efectiva la obligación incumplida ante la imposibilidad de embargar los dineros con los cuales se cancelan esas mismas obligaciones de tipo judicial, laboral o contractual, con excepción del numeral 4 del precepto acusado.

Finalmente, manifiesta, el parágrafo del artículo 594 de la Ley 1564 de 2012, vulnera los artículos 113 y 116 Superiores, pues, le otorga a los particulares o servidores públicos atribuciones para que decidan cuándo cumplen o no las órdenes judiciales de embargo. Al respecto, aduce, el procedimiento civil prevé otros mecanismos procesales para que dentro del juicio ejecutivo y salvaguardando el derecho de defensa del ejecutante, se planteen y decidan incidentes de inembargabilidad.

3 INTERVENCIONES DENTRO DEL PROCESO

3.1 Ministerio de Justicia y del Derecho

El Ministerio de Justicia y del Derecho, a través de apoderada, intervino dentro del presente proceso para **defender la constitucionalidad** de las normas acusadas, en los siguientes términos:

3.1.1 Las disposiciones objeto de reproche son producto de la facultad de libertad de configuración legislativa en los términos del artículo 63 Superior, según el cual el legislador tiene una potestad discrecional para expedir las normas sobre la inembargabilidad de los bienes del Estado. No obstante, dicho ejercicio no puede entenderse como absoluto. En este

4

respecto, explicó, la Corte Constitucional ha consagrado varias reglas sobre las excepciones que debe regir el principio de inembargabilidad de los bienes públicos. Bajo esta perspectiva, considera, las excepciones al principio de inembargabilidad que se desarrollan en la línea jurisprudencial de la Corte, deben ser aplicadas por los operadores jurídicos en los casos concretos cuando estén aplicando los apartes de las normas acusadas para no alterar el sentido y alcance otorgado por la Corte Constitucional sobre el tema. Bajo esta perspectiva, sostiene que no está en discusión la potestad del legislador para adoptar como criterio general dentro del ordenamiento jurídico la inembargabilidad de los bienes públicos ni tampoco las limitaciones y excepciones que operan frente a esta categoría establecidas por la jurisprudencia constitucional.

3.1.2 Sobre este último punto, comenta, la Corte Constitucional ha sostenido con claridad que las normas que establecen la inembargabilidad de bienes públicos deben interpretarse en armonía con los principios constitucionales y derechos fundamentales de las personas, como la dignidad humana, la seguridad jurídica, la propiedad y el acceso a la administración de justicia. Sobre el punto, recuerda las excepciones al principio de inembargabilidad, así:

(i) La primera excepción está referida a las obligaciones de naturaleza laboral y a la obligación que tiene el Estado de garantizar el derecho al trabajo en condiciones justas y dignas.

(ii) La segunda excepción está relacionada con la obligación del Estado de garantizar la seguridad jurídica, respetando y pagando lo establecido en las sentencias judiciales dentro de los términos previstos en cada caso concreto por el ordenamiento jurídico como también permitiendo la efectividad de las acciones ejecutivas promovidas en su contra. Esta excepción depende principalmente de la posibilidad de decretar medidas cautelares de embargo de bienes públicos si previamente se ha intentado su cumplimiento dentro del término pactado para satisfacer la obligación sin obtener un resultado positivo.

(iii) La tercera excepción se encuentra relacionada con los títulos ejecutivos en los cuales el Estado es deudor de una obligación clara, expresa y actualmente exigible.

(iv) Además, indica, la Corte Constitucional ha establecido que incluso las excepciones relacionadas son aplicables a los recursos del Sistema General de Participaciones "...**siempre y cuando las**

obligaciones reclamadas tuvieran como fuente alguna de las actividades a las cuales estaban destinados los recursos del SGP (educación, salud, agua potable y saneamiento básico)"

3.1.3 De acuerdo con lo expuesto, considera que la doctrina constitucional vigente y las reglas jurisprudenciales que limitan el principio de inembargabilidad de los bienes públicos, son igualmente aplicables a las normas acusadas por el actor, sin que pueda predicarse la inconstitucionalidad de las mismas sólo porque el legislador no estableció dichas excepciones de manera expresa.

3.1.4 Agregado a lo anterior, sostiene que aunque el accionante señala que en la última etapa del trámite legislativo de las disposiciones acusadas, se eliminó una referencia expresa a las reglas de excepción al principio de inembargabilidad, no implica que éstas hayan desaparecido o se hubieren desconocido ni tampoco que por esta razón no sean aplicables en el ordenamiento jurídico, por cuanto al ser subreglas de interpretación constitucional tienen que ser observadas por los operadores jurídicos en la resolución de cada caso concreto.

3.1.5 Por esta razón, considera que el legislador reconoce y acepta de forma tácita la existencia de las excepciones al principio de inembargabilidad; aún más, resalta que una de las disposiciones normativas acusadas, artículo 594 de la Ley 1564 de 2012, establece expresamente que el funcionario que decrete el embargo sobre un bien público legalmente inembargable, tiene el deber de invocar la causal legal para su procedencia, lo cual, en su sentir, no tiene otro fundamento sino la propia Constitución interpretada por el órgano competente a través de sus providencias, autoridad que hace referencia a las excepciones del principio de inembargabilidad de bienes públicos.

3.1.6 Por lo expuesto, solicita se declare la exequibilidad de los apartes normativos acusados.

3.2 **Ministerio del Interior**

El Ministerio del Interior, a través de apoderado, intervino dentro del presente proceso para solicitarle a esta Corporación se inhiba de emitir un pronunciamiento de fondo por ineptitud sustantiva de la demanda y, en caso de que ésta no prospere, para **defender la constitucionalidad** de las normas acusadas.

5

3.2.1 Para iniciar, refieren que la demanda presentada no desarrolla un concepto de la violación, lo cual le impide a la Corte realizar un juicio de constitucionalidad sobre los apartes normativos demandados. Así, considera que la exposición del demandante no es objetiva y, en cambio, se limita a realizar apreciaciones personales que restan certeza a los cargos que pretende estructurar. Enfatiza que la formulación de los cargos de inconstitucionalidad son insuficientes por carecer de carga argumentativa y, en su lugar, tan solo evidencian una apreciación de los textos demandados pero no en clave de la categoría del Estado Social de Derecho ni de la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

3.2.2 Ahora, en caso de que el anterior argumento no sea acogido, presenta los siguientes argumentos a favor de la declaratoria de exequibilidad:

3.2.2.1 Con respecto a los cargos de inconstitucionalidad contra el parágrafo 2 del artículo 195 de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo) por desconocer los artículos 2, 13, 29, 58, 95-7 y 229 Superiores, explica que la pretensión del legislador es prevenir que en los procesos judiciales que se promueven en contra de las entidades públicas, una vez la demanda sea admitida y se libre el respectivo mandamiento de pago, proceda el embargo inmediato de los recursos de la entidad. Para el efecto, indica, el artículo 195 de la Ley 1437 de 2011, establece el procedimiento que debe seguirse antes de ejecutar a la entidad por el no pago de la obligación a su cargo.

3.2.2.2 Frente a los cargos formulados en contra del artículo 70 de la Ley 1530 de 2012 por desconocer los artículos 2, 13, 29, 58, 95-7, 229 y 267 de la Constitución, como también en contra del artículo 594 de la Ley 1564 de 2012, por desconocer los artículos 2, 13, 29, 58, 95-7 y 229 Superiores, sostiene que los recursos provenientes de las regalías y compensaciones, de conformidad con la normativa y con reiterados pronunciamientos del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional tienen el carácter de inembargables.

Además, explica, los recursos del sistema general de participaciones -SGP- que gira la Nación a las entidades territoriales para que sean invertidos en los sectores de educación, salud, agua potable y saneamiento básico, conocidos como transferencias, tienen protección legal y constitucional, y también son inembargables.

3.2.3 En definitiva, solicita se declare la exequibilidad de los apartes demandados.

3.3 Ministerio de Hacienda

El Ministerio de Hacienda, a través de apoderado, rindió concepto dentro del presente proceso de constitucionalidad para solicitar la declaratoria de exequibilidad de las normas acusadas, con fundamento en los siguientes argumentos:

3.3.1 En primer lugar, refiere que la demanda presenta deficiencias argumentativas que le impiden a la Corte pronunciarse de fondo sobre las normas parcialmente acusadas, en particular, sostiene que el actor no desarrolla un concepto de la violación, toda vez que su reproche parte de premisas que no contemplan los preceptos demandados y en cambio, recae sobre apreciaciones subjetivas. Lo anterior, hace imposible que pueda realizarse una comparación entre la norma constitucional y el apartado normativo acusado.

Agrega que el demandante parte de una indebida interpretación de las normas acusadas, pues no armoniza el conjunto de normas constitucionales y legales que protegen los recursos de naturaleza pública frente a los diversos mecanismos jurídicos que garantizan los derechos que tienen los acreedores que son titulares de créditos a cargo de la Nación.

3.3.2 En segundo lugar, y en caso de que la Corte decida asumir el conocimiento de fondo del asunto, aboga por la declaratoria de exequibilidad de los preceptos demandados, aduciendo que:

3.3.2.1 El principio de inembargabilidad está consagrado en el artículo 63 de la Constitución, a través del cual se habilita al legislador para que determine los bienes que son inalienables, imprescriptibles e inembargables. Por tanto, considera que el demandante se equivoca al afirmar que el legislador al definir como inembargables unos bienes, establece una protección patrimonial injustificada a favor de la administración, pues dichas medidas se encuentran justificadas en el cumplimiento de los fines esenciales del Estado Social de Derecho.

3.3.2.2 Sin embargo, advierte, la Corte Constitucional ha manifestado en diferentes pronunciamientos que el principio de inembargabilidad no es absoluto, pues en ninguna circunstancia puede obstaculizar la realización efectiva de los derechos constitucionales como tampoco consentir en que el Estado desconozca las obligaciones que tiene a su cargo. Por tanto, el principio de inembargabilidad de los recursos públicos debe conciliarse con otros principios y garantías tales como el reconocimiento de la dignidad humana, la efectividad de los derechos, la seguridad jurídica, el

6

derecho de propiedad, el acceso a la justicia y la necesidad de asegurar la vigencia de un orden justo.

3.3.3 En virtud de lo anterior, expone, el legislador desarrolló mecanismos jurídicos para hacer efectivos los derechos de las partes como por ejemplo, el dispuesto en los artículos 192 a 195 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo para cumplir las sentencias y conciliaciones dentro de las cuales son parte las entidades públicas.

3.3.4 Indica, en caso de que se impongan condenas a entidades públicas consistentes en el pago de una suma de dinero, la norma determina que se deberá dar cumplimiento dentro de un plazo máximo de 10 meses contados a partir de la fecha de ejecutoria de la sentencia. Así mismo, con el fin de atender de manera oportuna las obligaciones dinerarias contenidas en providencias judiciales en firme, en el artículo 194 se establece que las entidades que constituyan una sección del Presupuesto General de la Nación, deberán efectuar aportes al Fondo de Contingencias, de forma tal que la entidad pague la condena al beneficiario con cargo a los recursos de este Fondo. Afirma que estas normas evidencian la intención del legislador de mantener inembargables recursos que están dispuestos para que el Estado pueda garantizar el pago de sentencias y conciliaciones a sus deudores. Por lo tanto, están plenamente justificadas las razones del legislador para reconocer como inembargables los montos asignados para sentencias y conciliaciones como los recursos del Fondo de Contingencias. En consecuencia, la norma del Código de Procedimiento Administrativo demandada no limita la prenda general de los acreedores, como equivocadamente lo sostiene el actor; por el contrario, lo único que pretende es garantizar, mediante unas apropiaciones previas, el pago de sentencias y obligaciones.

3.3.5 Ahora bien, con respecto a la disposición acusada del Código General del Proceso, sostiene que ésta ya se había incorporado en normas anteriores como en el artículo 19 del Decreto 111 de 1996. Explica que la protección de los recursos públicos destinados al adecuado funcionamiento del Estado como a garantizar el cumplimiento de los fines esenciales del Estado Social de Derecho tiene sustento en la facultad otorgada al Congreso en el artículo 63 de la Constitución. Aclara que la inembargabilidad de estos recursos, bajo ninguna circunstancia impide la satisfacción de créditos u obligaciones de origen laboral, el pago de sentencias judiciales o el cumplimiento de títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible.

3.3.6 Por otra parte, frente a la protección sobre los recursos del Sistema General de Participaciones, adujo que es la misma norma constitucional la que define la destinación específica que tienen estos recursos. Además, es evidente que con la destinación específica se pretende salvaguardar una fuente cierta de financiación de servicios esenciales como los de salud, educación, agua potable y saneamiento básico, razón por la cual, estos rubros no deben afectarse con decisiones judiciales que los desvíen hacia el pago de acreencias relativas a otros servicios que no sean esenciales.

También advierte que por el solo hecho de que los recursos del Sistema General de Participaciones sean inembargables, no se propicia una situación de indefinición de las obligaciones laborales o cualquier otro tipo de crédito a favor de los administrados, por cuanto las entidades territoriales cuentan con otros recursos para dar cumplimiento a sus obligaciones, y además, en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, ya se encuentran señalados los criterios para el pago de dichas acreencias (artículos 192 a 195)

3.3.7 En definitiva, sostiene que la naturaleza de públicos de algunos recursos no habilita a que las entidades estatales desconozcan el pago de sus obligaciones, pues a la vez se encuentran en el ordenamiento jurídico mecanismos que pueden asegurar el pago de obligaciones a cargo de la Nación o de las entidades territoriales para que se cancelen de manera ordenada sin que afecten recursos que están destinados por mandato constitucional o legal al debido funcionamiento del Estado.

3.4 **Ministerio de Minas y Energía**

El Ministerio de Minas y Energía, a través de apoderado especial, intervino dentro del presente proceso de constitucionalidad para solicitarle a esta Corporación se declare inhibida para emitir un pronunciamiento de fondo por ineptitud sustantiva de la demanda o, en su defecto, declare la constitucionalidad de los apartes normativos acusados. Al respecto, expone los siguientes argumentos:

3.4.1 Frente a la consideración de que la demanda carece de los requisitos legales y de los que por vía jurisprudencial ha exigido esta Corporación para realizar un análisis de fondo respecto de las demandas de inconstitucionalidad formuladas, aduce que el actor tan solo se limita a enunciar y transcribir las normas que considera vulneradas, sin precisar con claridad y certeza los argumentos que fundamentan sus pretensiones. En su opinión, el demandante se limita a dar una lectura superficial a la norma acusada y a emitir juicios de valor, presentando consideraciones subjetivas

que no permiten confrontar la norma acusada con el texto constitucional invocado.

3.4.2 Frente al argumento del actor, en el sentido que existe una protección patrimonial sin fundamento a favor de la administración y en contra de los administrados porque impide el embargo de los recursos públicos, sostiene que la Corte Constitucional en sentencia C-1154 de 2008, ya se había pronunciado frente a estos temas, dentro de la cual, además se destacó que el principio de inembargabilidad no es absoluto sino que debe conciliarse con los demás principios, valores y derechos reconocidos en la Constitución.

Agrega que las normas acusadas cumplen con la facultad otorgada al legislador en el artículo 69 Superior acerca de su competencia para determinar los bienes sobre los cuales es predicable la inembargabilidad, esto es, los que no constituyen prenda general de garantía frente a los acreedores y por tanto, no pueden ser sometidos a medidas de embargo y secuestro cuando se surta un proceso de ejecución contra el Estado.

Además, dice, las normas acusadas se emitieron de conformidad con la cláusula general de competencia del legislador que establece el artículo 150 de la Carta. En consecuencia, el Congreso se encuentra en libertad para disponer que los bienes, las rentas y los recursos incorporados en el Presupuesto General de la Nación o de las entidades territoriales, las cuentas del Sistema General de Participación, regalías y recursos de la seguridad social, así como los depósitos de ahorro constituidos en los establecimientos de crédito, en el monto señalado por la autoridad competente, salvo para el pago de créditos alimentarios, son inembargables.

3.4.3 En definitiva, el demandante no realiza una interpretación adecuada de las normas, y por el contrario, considera que las medidas se encuentran justificadas para el cumplimiento de los fines esenciales del Estado. Agrega, el hecho de que se prohíba el embargo de determinados recursos no hace ilusorio el derecho a reclamar el pago, pues las obligaciones subsisten y el procedimiento para el cobro puede realizarse aunque no proceda la medida cautelar.

3.5 Departamento Nacional de Planeación

El Departamento Nacional del Planeación, a través de la Coordinadora de Asuntos Judiciales, intervino en el proceso de constitucionalidad de la referencia para solicitar la declaratoria de exequibilidad de las normas acusadas:

3.5.1 Aduce que, en principio, ciertos recursos no son embargables como es el caso de aquellos que tienen un carácter público. Su naturaleza deviene del principio de inembargabilidad del presupuesto nacional. Aclara que la medida de embargo, utilizada en los procesos entre particulares, hace parte de la denominada ejecución forzosa; sin embargo, el legislador ha considerado necesario determinar un tratamiento especial al Estado cuando tiene el carácter de deudor. Sobre esta característica, la exoneración respecto de esta clase de medidas fue vista como una de sus prerrogativas, por ejemplo, señala que del contenido del artículo 63 de la Constitución se advierte que la inembargabilidad allí establecida tiende a proteger la intangibilidad de bienes y servicios prevalentes. A ello se suma, la capacidad financiera del Estado, el cual estructuralmente no puede insolventarse. Agregado a lo anterior, refiere, existe otro argumento de carácter teleológico consistente en evitar que la actividad estatal resulte afectada o paralizada cediendo frente a una pretensión privada, cuando el artículo 1 de la Carta establece que el "interés general prevalece sobre el particular". En virtud de lo anterior, afirma, en principio el presupuesto general de la Nación no es garantía para que los particulares, a través de los jueces, desvirtúen las apropiaciones.

3.5.2 Sin embargo, la normativa denota un esfuerzo para prevenir la mora de la administración en el pago de sus deudas fijando excepciones a la regla general de inembargabilidad, por ejemplo, cuando se trata de obligaciones de origen laboral.

3.5.3 Luego de hacer un recuento sobre los pronunciamientos emitidos por la Corte Constitucional frente a las excepciones que rigen frente al principio de inembargabilidad de los recursos públicos, concluye que no se vulneran los postulados constitucionales que relaciona el actor, entre ellos, el de acceso a la justicia, por cuanto existen mecanismos adecuados para hacer valer el crédito.

3.6 Intervención ciudadana

Los ciudadanos Hilda Marcela García Núñez, Vivian Steffany Reinoso Cantillo, Gina Catalina Camacho Beltrán, Hasbleidy Tatiana Restrepo y Cristhian Armando Betancourt, intervinieron dentro del presente proceso para solicitarle a esta Corporación declare la inexequibilidad de los apartes normativos demandados, con base en los siguientes argumentos:

3.6.1 Frente a los cargos de inconstitucionalidad contra el parágrafo 2 del artículo 195 de la Ley 1437 de 2011, aducen que si bien el Estado se

8

encuentra en la obligación de proteger los bienes y los derechos de todas las personas residentes en Colombia, dicha normativa al establecer la regla de la inembargabilidad mencionada, sólo está afectando el patrimonio de los ciudadanos, ya que si bien los dineros que hacen parte del presupuesto de entidades públicas o los que pertenecen al fondo de contingencias están dispuestos para pagar obligaciones de tipo judicial, según las normas demandadas son inembargables, lo cual vulnera el derecho que tienen las personas a que el Estado cumpla con su obligación de pagar una condena.

Lo anterior, constituye una vulneración del derecho a la igualdad entre la administración y el particular, puesto que cuando un particular es demandado, éste puede ser forzosamente condenado y sus bienes pueden ser embargados sin ningún tipo de exoneración, lo cual no sucede frente a la administración. Por otra parte, afirman, dicho parágrafo permite que las entidades públicas evadan el cumplimiento de las providencias judiciales, en razón a la medida de inembargabilidad consagrada a su favor, afectando con ello el buen funcionamiento de la administración de justicia, ya que al existir procesos judiciales activos será más difícil culminarlos por falta de dinero para cumplir con las obligaciones.

3.6.2 Acerca del cargo formulado frente al artículo 70 de la Ley 1530 de 2012 por vulnerar los artículos 2, 13, 29, 58, 95-7 y 229 de la Constitución, sostienen que en Colombia la mayoría de obras y bienes se financian con los dineros obtenidos de las regalías, en consecuencia, cuando un municipio o departamento decide contratar con un particular y después se abstiene de pagar sus obligaciones económicas, aunque el acreedor cuente con un medio para acceder a la justicia por medio de un proceso ejecutivo, no podrá garantizarse el pago de las obligaciones, pues ante la imposibilidad de embargar los recursos provenientes de las regalías, las autoridades podrán pagar cuando ellos lo crean pertinente.

Con respecto a la vulneración del derecho a la igualdad, aduce que ni siquiera podrán grabarse con medidas cautelares las regalías en los eventos señalados como excepciones, por ejemplo, para obtener la cancelación de obligaciones laborales, los estipulados en sentencias judiciales proferidas de conformidad con el procedimiento administrativo y las obligaciones contenidas en títulos legalmente válidos que contengan una obligación clara, expresa y exigible, siempre y cuando haya transcurrido el término para su exigibilidad. En este sentido, el legislador también debió conferir el mismo tratamiento a los deudores del Estado.

De otro lado, señalan que también se desconocen los derechos adquiridos, ya que la disposición acusada reduce ampliamente la prenda general de la

garantía de pago a los acreedores del Estado, sin proveerle los medios para hacer efectivos sus derechos económicos. Igualmente, frente al precepto constitucional de colaborar con el buen funcionamiento de la justicia, el artículo 70 de la Ley 1530 de 2012 no toma en consideración que cuando los particulares no embargan las regalías van a estar un sinnúmero de procesos ejecutivos activos, lo que implica la congestión de los despachos judiciales, el desgaste de la justicia y la dilación de cumplimiento de las sentencias, quebrantando el buen funcionamiento de la administración de justicia.

Finalmente, refiere que el artículo 70 de la Ley 1530 de 2012, vulnera el artículo 229 de la Carta porque si bien cada ciudadano accede a la justicia con el fin de que sus derechos sean concedidos y reconocidos, en el caso particular, aunque a los acreedores del Estado les reconocieran el derecho a obtener un pago, esta declaración no trascendería más allá de la sentencia ya que no pueden hacerse efectivos porque los recursos que provienen de las regalías son inembargables sin que exista una justificación constitucionalmente válida; circunstancia que abre la posibilidad de crear entidades irresponsables frente a sus obligaciones económicas.

3.6.3 Acerca de los cargos formulados contra los numerales 1, 4 y el parágrafo del artículo 596 de la Ley 1564 de 2012, aducen que los particulares no pueden perseguir en los procesos ejecutivos los dineros que integran los presupuestos y cuentas de transferencias nacionales de las entidades públicas. Por tanto, establece un trato desigual, en razón a que tiene un trato preferente con la administración, pues aunque ésta puede ser demandada cuenta con privilegios que no tienen los particulares, lo cual constituye una discriminación de trato.

3.7 **Universidad del Sinú**

El 11 de abril de 2013, la decana de la Facultad de Ciencias Jurídicas, Sociales y de Educación y un docente de derecho público de la Universidad del Sinú, allegó su concepto dentro del presente proceso de constitucionalidad, en el cual manifiestan lo siguiente:

3.7.1 Frente a los argumentos que fundamentan la inconstitucionalidad del parágrafo 2 del artículo 195 de la Ley 1437 de 2011, sostienen que si bien la norma protege el patrimonio público de las entidades públicas, omitió proteger los bienes y los derechos de los acreedores de la administración. En su sentir, el legislador estableció una protección injustificada a favor de la administración en desmedro de los ciudadanos, quienes no podrán afectar con medidas cautelares, los dineros que hagan parte del Fondo de

Contingencias, cuando son dineros dispuestos, precisamente, para cubrir obligaciones de tipo judicial. Lo anterior, conlleva una vulneración del derecho al debido proceso, pues tal como lo ha resaltado el Consejo de Estado, el cumplimiento de las obligaciones contenidas en las sentencias judiciales hacen parte del núcleo esencial de esta garantía.

También, advierten una vulneración del derecho a la igualdad por cuanto este precepto establece un trato diferenciado entre los particulares y el Estado, ya que cuando éste último es demandado habrá recursos sobre los cuales no será procedente la medida cautelar de embargo.

4 CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, estando dentro del término legalmente previsto, emitió el concepto de su competencia en el cual pide a la Corte declarar **la exequibilidad** de las disposiciones demandadas, con base en las siguientes razones:

4.1 Refiere que la medida de inembargabilidad en los términos absolutos establecidos en la Ley 1437 de 2011 resulta excesiva en relación con la protección constitucional de los recursos públicos para mantener el equilibrio fiscal cuando se pretende el cumplimiento efectivo de las condenas contra las entidades públicas. Además, solicita la conformación de la unidad normativa del aparte del parágrafo segundo del artículo 195 de la Ley 1437 con el numeral 2 del mismo artículo por estar intrínsecamente relacionado con el precepto demandado. En este sentido, solicita que el Fondo de Contingencias gire efectivamente en un plazo de 10 días a la entidad obligada los recursos para el pago efectivo del crédito reconocido judicialmente a su cargo.

En particular, señala que debe consagrarse la inembargabilidad de bienes y recursos públicos pero no de manera absoluta, esto, en consonancia con la línea jurisprudencial de la Corte Constitucional sobre la materia, según la cual la procedencia de embargo sobre dichos bienes opera de manera excepcional cuando las entidades públicas no hubieren respondido a las obligaciones ejecutoriadas dentro del término establecido en el actual Código Contencioso Administrativo. Igualmente, considera que, en relación con la inembargabilidad de los recursos del Fondo de Contingencias, dichos recursos resultan inembargables sólo cuando los mismos estén destinados al pago de contingencias judiciales y estén comprometidos en cada proceso o procedimiento judicial en concreto, hasta que la correspondiente

providencia esté debidamente ejecutoriada a favor de la entidad pública demandada o en su contra.

Por tanto, solicita a esta Corporación declare la exequibilidad del numeral 2 del artículo 195 de la Ley 1437 de 2011, bajo el entendido que el Fondo de Contingencias girará los recursos a la entidad pública obligada dentro de los 10 días siguientes a su solicitud para realizar el pago efectivo del crédito judicialmente reconocido a su costa.

Igualmente, solicita la declaratoria de exequibilidad del aparte demandado del parágrafo segundo del artículo 195 de la Ley 1437 de 2011, bajo el entendido que dentro de los procesos ejecutivos pertinentes y en los términos y condiciones señaladas en los artículos 195, numerales 1, 2 y 3; y 297 a 299 de la Ley 1437 de 2011, lo que incluye el término máximo de 10 días con que debe contar el Fondo de Contingencias para girar efectivamente a la entidad obligada solicitante, debe proceder el embargo de bienes y recursos de las entidades públicas que han desconocido el pago efectivo de las obligaciones dinerarias impuestas por los jueces de la República, una vez transcurridos los términos establecidos en el artículo 195, numerales 1, 2 y 3; y 298 y 299 de la Ley 1437 de 2011, con embargo a los recursos del presupuesto, en primer lugar, los destinados al pago de sentencias y obligaciones, y en segundo lugar, sobre los bienes de la entidad u órgano respectivo.

4.2 Por otra parte, frente a los cargos formulados en contra del artículo 70 de la Ley 1530 de 2012, considera que en razón a que el Acto Legislativo 5 de 2011, al constituir el Sistema General de Regalías, les dio una destinación específica, lo procedente es que dichos recursos sólo pueden ser embargables dentro de los correspondientes procesos ejecutivos y como consecuencia de obligaciones judiciales que constituyan créditos a cargo de las entidades públicas, y demás obligaciones claras, expresas y exigibles al momento de la reclamación y contenidas en los títulos pertinentes a cargo de tales entidades públicas, con embargo, en primer lugar, de los recursos del presupuesto destinados a sentencias y conciliaciones, y de no ser suficientes estos, de los recursos de la destinación específica respectiva, sin que se puedan afectar con tal medida cautelar, los recursos de las otras destinaciones.

Ahora, con respecto al aparte acusado del inciso segundo del articulo 70 de la Ley 1530 de 2012, referente a la responsabilidad fiscal en que pueden incurrir los jueces por decretar embargos sobre los recursos del Sistema General de Regalías, considera que es procedente que los jueces no sólo respondan fiscalmente, cuando decreten medidas de embargo de bienes y

recursos públicos que no se ajusten a los parámetros que rigen la inembargabilidad de los mismos, lo cual se ajusta a lo prescrito en el artículo 124 de la Carta Política, donde se ordena al legislador determinar las responsabilidades de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva, lo cual incluye a los funcionarios judiciales.

4.3 Con respecto a lo establecido en los numerales 1 y 4 del artículo 594 de la Ley 1564 de 2012, aduce que la inembargabilidad aludida opera dentro de los procesos que conoce la jurisdicción ordinaria, por estar contemplada dentro del Código General del Proceso, y recae sobre dos tipos de bienes y recursos públicos, a saber: (i) los de disposición general, tales como los bienes, rentas y los recursos incorporados en el presupuesto general de la Nación y de las entidades territoriales; y (ii) los recursos del Sistema General de Participación, del Sistema General de Regalías y los destinados a la Seguridad Social.

Sostiene que la Ley 1564 de 2012, al desarrollar la inembargabilidad objeto del presente análisis con carácter absoluto, no previó ningún mecanismo procedimental dentro de los procesos ejecutivos para el caso de las excepciones, razón por la cual debe aplicarse lo que opera para el caso de las excepciones a la inembargabilidad de bienes y recursos de las entidades públicas en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en los términos ya analizados, en virtud del principio de remisión normativa contemplado en el artículo 12 del Código General del Proceso para suplir vacíos y deficiencias procesales.

Por otra parte, frente al parágrafo del mismo artículo 594 de la ley 1564, considera que vulnera el principio de separación funcional del poder público porque autoriza a los particulares y a las autoridades administrativas a desconocer las órdenes judiciales. A su parecer, se trata de una medida que desconoce el principio constitucional de la separación funcional del poder público. En primer lugar, porque deja en manos de alguien ajeno al proceso la posibilidad de controvertir las órdenes impartidas por la administración de justicia, con lo cual puede comprometer la eficiente administración de justicia y el acceso a la misma como derecho fundamental que le asiste al acreedor del Estado. En segundo lugar, se trata de una potestad otorgada al destinatario de la orden de embargo, lo cual abre la posibilidad para que se incurran en conductas contrarias a la administración de justicia como dilaciones o imposibilidad de ejecuciones judiciales. En tercer lugar, porque la medida de desacato está diseñada en unos términos excesivamente cortos en cuanto a la actuación de respuesta del juez al desacato. Además, aduce, se trata de una medida innecesaria, ya que dentro de los procesos ejecutivos opera el incidente de desembargo

como una oportunidad para que el juez corrija sus errores, yerros, desviaciones o intenciones contrarias a la recta administración de justicia.

En consecuencia, solicita que se declare contrario al orden superior lo correspondiente al procedimiento de desacato previsto, y ajustados al mismo la obligación de los jueces de motivar en debida forma sus órdenes de embargo y la manera como se deben cumplir dichas órdenes por parte de los destinatarios de las mismas.

5 CONSIDERACIONES DE LA CORTE

5.1 COMPETENCIA

La Corte Constitucional es competente para conocer y decidir sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4° del artículo 241 de la Constitución Política, por estar dirigida contra normas contenidas en leyes.

5.2 CUESTIÓN PREVIA: EXAMEN DE LA APTITUD DE LA DEMANDA.

El Ministerio del Interior solicita a la Corte que se inhiba de emitir un pronunciamiento de fondo, en razón a que, en su concepto, la demanda de inconstitucionalidad no desarrolla un concepto de la violación y, en cambio, se limita a realizar apreciaciones personales que restan certeza a los cargos que pretende estructurar.

Enfatiza que el reproche constitucional realizado en contra de las normas demandadas es insuficiente por carecer de carga argumentativa y tan solo evidencian una apreciación personal de los textos demandados, sin que en su exposición se haga referencia al Estado Social de Derecho y a las subreglas jurisprudenciales trazadas por esta Corporación en materia de inembargabilidad de los recursos y bienes públicos.

Por su parte el Ministerio de Hacienda, asevera que la demanda presenta deficiencias argumentativas, específicamente, a su parecer, el actor no desarrolla un concepto de la violación, su reproche parte de premisas que no contemplan los preceptos demandados y se dedica a presentar apreciaciones subjetivas, todo lo cual, le impide a la Corte realizar una comparación de las normas acusadas frente a los preceptos constitucionales presuntamente vulnerados.

También, considera que el demandante hace una indebida interpretación de las normas acusadas, por cuanto no armoniza el contenido de las mismas frente a la protección constitucional y legal de la que son objeto los recursos de naturaleza pública y, además, en el marco de todos los mecanismos jurídicos que existen a disposición de los acreedores de la Nación, como por ejemplo, el dispuesto en los artículos 192 al 195 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Agrega que contrario a lo expuesto por el demandante, el legislador, a través de las normas demandadas, lo que pretende es asegurar recursos para garantizar el pago de sentencias y conciliaciones, la satisfacción de créditos u obligaciones de origen laboral, el pago de obligaciones claras, expresas y exigibles, y salvaguardar una fuente cierta de financiación de servicios esenciales como los de salud, educación, agua potable y saneamiento básico, tratándose de la protección sobre los recursos del Sistema General de Participaciones.

El Ministerio Minas y Energía, sostiene que la demanda carece de los requisitos legales y jurisprudenciales exigidos por esta Corporación para realizar un análisis de fondo, aduciendo que el actor tan solo se limita a enunciar y a transcribir las normas que considera vulneradas, sin precisar con claridad y certeza los argumentos que fundamentan sus pretensiones. En su opinión, el demandante se limita a dar una lectura superficial a la norma acusada y a emitir juicios de valor, presentando consideraciones subjetivas que no permiten confrontar la norma acusada con los preceptos constitucionales que estima vulnerados.

5.2.1 Requisitos que deben reunir las demandas de inconstitucionalidad.

5.2.1.1 El artículo 2° del decreto 2067 de 1991 señala los elementos que debe contener la demanda en los procesos de control de constitucionalidad[1]. Concretamente, el ciudadano que ejerce la acción pública de inconstitucionalidad contra una disposición legal debe indicar con precisión el *objeto* demandado, el *concepto de violación* y la razón por la cual la Corte es *competente* para conocer del asunto. Estos tres elementos, desarrollados en el texto del artículo 2 del decreto 2067 de 1991 y por la Corte en sus decisiones, hacen posible un pronunciamiento de fondo.

[1] "Artículo 2°. Las demandas en las acciones públicas de inconstitucionalidad se presentarán por escrito, en duplicado, y contendrán: 1. El señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, su transcripción literal por cualquier medio o un ejemplar de la publicación oficial de las mismas; 2. El señalamiento de las normas constitucionales que se consideren infringidas; 3. Los razones por las cuales dichos textos se estiman violados; 4. Cuando fuera el caso, el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado; y 5. La razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda."

5.2.1.2 En la sentencia **C-1052 de 2001**[2], la Corte precisó las características que debe reunir el concepto de violación formulado por el demandante. De acuerdo con este fallo, las razones presentadas por el actor deben ser *claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes*.

La *claridad* se refiere a la existencia de un hilo conductor en la argumentación que permita al lector comprender el contenido de la demanda y las justificaciones en las que se basa.

El requisito de *certeza* exige al actor formular cargos contra una proposición jurídica real y existente, y no simplemente contra una deducida por él sin conexión con el texto de la disposición acusada.

La *especificidad* demanda la formulación de por lo menos un cargo constitucional concreto. Argumentos vagos, indeterminados, indirectos, abstractos o globales que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan, impiden a la Corte llevar a cabo un juicio de constitucionalidad.

La *pertinencia* se relaciona con la existencia de reproches de naturaleza constitucional, es decir, fundados en la confrontación del contenido de una norma superior con el del precepto demandado. Un juicio de constitucionalidad no puede basarse en argumentos de orden puramente legal o doctrinario, ni en puntos de vista subjetivos del actor o consideraciones sobre la conveniencia de las disposiciones demandadas.

Finalmente, la *suficiencia* guarda relación, de un lado, con la exposición de todos los elementos de juicio -argumentativos y probatorios- necesarios para iniciar un estudio de constitucionalidad; y de otro, con el alcance persuasivo de la demanda, esto es, el empleo de argumentos que generen *una duda mínima* sobre la constitucionalidad de la norma impugnada.

5.2.2 Examen de la aptitud de los cargos formulados

La Sala estima que le asiste razón a los Ministerios del Interior, de Hacienda, y de Minas y Energía, en que los cargos que formula el demandante carecen de un concepto de la violación, de certeza y pertinencia, porque toda su argumentación gira en torno a apreciaciones subjetivas del contenido de los apartes normativos demandados y en hipótesis que no se derivan de su texto, sumado a que el demandante parte

[2] M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

de una indebida interpretación de las normas acusadas, pues no armoniza el conjunto de normas constitucionales y legales que protegen los recursos de naturaleza pública frente al contenido de las normas atacadas, ni hace alusión a los diversos mecanismos jurídicos consagrados en la ley a favor de los acreedores para hacer exigibles sus créditos ante las entidades del Estado; por lo anterior, la Corte se inhibirá de emitir un pronunciamiento de fondo. Las razones que fundamentan esta conclusión son las siguientes:

5.2.2.1 El artículo 63 de la Constitución dispone que "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"

A la luz del anterior precepto debe entenderse que además de los bienes señalados expresamente en éste, el Constituyente le otorgó al legislador la facultad para determinar, entre otros, los bienes que tienen naturaleza de inembargables, del cual también se deriva el sustento constitucional del principio de inembargabilidad presupuestal.

Por su parte, la Corte Constitucional, al fijar el contenido y alcance del artículo 63 sobre el tema en discusión, ha sostenido que el principio de inembargabilidad es una garantía que se hace necesario preservar y defender, con el fin de proteger los recursos financieros del Estado, en particular, los destinados a cubrir las necesidades esenciales de la población. Esto, por cuanto si se permitiera el embargo de todos los recursos y bienes públicos (i) el Estado se expondría a una parálisis financiera para realizar el cometido de sus fines esenciales, y (ii) se desconocería el principio de la prevalencia del interés general frente al particular, el artículo 1 y el preámbulo de la Carta Superior[3].

Sin embargo, contempló excepciones a la regla general para armonizar el principio de inembargabilidad de recursos públicos con otros principios, valores y derechos constitucionales, entre los que se encuentran, la dignidad humana, la vigencia de un orden justo y el derecho al trabajo. Éstas son:

(i) Satisfacción de créditos u obligaciones de origen laboral con el fin de hacer efectivo el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas[4].

---

[3] Corte Constitucional, sentencia C-546 de 1992. Magistrados Ponentes: Ciro Angarita Baron y Alejandro Martinez Caballero.
[4] C-546 de 1992

(ii) Pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y la realización de los derechos en ellas contenidos[5].

(iii) Títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible.[6]

(iv) Las anteriores excepciones son aplicables respecto de los recursos del SGP, siempre y cuando las obligaciones reclamadas tuvieran como fuente alguna de las actividades a las cuales estaban destinados dichos recursos (educación, salud, agua potable y saneamiento básico)[7]

Esta posición ha sido reiterada por la Corporación, sin que haya declarado la inexequibilidad de las normas referentes a la inembargabilidad de bienes y recursos públicos[8], como lo pretende el actor.

Por todo lo anterior, el demandante se encontraba obligado a explicar, bajo la óptica de la interpretación del principio de inembargabilidad, porqué en estos eventos no son aplicables las excepciones al mismo cuando se encuentran cobijados por los pronunciamientos abstractos de constitucionalidad sobre la materia y que deben guiar la interpretación de los operadores jurídicos al resolver los casos concretos en relación con este principio. La ausencia de este argumento se evidencia en la formulación de los cargos presentados por el actor, tal y como se verá a continuación.

5.2.2.2 El ciudadano formula el reproche de constitucionalidad contra el parágrafo 2 del artículo 195 de la Ley 1437 de 2011, el artículo 70 (parcial)

---

[5] En la sentencia C-354 de 1997 (Antonio Barrera Carbonell), se expuso que aunque el principio general de inembargabilidad que consagraba la norma acusada resultaba ajustada a la Constitución. Precisó que tratándose de los créditos a cargo del Estado, bien sean que consten en sentencias o en otros títulos legalmente válidos, deben ser pagados mediante el procedimiento que indica la norma acusada y que transcurridos 18 meses después de que ellos sean exigibles, es posible adelantar ejecución, con embargo de recursos del presupuesto -en primer lugar los destinados al pago de sentencias o conciliaciones, cuando se trate de esta clase de títulos- y sobre los bienes de las entidades u órganos respectivos.

[6] La sentencia C-103 de 1994 (Jorge Arango Mejía), se estableció una segunda excepción a la inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación, así: para hacer efectiva una obligación que conste en un acto administrativo que preste mérito ejecutivo, esto es, que sea expresa, clara y exigible, procederá la ejecución después de los diez y ocho (18) meses.

[7] C-793 de 2002. M.P. Jaime Córdoba Triviño

[8] La línea jurisprudencial que desarrolla lo atinente al principio de inembargabilidad de los bienes y recursos públicos como sus excepciones está compuesta, principalmente, por las siguientes sentencias: C-546 de 1992, C-013, C-017, C-107, C-337, C-555 de 1993, C-103 y C-263 de 1994, C-354 y C-402 de 1997, T-531 de 1999, C-427 de 2002, T-539 de 2002, C-793 de 2002, C-566, C-871 y C-1064 de 2003, C-192 de 2005, C-1154 de 2008 y C-539 de 2010.

13

de la Ley 1530 de 2012 y los numerales 1 y 4, y el parágrafo del artículo 594 de la Ley 1564 de 2012, en los siguientes términos:

5.2.2.2.1 Vulneración del artículo 2 de la Constitución. El actor sostiene que se desconoce el deber que tienen las autoridades de proteger a todos los ciudadanos en sus bienes y derechos "*...en tanto por razones motivadas en la supuesta protección al patrimonio público de las entidades públicas – que es en definitiva es la finalidad perseguida con el precepto demandado-, se abstiene de proteger los bienes y derechos de los acreedores de la Administración, es decir, sin un fundamento constitucional válido, el Congreso de la República, como autoridad instituida para proteger los derechos y bienes de todas las personas -incluyendo los particulares-, establece una protección patrimonial* ***injustificada*** *a favor de la administración en desmedro de los legítimos derechos de los particulares, quienes no podrán afectar con medidas cautelares los dineros que hagan parte del Presupuesto de tales entidades ni tampoco los que pertenecen al Fondo de Contingencias, cuando son dineros precisamente dispuestos para cubrir obligaciones de tipo judicial...*

La inembargabilidad consagrada en el parágrafo 2 del citado artículo 195, hace nugatorio la protección que debe prodigar el Estado a sus ciudadanos y de paso, deja sin respaldo coercitivo el cumplimiento forzado de las obligaciones declaradas por los jueces de la República..."[9]

"*...En este orden de ideas, cuando el Municipio o el Departamento suscriben un contrato con un particular para la prestación de servicios financiables con los recursos económicos del Sistema General de Regalías, si más tarde, la entidad se abstiene de honrar sus obligaciones económicas, se aviene a la Constitución, que el acreedor pueda cobrar su prestación y afectar con medidas de embargo los dineros de ese sistema para asegurar su pago...*

Es decir, los particulares, tendrán que conformarse con esperar el momento en que el Alcalde o el Gobernador decida pagar una deuda, pues los dineros que constituyen la prenda general de los acreedores de las entidades territoriales, resultan hoy altamente limitados por la protección de inembargabilidad creada por el artículo 70 de la ley 1530 de 2012..."[10]

"*Las autoridades públicas se instituyen para salvaguardar los derechos fundamentales de las personas. Así, cuando el Estado es condenado al*

[9] Folios 4 y 5
[10] Folio 15 y 16

pago de obligaciones judiciales (sentencias, transacciones, conciliaciones y otras providencias) o reconoce derechos laborales en actos administrativos o se obliga con la celebración de contratos estatales, que generan títulos ejecutivos, tiene la obligación constitucional de garantizar la satisfacción de esos créditos...

La inembargabilidad consagrada en el numeral 1 del artículo 594 in fine, hace nugatorio la protección que debe prodigar el Estado a sus ciudadanos y de paso, deja sin respaldo coercitivo el cumplimiento forzado de las obligaciones declaradas por los Jueces de la República o por la propia Administración a través de actos administrativos o con la celebración de contratos estatales..."[11]

Los anteriores planteamientos evidencian la ausencia del cumplimiento de los requisitos de certeza y pertinencia en la formulación del cargo presentado por el actor, pues, **en primer lugar**, ante la afirmación del demandante en el sentido de que la protección al patrimonio público de la Nación y de las entidades públicas, en desmedro de la garantía de los derechos de los acreedores de la administración, no tiene una justificación constitucional válida, se opone el contenido del artículo 63 Superior, el cual es claro al establecer que el legislador tiene la facultad para determinar qué bienes, además de los señalados expresamente en la norma, tienen el carácter de inembargables, sumado a que la jurisprudencia constitucional ha reconocido que el principio de inembargabilidad tiene por fin asegurar una "*adecuada provisión, administración y manejo de los fondos necesarios para la protección de los derechos fundamentales y en general para el cumplimiento de los fines del Estado*". Frente a los anteriores argumentos, encuentra la Sala que contrario a lo expuesto por el actor, dicha protección a los bienes y recursos públicos tienen un sustento constitucional válido, contenidos que no son analizados por el actor.

En segundo lugar, frente a la afirmación del actor, en el sentido de que la inembargabilidad consagrada en las disposiciones acusadas hace nugatorio el derecho de los acreedores para hacer efectivo el pago de las obligaciones declaradas por las autoridades de la República, encuentra la Corte que no es una hipótesis que pueda derivarse de los apartes normativos acusados, sumado a que el demandante no explica por qué a pesar de que esta Corporación ha desarrollado una línea jurisprudencial reiterada sobre el principio de inembargabilidad y la necesidad de armonizar este principio con los derechos, principios y valores constitucionales a través de las excepciones al mismo, con el fin, precisamente, de garantizar la efectividad

[11] Folio 22 y 23

14

de los derechos de los acreedores de la Nación y de las entidades públicas, sigue considerando que existe un nivel de desprotección para el pago de estas obligaciones.

En particular, si se realiza una lectura sistemática del artículo 195 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con sus parágrafos, es posible deducir que la intención del legislador no es habilitar a las entidades públicas para que evadan el pago de sus obligaciones económicas, por el contrario, dicha normativa consagra el trámite para el pago de condenas o conciliaciones[12], advirtiendo que una vez quede ejecutoriada una providencia que imponga una condena o apruebe una conciliación, la entidad obligada, en un plazo máximo de 10 días, debe requerir al Fondo de Contingencias para realizar el respectivo pago. Además, señala que en caso de que transcurran 10 meses sin haberse efectuado el pago de la obligación o pasados 5 días desde el recibo de los recursos para el pago efectivo al beneficiario, las cantidades líquidas adeudadas causarán un interés moratorio con base en la tasa comercial.

Tampoco explica el actor porqué ante la inembargabilidad de los recursos del Fondo de Contingencias y de los rubros destinados al pago de sentencias condenatorias y conciliaciones, el derecho a reclamar el pago se

---

[12] "**Artículo 195.** ***Trámite para el pago de condenas o conciliaciones.*** El trámite de pago de condenas y conciliaciones se sujetará a las siguientes reglas:
1. Ejecutoriada la providencia que imponga una condena o apruebe una conciliación cuya contingencia haya sido provisionada en el Fondo de Contingencias, la entidad obligada, en un plazo máximo de diez (10) días, requerirá al Fondo el giro de los recursos para el respectivo pago.
2. El Fondo adelantará los trámites correspondientes para girar los recursos a la entidad obligada en el menor tiempo posible, respetando el orden de radicación de los requerimientos a que se refiere el numeral anterior.
3. La entidad obligada deberá realizar el pago efectivo de la condena al beneficiario, dentro de los cinco (5) días siguientes a la recepción de los recursos.
4. Las sumas de dinero reconocidas en providencias que impongan o liquiden una condena o que aprueben una conciliación, devengarán intereses moratorios a una tasa equivalente al DTF desde su ejecutoria. No obstante, una vez vencido el término de los diez (10) meses de que trata el inciso segundo del artículo 192 de este Código o el de los cinco (5) días establecidos en el numeral anterior, lo que ocurra primero, sin que la entidad obligada hubiese realizado el pago efectivo del crédito judicialmente reconocido, las cantidades líquidas adeudadas causarán un interés moratoria a la tasa comercial.
La ordenación del gasto y la verificación de requisitos de los beneficiarios, radica exclusivamente en cada una de las entidades, sin que implique responsabilidad alguna para las demás entidades que participan en el proceso de pago de las sentencias o conciliaciones, ni para el Fondo de Contingencias. En todo caso, las acciones de repetición a que haya lugar con ocasión de los pagos que se realicen con cargo al Fondo de Contingencias, deberán ser adelantadas por la entidad condenada.
Parágrafo 1°. El Gobierno Nacional reglamentará el procedimiento necesario con el fin de que se cumplan los términos para el pago efectivo a los beneficiarios. El incumplimiento a las disposiciones relacionadas con el reconocimiento de créditos judicialmente reconocidos y con el cumplimiento de la totalidad de los requisitos acarreará las sanciones penales, disciplinarias y fiscales a que haya lugar.
Parágrafo 2°. El monto asignado para sentencias y conciliaciones no se puede trasladar a otros rubros, y en todo caso serán inembargables, así como los recursos del Fondo de Contingencias. La orden de embargo de estos recursos será falta disciplinaria"

hace ilusorio, pues, tal y como lo afirma el Ministerio de Minas y Energía las obligaciones subsisten y el procedimiento para el cobro puede realizarse aunque no proceda la medida cautelar.

Agregado a lo anterior, puede observarse que las excepciones consagradas al principio de inembargabilidad de los recursos y bienes públicos frente al pago de sentencias condenatorias y conciliaciones siempre ha operado una vez ha transcurrido un determinado plazo para hacer exigibles estas obligaciones, luego de su ejecutoria, ante la administración, esto es, no ha operado como una medida cautelar previa a la presentación de la demanda contra la Nación o las entidades estatales, circunstancia que tampoco evidencia el demandante para explicar por qué este evento es diferente y no le son aplicables las subreglas fijadas por la Corte en este respecto.

En tercer lugar, respecto a que el contenido del artículo 70 (parcial) de la Ley 1530 de 2012, vulnera el artículo 2 Superior, esta Sala considera que el cargo carece de certeza y se basa en una hipótesis que no se deriva de la disposición acusada sino en apreciaciones subjetivas del actor, por cuanto afirmar que ante la inembargabilidad de los recursos del Sistema General de Regalías los particulares tendrán que limitarse a que el alcalde o el gobernador efectúe el pago de una obligación deviene en una opinión personal, cuando en este respecto existen pronunciamientos emitidos por la Corte Constitucional a través de los cuales se expuso que mientras dichas acreencias consten en títulos valores, tengan relación directa con las actividades específicas a las cuales están destinados dichos recursos y no se paguen dentro del término fijado de conformidad con las reglas sentadas en el Código de Procedimiento Administrativo, luego de su exigibilidad, puede acudirse a la medida de embargo. Además, tampoco explica por qué ante la existencia de otros mecanismos jurídicos para exigir el cobro de una obligación, la medida de inembargabilidad contemplada en la norma se torna en la única idónea para hacer exigible su cumplimiento, como sería el caso de los ingresos corrientes de libre destinación.

En cuarto lugar, respecto al numeral 1 y 4, y el parágrafo del artículo 594 del nuevo Código General del Proceso, observa esta Sala que no existe un concepto de la violación, pues el actor no confronta el contenido de las disposiciones acusadas frente al presunto precepto constitucional vulnerado, lo cual le impide a esta Corporación adelantar un juicio sobre la constitucionalidad de los mismos, y en su lugar, tan solo afirma que el numeral 1 del artículo 594 hace nugatorio el derecho de los ciudadanos de elevar algún tipo de reclamación con respecto a las obligaciones declaradas por los jueces o la administración, mediante actos administrativos o de contratos estatales.

5.2.2.2.2 Vulneración del artículo 13 Superior. Este cargo es sustentado por el actor en los siguientes términos:

"*...cuando un particular incumple una obligación económica puede ser demandado y forzadamente, por la vía del ejecutivo, se pueden embargar sus bienes para obtener el pago de lo debido. Y si quien debe el dinero es la administración, también podrá ser demandada, pero esta sí contando con privilegios –extraños a los particulares- que se alejan por completo del amparo prodigado por la Constitución...*

El parágrafo 2 del artículo 195, crea un trato discriminatorio, frente a los particulares deudores del Estado, pues sin sustento constitucional, se exceptúa la procedencia de medidas cautelares en contra de los dineros destinados para el pago de sentencias y conciliaciones y aquellos que están en el Fondo de Contingencias..."[13]

"*...el artículo 70 de la Ley 1530 de 2012, crea un trato discriminatorio, frente a los particulares deudores del Estado, pues sin sustento constitucional se exceptúa la procedencia de medidas cautelares en contra de los dineros que integran el Sistema General de Regalías...*"[14]

"*...Creemos que un test de proporcionalidad, necesariamente, indicaría el desconocimiento del derecho a la igualdad en el caso concreto del numeral 1 del artículo 594 in fine, pues el cobro de una sentencia o conciliación judicial, un acto administrativo que reconoce un derecho laboral o un crédito contractual, sólo por la condición de quien la adquiere, no puede originarle tratamientos diferenciados que en la práctica impidan al acreedor hacer cumplir la obligación del deudor...*

Por otro lado, el numeral 2 del artículo 594 de la ley 1564 de 2012, viola en forma evidente el artículo 13 de la Constitución Política de 1991, pues allí se permite embargar sólo LOS RECURSOS MUNICIPALES de las transferencias nacionales que reciban tales entidades y por créditos contractuales... y tenemos que no opera la

[13] Ver folio 6
[14] Ver folio 17

misma regla para los Departamentos u otras entidades territoriales que se creen…"[15]

Para la Sala, este cargo no está llamado a prosperar. En efecto, tratándose de demandas en las que se alega la violación del derecho a la igualdad, lo primero que debe acreditar el demandante es que dos o más sujetos o grupos de sujetos se encuentran en la misma situación fáctica, o al menos en una muy similar, y que por ello respecto de la misma el legislador debe dispensarles el mismo tratamiento jurídico. Además, la Corte ha explicado que dado que el legislador puede introducir tratos legales desiguales si con ello logra conseguir un objetivo constitucionalmente relevante, siempre y cuando dicho trato dispar resulte proporcionado y sea razonable, todo cargo que se base en la violación del principio de igualdad, es decir que denuncie que la norma acusada omite incluir a un grupo que se encuentra en la misma situación de hecho regulada, *"debe estar acompañado de la fundamentación acerca de la razón por la cual una determinada clasificación legal comporta un trato discriminatorio en contra de un subgrupo de personas"*[16], es decir un tratamiento desigual constitucionalmente injustificado, desproporcionado o irrazonable. Esta argumentación debe orientarse a demostrar que *"a la luz de parámetros objetivos de razonabilidad, la Constitución ordena incluir a ese subgrupo dentro del conglomerado de beneficiarios de una medida"* [17]

En particular, con respecto a la comparación que realiza el actor entre los particulares y la Nación y las entidades estatales para evidenciar que no existe una justificación constitucional válida que explique la diferencia de trato en cuanto a la inembargabilidad de ciertos recursos y bienes del Estado, excepción que no opera cuando el particular es deudor, esta Corporación ha sido enfática en señalar que:

"*…la situación del Estado y de los particulares no puede asimilarse en lo relativo a la garantía de obligaciones y la posibilidad de decretar el embargo de bienes y recursos. Por ejemplo, al analizar una acusación similar en la Sentencia C-566 de 2003, la Corte sostuvo que 'desde esta perspectiva es claro que en lo que se refiere a la aplicación de medidas cautelares no resulta comparable el caso del Estado con el de un particular y que por lo tanto al no encontrarse en la misma situación de hecho no cabe en principio considerar vulnerado el derecho a la igualdad'…*"[18]

[15] Ver folio 25
[16] Sentencia C-1052 de 2001. M.P Manuel José Cepeda Espinosa.
[17] Ibidem.
[18] Corte Constitucional, sentencia C-1154 de 2008. M.P. Clara Inés Vargas Hernández

5.2.2.2.3 Vulneración de los artículos 29 y 95-7 de la Constitución. El demandante sostiene que "*La inconstitucionalidad del parágrafo 2 del artículo 195 de la Ley 1437 de 2011, se estructura porque con ese precepto se impide el efectivo cumplimiento de las sentencias y conciliación judiciales. En efecto, se establece la inembargabilidad por una parte, de los montos que integran el rubro presupuestal para el pago de sentencias y conciliaciones y por otra parte, de los recursos del Fondo de Contingencias, con lo cual se hará imposible afectar con medidas cautelares y posteriormente con el embargo y secuestro de esos dineros destinados, precisamente, para la atención de esas obligaciones. Aquí se pone seriamente en peligro el derecho al debido proceso, pues como bien lo resaltó el Consejo de Estado, en la sentencia trascrita, el cumplimiento de las sentencias judiciales hace parte del núcleo esencial del derecho fundamental al debido proceso...*"[19]

Frente al desconocimiento del artículo 95-7 de la Constitución, referente al deber de todas las personas de colaborar con el buen funcionamiento de la administración de justicia, sostiene que ante la imposibilidad de decretar medidas cautelares sobre recursos y bienes públicos se incumple con dicho deber "*...porque eso implica que al no poder embargar tales dineros, muchos procesos ejecutivos se mantendrán activos y vigentes ante la Rama Judicial hasta tanto existan otros recursos económicos para honrar las obligaciones incumplidas lo cual no se compadece con la buena administración de justicia... Por último, la medida legal acusada de ser contraria a la Constitución, también, premia a las entidades públicas, pues estas podrán dilatar el cumplimiento de las providencias judiciales, dado la inembargabilidad consagrada a su favor...*"[20]

Teniendo en cuenta los argumentos presentados por el actor, la Sala estima que el cargo por vulneración de los artículos 29 y 95-7 de la Carta también deben ser desestimados por cuanto no existe un concepto de la violación. En este respecto, el actor tan solo se limita a adscribirle consecuencias a las normas jurídicas que no se derivan de su contenido, lo cual desvía la pretensión del actor al plano de los efectos prácticos de los preceptos acusados. Al afirmar que ante la imposibilidad de embargar los recursos y bienes públicos "las sentencias serán incumplidas", "muchos procesos se mantendrán activos y vigentes hasta que existan otros recursos económicos para el pago de las obligaciones" o que se "premia" a las entidades públicas para que dilaten el cumplimiento de las providencias judiciales, el

[19] Ver folio 8
[20] Ver folios 9 y 10

demandante pretende activar la presente acción para que la Corte se pronuncie respecto a eventos confusos que podrían o no acontecer, lo cual, a todas luces, escapa a la competencia de esta Corporación.

Además, tampoco explica porqué ante la existencia de otros mecanismos jurídicos para exigir el cumplimiento de las obligaciones a cargo de las entidades territoriales, éstos no son suficientes para garantizar el pago de las obligaciones contraídas.

5.2.2.2.4 **Desconocimiento de los artículos 58 y 229 de la Carta.** El ciudadano sostiene que:

> "*...En el caso concreto, el Congreso de la República, omitió su deber ineludible de GARANTIZAR los derechos adquiridos de los deudores de las entidades públicas, pues al establecer la inembargabilidad en cita –Par, 2 art. 195-, con una ley, redujo considerablemente la prenda general de garantía de pago de los acreedores del Estado – excluyó de medidas cautelares los rubros presupuestales para pago de sentencias y conciliaciones y aquellos incluidos en el Fondo de Contingencias., que dejan precisamente desprotegidos a los particulares que tienen justos títulos ejecutivos exigibles con arreglo a las leyes vigentes y nada menos que de aquellos de origen judicial...*"[21]

Frente al acceso a la administración de justicia sostiene que aunque se garantiza formalmente, en realidad:

> "*...está LIMITANDO el ejercicio de ese derecho, porque no se produce una tutela judicial efectiva dado que si bien se puede iniciar el proceso ejecutivo, en la mayoría de los casos, no podrá hacerse efectiva la obligación incumplida porque no procederá el embargo contra dineros con los cuales se pagan esas mismas obligaciones de tipo judicial...*"[22]

Agregó que "*...el Legislador, cada vez más tiende a conceder privilegios de inejecución al Estado, lo que contradice abiertamente los principios y valores constitucionales insertados en nuestra carta fundamental, pues aunque no prohíbe en forma general la ejecución contra la Administración, si le otorga beneficios de inembargabilidad...*"[23]

---

[21] Ver folios 8 y 9
[22] Ver folio 10
[23] Ver folios 10 y 11

En esta oportunidad, la Sala considera que el cargo tampoco está llamado a prosperar por falta de los requisitos de certeza y pertinencia. El actor nuevamente se dedica a presentar hipótesis que no se derivan de los apartes normativos acusados. De otra parte, esta Corporación ha sostenido que el principio de inembargabilidad no desconoce el contenido de los derechos adquiridos ni de las garantías al acceso a la administración de justicia ni de seguridad jurídica, porque precisamente las excepciones introducidas vía jurisprudencial lo que pretenden es armonizar estos derechos con la protección de los recursos públicos[24]. "E*ste acople de la jurisprudencia de ninguna manera supone desconocer el principio de efectividad de los derechos, en virtud del cual se ha avalado el embargo excepcional de recursos de las entidades territoriales. De lo que se trata es, simplemente, de armonizar y conciliar esos principios...*"[25]

5.2.2.2.5 Vulneración del artículo 267 de la Constitución. Para el actor:

> "*...La inconstitucionalidad se deriva frente a las palabras* ***sin perjuicio de la responsabilidad fiscal****. Y no puede ser de otra forma. En efecto, el citado aparte del artículo 70 de la ley 1530 de 2012, vulnera en forma ostensible el artículo 267 de la Constitución Política de 1991, dado que los jueces no ejercen gestión fiscal.*
>
> *En efecto, el citado artículo 267 prevé: 'El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación'. Los jueces de la República, en ningún caso, ejercen gestión fiscal, pues ellos ejecutan sólo funciones judiciales y excepcionalmente algunas de orden administrativo, por lo que resulta abiertamente contrario a la Constitución, la responsabilidad fiscal que le atribuyó el Congreso de la República a los jueces, en el aparte demandado. La situación anterior, deja serias dudas sobre la constitucionalidad de dicho precepto legal...*"[26]

En efecto, el demandante se limita a señalar la norma constitucional que considera transgredida, sin explicar de qué manera las disposiciones acusadas riñen con su contenido[27]. Lo anterior, implica una omisión del

---

[24] Corte Constitucional, sentencia C-1154 de 2008. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.
[25] Ibídem
[26] Ver folio 21
[27] Cfr. Ibíd. Sentencia C-142 de 2001. En dicha oportunidad, tal y como fue referido, la falta de claridad en la identificación de las normas constitucionales que se consideraban vulneradas, que sirvió de base para inhibir a la

requisito formal establecido en el numeral 3 del artículo 2 del Decreto 2067 de 1991 referido al señalamiento de las razones por la cuales los textos demandados desconocen las disposiciones contenidas en la Carta Política.

En virtud de lo anterior, puede afirmarse qua la sola acusación de un precepto legal con la indicación de los dispositivos superiores en apariencia infringidos, no llena las expectativas de procedibilidad del juicio, ya que resulta relevante y necesario la formulación de por lo menos un cargo directo de inconstitucionalidad contra la norma impugnada, que a su vez permita al juzgador determinar si en realidad existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política.[28]

5.2.2.2.6 Vulneración artículos 113 y 116 de la Carta. El demandante explica su reproche en los siguientes términos:

> "*El parágrafo del artículo 594 de la Ley 1564 de 2012, reglamenta un procedimiento para darle cumplimiento a las órdenes de embargo por parte de los destinatarios de dichos mandatos. Incluso, autorizan a esos destinatarios para que no cumplan las órdenes e incluso a que congelen esos recursos. Por su parte el artículo 113 y 116 de la Constitución Política de 1991, se ocupa de señalar la separación de los poderes y funciones y en la materia, determina cuál es la función judicial y a través de quienes se ejerce. Pues bien...el citado parágrafo del artículo 594, autoriza a quienes deben cumplir embargos a no cumplir esos mandatos y va más allá pues les permite incluso congelar los recursos embargados, lo que creemos desborda por completo el rol de los particulares o de la propia Administración de justicia, pues en la práctica se les atribuye la facultas de DESCONOCER las órdenes de embargo decretadas por una autoridad judicial...*"[29]

La Sala estima que el demandante se dedica a realizar una lectura parcial del parágrafo del artículo 594 de la Ley 1564 de 2012, y luego le otorga un alcance que no tiene. Para iniciar, el actor afirma que la norma autoriza a los destinatarios a incumplir las órdenes de embargo y que incluso pueden llegar a congelar dichos recursos. No obstante, el actor no cuenta que el

Corte de realizar un pronunciamiento de fondo tuvo que ver con el siguiente hecho: el actor consideró que las normas acusadas contrariaban 76 disposiciones constitucionales, no obstante, la Corte encontró que sólo respecto de 10 de ellos el actor hizo manifiesta una contradicción posible entre el sentido de la disposición constitucional infringida y las normas demandadas, sobre el que precedía un pronunciamiento de este Tribunal.

[28] Sentencia C-380 de 2000. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa

[29] Ver folios 33 y 34

parágrafo del artículo 594 establece que los funcionarios judiciales o administrativos se abstendrán de decretar órdenes de embargo sobre recursos inembargables y que en el evento en que por ley fuere procedente decretar la medida, no obstante su carácter de inembargable, deberán invocar en la orden de embargo el fundamento legal para su procedencia.

Agregado a lo anterior, en este parágrafo se indica el procedimiento a seguir por parte de la entidad destinataria de la medida de embargo como también de la autoridad que decreta la medida, ante la recepción de una orden de embargo que afecte recursos de naturaleza inembargable y **no se indique su fundamento legal**, en este evento si la autoridad que la decreta no la justifica se entenderá revocada pero si insiste en ella, la entidad destinataria deberá cumplir la orden congelando los recursos en una cuenta especial que devengue intereses y estas sumas se pondrán a disposición del juzgado cuando cobre ejecutoria la sentencia o la providencia que ponga fin al proceso así lo ordene.

Teniendo en cuenta lo anterior, y realizando una lectura sistemática de todo el parágrafo, no se desprende que exista una autorización para incumplir órdenes de embargo ni tampoco que arbitrariamente se autorice a que la entidad encargada de ejecutar la medida de embargo pueda congelar los recursos. Al contrario, en esta norma se consagra expresamente la posibilidad de aplicar las excepciones al principio general de inembargabilidad de recursos públicos, sólo que ante la ausencia de fundamento legal, la entidad receptora de la medida entenderá que se revoca la misma si la autoridad que la decreta no explica el sustento del embargo sobre recursos inembargables. Pero si insiste, decretará el embargo y, si bien, procede el congelamiento de recursos, éstos son depositados en una cuenta especial con el reconocimiento de los respectivos intereses, y serán puestos a disposición del Juzgado una vez cobre ejecutoria la sentencia o si la providencia que pone fin al proceso así lo ordena. Una vez analizado en conjunto el contenido del parágrafo no es posible concluir las hipótesis que de éste deriva el actor.

5.2.2.3 En este orden de ideas, la Sala concluye que los cargos que formula el demandante carecen de certeza y pertinencia, y en algunos casos no se desarrolla un concepto de la violación. En consecuencia, la Sala se inhibirá de emitir un pronunciamiento de fondo.

6 DECISIÓN

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

RESUELVE

INHIBIRSE de emitir un pronunciamiento de fondo frente a la demanda formulada por el ciudadano Mauricio Fernando Rodríguez Tamayo, contra el parágrafo 2 del artículo 195 de la Ley 1437 de 2011; el artículo 70 (parcial) de la Ley 1530 de 2012; y los numerales 1, 4, y el parágrafo del artículo 594 de la Ley 1564 de 2012.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese, cúmplase y archívese el expediente.

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
Presidente

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA
Magistrado

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO
Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA
Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB
Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General

Sentencia C-543/13.

19