940

Bogotá, 7 de julio de 2017.

Honorables:
MAGISTRADOS
CORTE CONSTITUCIONAL
E. S. D.

REF. **ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD** EN CONTRA DEL NUMERAL 1 Y EL PARAGRAFO DEL ARTICULO 594 DE LA LEY 1564 DE 2012.
ACTOR: **MAURICIO FERNANDO RODRIGUEZ TAMAYO**

Protegido por Habeas Data, ciudadano colombiano mayor de edad, identificado con la cédula de ciudadanía Protegido por Habeas Data, obrando en nombre propio, con domicilio en la ciudad de Bogotá, respetuosamente, me dirijo a ustedes, en uso de mis derechos y deberes consagrados en el numeral 6 del artículo 40 y en el numeral 7 del artículo 95 de la Constitución Política de 1991, con el fin de interponer la acción de inconstitucionalidad contra el **numeral 1 y del parágrafo del artículo 594 de la ley 1564 de 2012** – Código General del Proceso-, por cuanto contraria la Constitución Política en sus artículos 2, 13, 229 y 230, como se sustenta a continuación:

I. PRETENSIONES:

PRIMERA PRETENSION PRINCIPAL: Que se declare inexequible el numeral 1 del artículo 594 de la ley 1564 de 2012 – Código General del Proceso-.

SEGUNDA PRETENSION PRINCIPAL: Que se declare inexequible las palabras "por ley", "legal" y "legal" incluidas en el parágrafo del artículo 594 de la ley 1564 de 2012 – Código General del Proceso-.

PRIMERA PRETENSION SUBSIDIARIA: En caso de no acceder a la declaratoria de inexequibilidad del numeral 1 del artículo 594 de la ley 1564 de 2012, solicito que se declare exequible condicionadamente dicho numeral, siempre que se entienda que tales bienes y rentas señaladas en el numeral 1, sí son embargables tratándose de procesos ejecutivos iniciados para obtener el cumplimiento de: (i) sentencias y providencias judiciales; (ii) créditos laborales y (iii) títulos legalmente válidos.

SEGUNDA PRETENSION SUBSIDIARIA: Que en caso de no accederse a la declaratoria de inexequibilidad de las palabras "por ley", "legal" y "legal" incluidas en el parágrafo del artículo 594 de la ley 1564 de 2012 – Código General del Proceso-, se declaren exequibles condicionadamente entendiendo que el fundamento para el decreto de la medida sobre bienes inembargables serán las tres (3) excepciones fijadas por la Corte Constitucional, en las que sí será procedente el decreto y práctica de medidas cautelares sobre bienes inembargables.

II. NORMA CONSTITUCIONAL VULNERADA:

Los preceptos constitucionales desatendidos por las normas legales demandadas, son los siguientes:

"ARTICULO 2. (...) ***Las autoridades de la República*** *están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra,* ***bienes****, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.*

ARTICULO 13. ***Todas las personas*** *nacen libres e iguales ante la ley,* ***recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos****, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.*

(...)
ARTICULO 229. Se garantiza el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia. La ley indicará en qué casos podrá hacerlo sin la representación de abogado".

"ARTICULO 230. Los jueces, en sus providencias, sólo están sometidos al imperio de la ley. La equidad, la jurisprudencia, los principios generales del derecho y la doctrina son criterios auxiliares de la actividad judicial".

III. NORMA DEMANDADA:

Y las normas legales demandadas en sede constitucional – cuyos apartes resaltados y en negrillas son concretamente objeto de acusación-, son las siguientes:

"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.

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 (...).*

IV. CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN:

La jurisprudencia de la Corte Constitucional, se ha referido a las condiciones que deben cumplirse en aquellos casos en que se demandan normas legales por desconocer la Constitución en lo que atañe con el concepto de violación. Así, en la Sentencia C-543 de 2013, M.P. Jorge Pretelt, se aseguró:

"(...) 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.

Antes de iniciar el análisis del concepto de violación constitucional, en el caso concreto, a doble columna, indicaré las normas superiores desconocidas con las normas legales demandadas, así:

NORMA CONSTITUCIONAL	NORMA LEGAL DEMANDADA
*"ARTICULO 2. (...) **Las autoridades de la República** están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, **bienes**, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes*	*"Artículo 594.* Bienes inembargables. *Además de los bienes inembargables señalados en la Constitución Política o en leyes especiales, no se podrán embargar:*

sociales del Estado y de los particulares. *ARTICULO 13. **Todas las personas** nacen libres e iguales ante la ley, **recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos**, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.* *(...)* *ARTICULO 229. Se garantiza el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia. La ley indicará en qué casos podrá hacerlo sin la representación de abogado".* *"ARTICULO 230. Los jueces, en sus providencias, sólo están sometidos al imperio de la ley. La equidad, la jurisprudencia, los principios generales del derecho y la doctrina son criterios auxiliares de la actividad judicial".*	***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.*** *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. (...)

Ahora sí procederé a desarrollar el concepto de violación de esta demanda, así:

TESIS DE LA DEMANDA.

El numeral 1 del artículo 594 de la ley 1564 de 2012, prohíbe el embargo de los bienes y rentas incluidos en los presupuestos públicos y en los sistemas de participaciones, regalías y de seguridad social, sin tener en cuenta que las sentencias y providencias judiciales deben ser satisfechas por las entidades públicas, al igual que los créditos laborales y otros títulos legalmente válidos. Pese a lo anterior, se prohíbe a los particulares afectar con cautelas los dineros públicos en clara contravía a los artículos 2, 13, 229 y 230 de la Constitución Política de 1991. Adicionalmente, el parágrafo del artículo 594 de la ley 1564 de 2012, exige, como requisito para decretar embargos en contra de bienes inembargables, que se indique expresamente la norma legal que lo fundamenta, con lo cual se crea un requisito de imposible cumplimiento pues hoy en día no existen normas legales que autoricen tal proceder, lo cual hace nugatorio la procedencia de las medidas cautelares. El concepto de violación, se desarrollará así:

A. CARGO DE INCONSTITUCIONALIDAD PORQUE EL NUMERAL 1 Y LOS APARTES DEMANDADOS DEL PARAGRAFO DEL ARTICULO 594 DE LA LEY 1564 DE 2012 VIOLAN EL INCISO SEGUNDO DEL ARTICULO 2 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE 1991 QUE ORDENA PROTEGER LOS BIENES Y DERECHOS DE LAS PERSONAS RESIDENTES EN COLOMBIA.

El inciso segundo del artículo 2 del Texto Superior, determina que las autoridades de la República, están instituidas para proteger los **BIENES** y **DERECHOS** de las personas residentes en Colombia. Se trata entonces de un mandato finalístico que incluye a todas las autoridades públicas, entre ellas, por supuesto al LEGISLADOR. De esta forma, la autoridad estatal que hace las leyes en el país es el Congreso de la República, quien como destinatario del citado precepto constitucional DEBE proteger a todos los colombianos.

Ahora bien, el numeral 1 del artículo 594 de la ley 1564 de 2012, dispone que no se podrán embargar 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, sin incluir excepciones de ninguna índole.

Y entonces nos preguntamos ¿por qué el citado numeral 1 vulnera el inciso segundo del artículo 2 de la Constitución de 1991?.

La vulneración se da porque esa la ley prohibió, desde la generalidad, el embargo de esos bienes de las entidades estatales – nacionales y territoriales-, sin ponderar o considerar que hay bienes y derechos de los ciudadanos reconocidos por: (i) **sentencias u otras providencias judiciales; (ii) títulos ejecutivos donde consten obligaciones laborales y (iii) otros títulos ejecutivos legalmente válidos**, que merecen toda la protección constitucional y legal, pues surgen al amparo de la propia Constitución y pueden ser ejecutados por la vía coactiva ante las autoridades judiciales.

En este orden de ideas, una sentencia emanada de una autoridad judicial que reconozca un DERECHO ECONOMICO a favor de una persona y en contra del Estado, que es desatendido por la entidad pública, merece ser satisfecho con cargo a los bienes de la Administración deudora, entre ellos, los dineros públicos incluidos tanto en el presupuesto como en los diversos sistemas. Lo propio puede predicarse de los actos administrativos por los que se reconozcan derechos y prestaciones del orden laboral o de otras obligaciones que le Estado adquiera con los particulares, como podría ser por la vía de los contratos públicos.

El numeral 1 del precitado artículo 594 de la ley 1564 de 2012, prohíbe entonces embargar varios bienes del Estado – los incorporados en el Presupuesto de la Nación y el de las entidades territoriales y las transferencias del Sistema General de Participaciones, Regalías y Seguridad Social- sin establecer excepciones particulares, es decir, sin detenerse en evaluar si esas obligaciones ejecutivas provienen de: (i) sentencias o decisiones judiciales; (ii) obligaciones laborales o (iii) de otro orden y con ello, se vulnera el artículo 2 de la Constitución, pues las personas quedan seriamente desprotegidas en sus bienes y derechos, dado que la norma legal demandada limita en forma desproporcionada la posibilidad de lograr la satisfacción de la prestación reclamada.

La protección prodigada por la Constitución estaría entonces dirigida a permitir que se afecten con medidas cautelares aquellos dineros y bienes enlistados en el numeral 1 del artículo 594 de la ley 1564 de 2012, más aún, tratándose de deudas integradas por

sumas de dinero que se deriven de decisiones judiciales, relaciones laborales u otros títulos legalmente válidos.

La ley demandada se apartó del mandato constitucional, pues so pretexto de regular el régimen de inembargabilidad de bienes del Estado previsto en el artículo 63 de la Constitución de 1991, desconoció otro precepto del mismo texto superior, esto es el inciso del artículo 2, que ordena a todas las autoridades públicas proteger los bienes y derechos de las personas que habitan el territorio nacional. Un crédito judicial, laboral o contractual que se tenga en contra del Estado, debe poder satisfacerse aún con los bienes y recursos incorporados en el Presupuesto y en los distintos sistemas de transferencias nacionales.

Por otro lado, el parágrafo del artículo 594 de la ley 1564 de 2012, exige que la autoridad judicial o administrativa siempre que embargue bienes de naturaleza inembargable, deberá indicar cuál es el fundamento legal para decretar esa medida, con lo cual se hace imposible en todos los casos contar con ese soporte exigido por la norma, pues aquí se presenta un típico fenómeno de ***inconstitucionalidad por omisión***, dado que el Legislador hasta la fecha no ha regulado expresamente en qué casos proceden embargos contra bienes inembargables. Nótese, que la procedencia de cautelas contra bienes inembargables, exige el señalamiento previo de la ley que lo autoriza. De esta forma, sino existe ese fundamento legal expreso, no es procedente decretar y hacer efectiva la medida.

Por lo anterior, el parágrafo del artículo 594 de la ley 1564 de 2012, cuando exige la indicación del fundamento legal expreso que autoriza la procedencia de la medida contra los bienes embargables, crea una barrera insalvable para los acreedores estatales, quienes están privados de poder satisfacer su crédito con los bienes, recursos y dineros enlistados en el numeral 1 del precitado artículo 594, vulnerando con ello en forma ostensible el inciso segundo del artículo 2 de la Constitución de 1991, pues esa medida legal contenida en el parágrafo demandado, deja sin protección constitucional los bienes y derechos de las personas que habitan el país, sin que exista una razón constitucional válida, distinta a la de querer implantar una especie de inmunidad patrimonial a favor del Estado.

Entendemos los principios y valores que se buscan proteger con la fijación del régimen de inembargabilidad de los bienes del Estado, sin embargo, como también lo ha sostenido el Tribunal Constitucional, la jurisprudencia ha contemplado "*(...)*

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[1]".

B. CARGO DE INCONSTITUCIONALIDAD PORQUE EL NUMERAL 1 DEL ARTICULO 594 DE LA LEY 1564 DE 2012 VULNERA EL ARTICULO 13 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE 1991, DADO QUE EN MATERIA DE INEMBARGABILIDAD DE BIENES, LOS PARTICULARES NO RECIBEN EL MISMO TRATO DE LA LEY NI GOZAN DE LOS MISMOS DERECHOS.

El derecho a la igualdad es una conquista del régimen constitucional vigente, cuya importancia es de tal magnitud que fue elevado al rango de derecho fundamental en la Carta de 1991. El contenido de ese valioso y preciado derecho exige, entre otras conductas atribuibles al Estado, el de proteger, tratar y conceder los mismos derechos a todas las personas, incluyendo los particulares y también a las personas públicas.

A su vez, el numeral 1 del artículo 594 de la ley 1564 de 2012, norma demandada, dispuso que son inembargables 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, **con lo cual se creó a favor del Estado un irrazonable beneficio respecto a las reglas de inembargabilidad que operan a favor de los gobernados particulares**, puesto que no es un secreto que todos los dineros del Estado están incorporados en el Presupuesto Público y por cuenta de ello, al no poder capturar con cautelas esos activos, los acreedores estatales en la práctica no reciben el mismo trato de la ley y de paso, tampoco, gozan de los mismos beneficios de los que sí son otorgados a las personas jurídicas públicas.

De esta forma, la vulneración del numeral 1 del artículo 594 de la ley 1564 de 2012 de cara al artículo 13 de la Constitución de 1991, se advierte o concluye al encontrar que allí se concedió un beneficio de inembargabilidad a favor del Estado, con el que no cuentan los gobernados, quienes sí puedan verse afectados con todo tipo de medidas cautelares ante el reducido número de bienes exceptuados. Así, para el caso de los gobernados particulares, son embargables, todas las sumas de dinero que estén en poder de terceros, en sus cuentas bancarias de corriente o ahorros – salvo en las sumas

[1] Corte Constitucional, Sentencia C-543 de 2013, M.P. Jorge Pretelt Chaljub.

fijadas para las cuentas de ahorros-, encargos fiduciarios y fiducias, CDT, pagos pendientes, títulos valores y en general cualquier activo monetario. Por el contrario, la mayoría de los dineros del Estado, están incorporados al Presupuesto de la entidad o hacen parte del Sistema General de Participaciones, Regalías o de Seguridad Social y por cuenta de ello resultan en todos los casos INEMBARGABLES.

La Corte Constitucional[2], se ocupó del análisis de una demanda de inconstitucionalidad con un cargo similar al presente y en tal sentido, sostuvo lo siguiente:

"Para la Corte es claro que el principio de igualdad y la equidad imponen que en estos casos las dos partes reciban igual trato, sin que se justifique en modo alguno que mientras el Estado cobra a los contribuyentes intereses moratorios cuando ellos no pagan a tiempo los impuestos, y ello a partir del primer día de retardo en el pago, las obligaciones en mora a cargo del Estado deban forzosamente permanecer libres de la obligación de cancelar dichos réditos durante seis meses, con notorio perjuicio para los particulares que han debido recibir oportunamente los recursos pactados. Durante ese tiempo, el dinero no recibido por el acreedor pierde poder adquisitivo y no existe razón válida para que esa pérdida la deba soportar el particular y no el Estado, que incumple.

Es evidente la vulneración del artículo 13 de la Constitución Política, toda vez que, con independencia de si el deudor es el gobernado o el ente oficial, el hecho es el mismo; la circunstancia es equivalente; el daño económico que sufre el acreedor por causa de la mora es idéntico; y las obligaciones asumidas por las entidades públicas no tienen alcance jurídico diverso de las que están a cargo de las personas privadas.

Por otro lado, en la disposición impugnada se muestra con claridad el desconocimiento de los principios de igualdad, eficacia y celeridad, que deben presidir la función administrativa, según el artículo 209 Ibidem. El Estado, en sus relaciones con los particulares, no puede asumir legítimamente las conductas que censura y castiga si provienen de ellos. Si les exige puntualidad en el pago de sus obligaciones tributarias, y si tan duramente castiga el hecho de que no las cancelen a tiempo, elementales principios de justicia y equidad hacen imperativo que, correlativamente, su propio comportamiento en idénticas situaciones se ajuste a las exigencias que formula a los particulares. Pero, además, la mora en

[2] Sentencia C-188 de 1999, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

el pago de las obligaciones a cargo del fisco delata, en los servidores públicos responsables, un deplorable descuido que no encaja dentro de los criterios constitucionales que deben inspirar la actividad administrativa".

Por todo lo anterior, creemos que el numeral 1 del artículo 594 de la ley 1564 de 2012, debe ser declarado inexequible porque viola de forma ostensible el derecho a la igualdad previsto en el artículo 13 de la Constitución Política de 1991.

C. CARGO DE INCONSTITUCIONALIDAD DEL NUMERAL 1 DEL ARTICULO 594 DE LA LEY 1564 DE 2012 PORQUE VIOLA EL ARTICULO 229 DE LA CONSTITUCION DE 1991.

El artículo 229 de la Constitución de 1991, prevé el derecho para todos los colombianos a acceder a la administración de justicia. Ese derecho fundamental adquiere unas dimensiones especiales en el Estado Social de Derecho, característica esencial ésta de la que participa el Estado colombiano. La Corte Constitucional[3], se refirió a este derecho constitucional, en los siguientes términos:

4.2.1.1. El acceso a la justicia no se agota en la posibilidad de acudir ante la administración de justica para plantear un problema jurídico, ni en su resolución, sino que implica, también, que "se cumpla de manera efectiva lo ordenado por el operador jurídico y se restablezcan los derechos lesionados"4. Dada la relevancia del cumplimiento de las providencias judiciales para el derecho fundamental de acceder a la justicia, en algunas oportunidades este tribunal lo ha amparado, de manera excepcional, por medio de la acción de tutela5, "bajo el entendido de que la administración de justicia, además de expresarse en el respeto a las garantías establecidas en el desarrollo de un proceso, se manifiesta en el hecho de que las decisiones que se tomen dentro del mismo tengan eficacia en el mundo jurídico y que la providencia que pone fin al proceso produzca todos los efectos a los que está destinada"6.

4.2.1.2. Además de afectar el acceso a la justicia, incumplir las providencias judiciales desconoce la prevalencia del orden constitucional y la realización de los

---

[3] Sentencia C-367 de 2014, M.P. Mauricio González Cuervo.

[4] Cfr. Sentencias T-553 de 1995, T-406 y T-1051 de 2002, T-096-08.

[5] Cfr. Sentencias T-1051 de 2002, T-363 de 2005, T-409 de 2012 y T-263 de 2013.

[6] Cfr. Sentencia T-443 de 2013.

fines del Estado, vulnera los principios de confianza legítima, de buena fe, de seguridad jurídica y de cosa juzgada, porque da al traste con la convicción legítima y justificada de una persona que, al acudir ante la administración de justicia, espera una decisión conforme al derecho que sea acatada por las autoridades o por los particulares a quienes les corresponda hacerlo.

4.2.2. La administración de justicia y, de manera especial, el juez que dictó la providencia judicial, no pueden ser indiferentes o ajenos a su cumplimiento. Este cumplimiento puede y, si es del caso debe, efectuarse aún en contra de la voluntad de quien está llamado a ello, por medios coercitivos.

Visto lo anterior, resulta claro que hace parte del núcleo esencial del derecho fundamental a acceder a la administración de justicia, el derecho a obtener o lograr el cumplimiento de las providencias judiciales, pues sólo de esa forma se garantiza la protección de dicho derecho y de paso la prevalencia del orden constitucional y la realización de los fines del Estado.

Por su parte, el numeral 1 del artículo 594 de la ley 1564 de 2012, prohíbe embargar los bienes, rentas y derechos del Estado incorporados en los presupuestos públicos y del sistema de transferencias nacionales, es decir, de los dineros que integran ese presupuesto o sistema. Entonces, cuando una sentencia o providencia judicial interlocutoria en firme impone a cargo del Estado y a favor de un gobernado, el pago de una suma de dinero o el cumplimiento de una obligación de hacer o de no hacer que también conlleva una erogación económica, la acreencia sólo se podrá hacer efectiva con la captura por la vía cautelar y posterior pago, con cargo a dineros oficiales que pertenecen a la entidad pública deudora. De otra forma, no se garantiza el pago efectivo de una obligación.

Pese a lo anterior, el precitado numeral 1 del artículo 594 de la ley 1564 de 2012, yendo en contra del artículo 229 de la Constitución y violándolo, prohíbe tajantemente que se embarguen, precisamente, todos los dineros oficiales incorporados en el Presupuesto o en el Sistema de Transferencias Nacional, con lo cual se obstaculiza e impide en forma irrazonable el cumplimiento efectivo de las decisiones judiciales ejecutoriadas, lo que dicho sea de paso, se constituye en una violación al derecho fundamental al acceso a la administración de justicia, dado que la norma demandada imposibilita realmente el restablecimiento de los derechos del lesionado que previamente han sido ordenados a través de un mandato judicial.

De esta manera, si una providencia judicial – sentencia o auto- condena a una entidad pública a pagar una suma de dinero o a cumplir con una obligación que crea un gasto para ella misma, su posterior y efectivo cumplimiento hace parte del derecho constitucional a acceder a la administración de justicia conforme al artículo 229 del Texto Superior y se tiene que el numeral 1 del artículo 594 de la ley 1564 de 2012, vulnera ese derecho al impedir que se puedan decretar medidas cautelares, precisamente, sobre las sumas de dinero estatales incorporadas en los presupuestos de la entidades públicas deudoras, de tal forma que este precepto legal riñe directa y ostensiblemente con el artículo 229 de la Constitución de 1991. Así, los dineros oficiales que se embargan, una vez el crédito esté en firme, deberán ser entregados a título de pago al acreedor, por lo que las medidas cautelares resultan necesarias y se constituyen en el único medio eficiente para cumplir con las obligaciones derivadas de la decisión judicial, tal y como lo ordena el artículo 229 de la Carta de 1991.

D. CARGO DE INCONSTITUCIONALIDAD PORQUE EL NUMERAL 1 DEL ARTICULO 594 DE LA LEY 1564 DE 2012 VIOLA EL ARTICULO 230 DE LA CONSTITUCION PORQUE CON ESE PRECEPTO, NO SE ACATO EL PRECEDENTE JUDICIAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

El artículo 230 de la Constitución Política de 1991, es la fuente normativa del carácter obligatorio y vinculante del precedente de la Corte Constitucional, cuya Colegiatura funge como guardiana e intérprete legítima del Texto Superior. Las sentencias de constitucionalidad proferidas por la Corte Constitucional, entonces tiene valor y fuerza normativa obligatoria para todas las autoridades públicas, entre ellas, para el Congreso de la República.

La Corte Constitucional, en ejercicio de las competencias previstas en el artículo 241 de la Carta de 1991, ha construido un **PRECEDENTE JUDICIAL CONSTITUCIONAL** en la materia del régimen general de inembargabilidad de los bienes del Estado. En tal sentido, se identifica el precedente con las siguientes sentencias: C-013 de 1993, C-017 de 1993, C-337 de 1993, C-103 de 1994, C-263 de 1994, C-354 de 1997, C-402 de 1997, C-793 de 2002, C-566 de 2003, C-1064 de 2003, C-1154 DE 2008, C-539 de 2010, C-543 DE 2013 y C-313 de 2014. Y la sentencia C-543 de 2013, señaló claramente en qué consiste el precedente y al respecto, sostuvo:

"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 Superior7.

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 justas8.

(ii) Pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y la realización de los derechos en ellas contenidos9.

(iii) Títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible.10

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)11".

---

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

[8] C-546 de 1992

[9] 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.

[10] 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.

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

Ahora bien, a pesar que la Corte Constitucional, tiene fijado un sólido y reiterado precedente judicial a la luz de lo dispuesto en el artículo 230 de la Constitución Política de 1991, en torno a las excepciones al principio de inembargabilidad de los bienes del Estado, el numeral 1 del artículo 594 de la ley 1564 de 2012, en sentido contrario, desconoce abiertamente el precitado artículo 230 superior, pues no incluyó tales excepciones derivadas del precedente – para que fueran procedentes medidas cautelares- y por el contrario, determinó la inembargabilidad general de los bienes y rentas incorporadas en los presupuestos y en el sistema general de transferencias de la Nación, lo cual se constituye en un grave desconocimiento y afrenta al valor normativo derivado de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, al amparo del artículo 230 de la Constitución de 1991.

La Corte Constitucional, se refirió al carácter vinculante de los fallos de constitucionalidad, para señalar:

"En armonía con lo hasta aquí expuesto, en amplia jurisprudencia12, esta Corporación ha reconocido la fuerza vinculante de los fallos de la Corte en ejercicio del control concreto y abstracto de constitucionalidad, y ha sostenido que si bien la jurisprudencia no es obligatoria-art. 230 superior-las pautas jurisprudenciales fijadas por la Corte, que tiene a su cargo la guarda de la integridad y supremacía de la Carta Política, determinan el contenido y alcance de la normatividad fundamental, ***de tal manera que cuando es desconocida se está violando la Constitución****, en cuanto la aplican de manera contraria a aquélla en que ha sido entendida por el juez de constitucionalidad.*

A este respecto ha dicho la Corte:

*"Si bien la jurisprudencia no es obligatoria (artículo 230 de la Constitución Política), las pautas doctrinales trazadas por esta Corte, que tiene a su cargo la guarda de la integridad y supremacía de la Carta Política, indican a todos los jueces el sentido y los alcances de la normatividad fundamental y a ellas deben atenerse. Cuando la ignoran o contrarían no se apartan simplemente de una jurisprudencia-como podría ser la penal, la civil o la contencioso administrativa-****sino que violan la Constitución****, en cuanto la aplican de manera contraria a aquélla en que ha*

sido entendida por el juez de constitucionalidad a través de la doctrina constitucional que le corresponde fijar".

El Legislador, como autoridad pública destinataria de la doctrina constitucional de la Corte, también está atado a los precedentes judiciales construidos por el Tribunal Constitucional, de tal forma que cuando no los acata, viola la Constitución.

En el caso concreto, el numeral 1 del artículo 594 de la ley 1564 de 2012, dispone que serán inembargables los bienes y rentas incorporados en presupuestos públicos y en los sistemas de transferencias de la Nación, sin embargo, no enlista las excepciones a las que ha hecho referencia la Corte Constitucional, en el precedente judicial construido sobre ese mismo punto y que aboga por dar vía libre a medidas cautelares cuando se trate del cumplimiento de: (i) sentencias judiciales; (ii) créditos laborales o (iii) títulos ejecutivos legalmente válidos.

De la forma anterior surge que el precitado numeral 1 del artículo 594 de la ley 1564 de 2012, desconoce el artículo 230 de la Constitución de 1991, en tanto no acató lo señalado por la Corte Constitucional en el precedente judicial edificado sobre el régimen de inembargabilidad de los bienes del Estado y las distintas excepciones a su aplicación, pues creó la regla general de la inembargabilidad sin incluir los casos –fijados por la Corte- en los que la misma no operaría.

E. ANTECEDENTE DE LA CORTE CONSTITUCIONAL EN LA SENTENCIA C-543 DE 2013 PARA NO ACCEDER A LA INEXEQUIBILIDAD DEL NUMERAL 1 DEL ARTICULO 594 DE LA LEY 1564 DE 2012 SOLICITADA POR EL SUSCRITO DEMANDANTE.

Debo poner de presente al Tribunal Constitucional, que en oportunidad pasada la Corporación en la Sentencia C-543 de 2013, no accedió a la pretensión de inexequibilidad del numeral 1 del artículo 594 de la ley 1564 de 2012, al señalar que existían excepciones al principio de inembargabilidad de bienes del Estado, con base en el siguiente argumento:

"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".

Una de las razones para negar la demanda presentada por el suscrito en el pasado contra el mismo precepto normativo, fue precisamente la motivación transcrita, sin embargo, debo aclarar respetuosamente a los Honorables Magistrados, lo siguiente:

PRIMERA. La demanda presentada por el suscrito en el pasado, buscaba un pronunciamiento de constitucionalidad sobre una norma recién expedida sobre la cual no había recaído ningún juicio de constitucionalidad y por tanto, pretendía o (i) que se declarara inexequible o (ii) que se dispusiera una exequibilidad condicionada en el sentido de señalar que se mantenían vigentes las tres excepciones al principio de inembargabilidad de los bienes del Estado.

SEGUNDA. La demanda de inconstitucionalidad, de acuerdo con las previsiones del Decreto 2067 de 1991, debe ir dirigida a cuestionar y sustentar la inconstitucionalidad de una ley y no a demostrar o probar que a esa ley no se le aplica un precedente judicial de la Corte Constitucional. La Sentencia C-543 de 2013, al parecer, echó de menos la sustentación frente a la inaplicabilidad de las excepciones al principio de inembargabilidad de bienes del Estado, cuando lo que pidió y sustentó el suscrito fue que no se tuvieron en cuenta esas excepciones al momento de expedir la ley 1564 de 2012.

V. COMPETENCIA:

La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad, de acuerdo con el artículo 241 de la Constitución Política, numeral 4.

VI. NOTIFICACIONES: