Bogotá, 3 de agosto de 2017.

Doctor:

IVÁN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO MAGISTRADO SUSTANCIADOR CORTE CONSTITUCIONAL

E. S. D.



REF. SUBSANACIÓN DE LA DEMANDA DE ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD.

ACTOR: MAURICIO FERNANDO RODRÍGUEZ TAMAYO

EXPEDIENTE: D-12240

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 Usted, con el fin de subsanar la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, de acuerdo con lo ordenado por su Despacho el día 28 de julio de 2017.

Así las cosas y teniendo en cuenta que en dicha providencia se puso de presente diferentes inconformidades relativas a las razones de inconstitucionalidad que sustentan las pretensiones de la demanda, procederé a realizar la respectiva subsanación, haciendo una integración de los nuevos argumentos al documento original, con la finalidad de que el escrito tenga un hilo conductor adecuado y sea de mejor comprensión, como sigue:

#### I. PRETENSIONES:

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

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

ARTICULO 13. <u>Todas las personas</u> nacen libres e iguales ante la ley, <u>recibirán</u> <u>la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos</u>, 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 <u>por ley</u> fuere procedente decretar la medida no obstante su carácter de inembargable, deberán invocar en la orden de embargo el fundamento <u>legal</u> para su procedencia.

Recibida una orden de embargo que afecte recursos de naturaleza inembargable, en la cual no se indicare el fundamento <u>legal</u> 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:

"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".

"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. (...)

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 PARÁGRAFO DEL ARTICULO 594 DE LA LEY 1564 DE 2012 VIOLAN EL INCISO SEGUNDO DEL ARTICULO 2 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA 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 <u>BIENES</u> y <u>DERECHOS</u> 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 ECONÓMICO 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 trabajo¹".

B. CARGO DE INCONSTITUCIONALIDAD PORQUE EL NUMERAL 1 DEL ARTICULO 594 DE LA LEY 1564 DE 2012 VULNERA EL ARTICULO 13 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA 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.

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-543 de 2013, M.P. Jorge Pretelt Chaljub.

Por lo que no se entiende, ¿Cuál es la razón o el fundamento constitucional que avala o sustenta dicha diferenciación?, pues si se revisa la Carta Magna, salta a la vista el hecho de que la administración de justicia se encuentra catalogada constitucionalmente como una función pública en la que prima el derecho sustancial y la autonomía de los jueces² y que la misma tiene como limitante el derecho fundamental al debido proceso, lo que conlleva a afirmar que en Colombia existe una premisa fundamental de igualdad procesal de todas las personas y entidades que concurran ante los despachos judiciales para dirimir sus conflictos, sin que se avizore constitucionalmente excepción alguna a dicha regla.

Entonces, al existir una "igualdad procesal" sin excepción alguna, garantizada constitucionalmente, no se entiende la razón por la cual, el numeral 1 del artículo 594 de la ley 1564 de 2012, obviando dicha garantía, realiza una distinción en materia procesal frente a los sujetos de derecho público y aquellos de derecho privado, menoscabando no sólo la posición procesal de éstos últimos sino también los derechos fundamentales de ellos al debido proceso (artículo 29 constitucional) y al acceso a la administración de justicia (artículo 229 constitucional), como se desarrollará en otro acápite del presente escrito.

Y es que no se entiende el hecho de que, si tanto la Administración como los administrados se encuentran en un mismo nivel ante la función judicial, si existan figuras procesales, como las medidas cautelares que garanticen los intereses y derechos litigiosos de la administración contra los particulares y éstas mismas se encuentren vedadas para que los administrados garanticen y exijan sus intereses ante las entidades estatales y los entes territoriales.

La Corte Constitucional<sup>3</sup>, 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.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Artículo 228 de la Constitución Política

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Sentencia C-188 de 1999, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

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 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".

La jurisprudencia antes decantada, deja en evidencia la posición que ha sostenido la Corte Constitucional frente asuntos como el que se pone en consideración en el presente caso, en los cuales salta a la vista que frente a unas mismas condiciones sustanciales y procesales, existe un trato discriminatorio entre el Estado y los particulares, pues la norma demandada, lo que hace es sujetar la procedencia de las medidas cautelares al hecho de que el acreedor de un título judicial o un título ejecutivo bien de carácter laboral o de otro concepto, sea una persona jurídica de derecho público o un sujeto de derecho privado. Conclusión a la que se llega, cuando del texto de dicha normatividad se extracta que el Estado para garantizar sus intereses y derechos litigiosos sí cuenta con la herramienta jurídica y procesal de las medidas cautelares, pero cuando la acreencia se encuentra en cabeza del otro extremo, esto es cuando el particular es quién ostenta la calidad de acreedor de un crédito a cargo de una Entidad

Estatal o un Ente Territorial, éste si no cuenta con la misma herramienta procesal, debiendo dejar sin garantía alguna sus derechos e intereses litigiosos, a la espera de la voluntad de pago de la Administración.

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 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.

Por último, no se debe perder de vista que al ser la administración de justicia una función pública –según lo establecido por el artículo 228 de la Constitución Política-, la norma demandada afecta de igual forma la garantía del principio de Igualdad que debe presidir toda la función administrativa, según el artículo 209 constitucional.

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 CONSTITUCIÓN 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<sup>4</sup>, se refirió a este derecho constitucional, en los siguientes términos:

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Sentencia C-367 de 2014, M.P. Mauricio González Cuervo.

4.2.1.1. El acceso a la justicia no se agota en la posibilidad de acudir ante la administración de justicia 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"5. 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 tutela6, "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"7.

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 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.

Y es por lo anterior que, las medidas cautelares se erigen entonces como una figura jurídica fundamental para garantizar la eficiencia y finalidad de la función pública de administrar justicia, de tal forma que su ausencia generaría que los derechos e intereses litigiosos de las partes quedarán desprovistos y a merced de la voluntad de pago de los

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Cfr. Sentencias T-553 de 1995, T-406 y T-1051 de 2002, T-096-08.

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Cfr. Sentencias T-1051 de 2002, T-363 de 2005, T-409 de 2012 y T-263 de 2013.

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> Cfr. Sentencia T-443 de 2013.

extremos procesales, vulnerando así derechos y garantías constitucionalmente protegidas, como lo ha señalado la Corte Constitucional en su jurisprudencia, así:

"Las medidas cautelares tienen amplio sustento constitucional, puesto que desarrollan el principio de eficacia de la administración de justicia, son un elemento integrante del derecho de todas las personas a acceder a la administración de justicia y contribuyen a la igualdad procesal (CP arts 13, 228 y 229). 3"

Teniendo claro entonces la importancia y finalidad de las medidas cautelares, salta a la vista que el numeral 1 del artículo 594 de la ley 1564 de 2012 al prohibir embargar los bienes, rentas y derechos del Estado incorporados en los presupuestos públicos y del sistema de transferencias nacionales, es decir, los dineros que integran ese presupuesto o sistema, le está limitando a los particulares tanto la posibilidad de acceder a una administración de justicia en igualdad de condiciones, como de garantizar la efectividad y cumplimiento de sus derechos e interese litigiosos que se encuentran a cargo de la Administración. 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 hasta tanto la administración la quiera satisfacer, pues le está vedado al particular hacer uso de la captura de dineros por la vía cautelar para realizar el posterior pago, con cargo a dineros oficiales que pertenezcan a la entidad pública deudora. Quedando así, el particular desprovisto de cualquier garantía de pago efectivo de una obligación contra el Estado.

Así pues, 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.

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> Sentencia C-379 de 2004, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

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.

Y es que 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, garantía y mecanismo judicial que, con la norma demanda prácticamente se eliminó para los particulares —únicamente—, quienes ostentando la calidad de acreedores en un proceso ejecutivo en contra la administración, no pueden asegurar el cumplimiento de las obligaciones a su favor con la imposición de medidas cautelares, contrario sensu a lo que sucede cuando es la administración quien se erige como el acreedor y el particular como deudor, ya que en ese caso, el Estado si tiene la herramienta de las medidas cautelares para asegurar el cumplimiento de las obligaciones a su favor.

Lo anterior, genera un evidente desequilibrio procesal y una fuerte limitación al acceso a la administración de justicia para los administrados, a quienes se le cercenó la posibilidad de asegurar el cumplimiento de las obligaciones a su favor, lo que se deriva consecuencialmente en un acceso ineficiente a la justicia, toda vez que como se explicó anteriormente, es la imposición de cautelas, la figura jurídica que provee de eficiencia el derecho al acceso a la administración de justicia.

D. CARGO DE INCONSTITUCIONALIDAD PORQUE EL NUMERAL 1 DEL ARTICULO 594 DE LA LEY 1564 DE 2012 VIOLA EL ARTICULO 230 DE LA CONSTITUCIÓN 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

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:

Protegido por Habeas Data

De los Honorables Magistrados,

Protegido por Habeas Data