

Sentencia C-402/97

LEY-Unidad de materia

Sólo se viola la unidad de materia si no existe ninguna conexidad razonable entre la norma impugnada y el cuerpo legal del cual forma parte.

LEY DE PRESUPUESTO-Control constitucional estricto/LEY DE PRESUPUESTO-Conexidad instrumental

Como la propia Carta ha definido un contenido específico para la ley anual del presupuesto, el control de la Corte debe ser más estricto. No basta que una norma tenga una cierta conexidad con la ejecución presupuestal para que ella pueda ser incluida como una disposición general en una ley anual. Es necesario que exista una conexidad instrumental estricta, esto es, que sólo pueden incluirse dentro de la ley anual aquellas disposiciones que se encuentren rigurosamente relacionadas con la búsqueda de una correcta ejecución del presupuesto en la vigencia fiscal respectiva, y siempre y cuando el contenido de las normas no desborde el campo de lo estrictamente presupuestal.

INEMBARGABILIDAD DEL PRESUPUESTO

El primer inciso puede ser considerado una norma instrumental, en la medida en que se limita a desarrollar un mecanismo para que se aplique el principio de inembargabilidad del presupuesto contenido en la ley orgánica. Se trata pues de una carga que se impone al funcionario con el fin de proteger estos recursos que, por mandato de la ley orgánica son inembargables, por lo cual esta Corporación considera que este mandato podía ser incluido en la ley anual del presupuesto como disposición instrumental.

INEMBARGABILIDAD DEL PRESUPUESTO-Cumplimiento de las funciones del Estado

La legitimidad del principio de la inembargabilidad del presupuesto no implica que el Estado pueda desatender sus obligaciones patrimoniales con los particulares, por lo cual corresponde a los funcionarios encargados de ejecutar los presupuestos públicos emplear la mayor diligencia para cumplir tales obligaciones, con el fin de evitar no sólo que se causen perjuicios al tesoro público por concepto de los eventuales intereses sino también para evitar dilaciones en perjuicio de los particulares acreedores. No se puede olvidar que las relaciones entre el Estado y los particulares se rigen por la buena fe, por lo cual no pueden las autoridades invocar un principio que es en sí mismo legítimo, como la inembargabilidad del presupuesto, con el fin de injustificadamente dilatar el cumplimiento de las obligaciones del Estado con sus acreedores.

FUNCIONARIOS JUDICIALES-Responsabilidad patrimonial fiscal

El segundo inciso establece una sanción contra aquellos jueces que ordenen el embargo de rentas y recursos incorporados en el Presupuesto General de la Nación, pues establece que en tales casos la Contraloría General de la República podrá abrir juicio fiscal de cuentas para recuperar los dineros embargados por cuenta del patrimonio del funcionario que ordenó el embargo. La Corte considera que en este caso la norma desborda el contenido propio de una disposición presupuestal instrumental, ya que tiene un sentido normativo propio, puesto que consagra una nueva forma responsabilidad -la responsabilidad patrimonial fiscal- para los funcionarios judiciales que decreten un embargo sobre los recursos presupuestales. El inciso no puede entonces ser considerado como una disposición simplemente instrumental ya que su contenido desborda el campo estrictamente presupuestal.

Referencia: Expediente D-1552

Norma acusada: Artículo 40 de la Ley 331 de 1996.

Demandante: Luis Antonio Vargas Alvarez

Temas:

Prohibición de la inclusión de disposiciones prescriptivas en la ley anual del presupuesto. Inembargabilidad del presupuesto, cumplimiento de las obligaciones estatales y protección de los derechos de los trabajadores.

Magistrado Ponente:

Dr. ALEJANDRO MARTÍNEZ
CABALLERO

Santa Fe de Bogotá, veintiocho (28) de agosto de mil novecientos noventa y siete (1997).

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

**EN NOMBRE DEL PUEBLO
Y
POR MANDATO DE LA CONSTITUCIÓN**

Ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Luis Antonio Vargas Alvarez presenta demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 40 de la Ley 331 de 1996, la cual fue radicada con el número D-1552. Cumplidos, como están, los trámites previstos en la Constitución y en el Decreto No. 2067 de 1991, procede la Corte a decidir el asunto por medio de esta sentencia.

II. DEL TEXTO OBJETO DE REVISIÓN.

A continuación se transcribe el artículo 40 de la Ley 331 de 1996, el cual se encuentra demandado en su totalidad.

***ARTICULO 40.** El servidor público que reciba una orden de embargo sobre los recursos incorporados en el Presupuesto General de la Nación, incluidas las transferencias que hace la Nación a las entidades territoriales, está obligado a efectuar los trámites correspondientes para que se solicite por quien corresponda la constancia sobre la naturaleza de estos recursos a la Dirección General del Presupuesto Nacional, con el fin de llevar a cabo el desembargo.*

Cuando los jueces ordenen el embargo de rentas y recursos incorporados en el Presupuesto General de la Nación, la Contraloría General de la República podrá abrir juicio fiscal de cuentas para recuperar los dineros embargados por cuenta del patrimonio del funcionario que ordenó el embargo.

III. LA DEMANDA.

El actor considera que la norma demandada viola los artículos 1º, 2º, 13, 209, 228, 229, 230, 346 y 351 de la Constitución Política. Según su criterio, esa disposición contradice la consagración de Colombia como un Estado Social de Derecho pues permite a las autoridades incumplir sus obligaciones, ya que la prohibición de que “se puedan llevar a cabo medidas cautelares, indica claramente que cualquier acción judicial es inocua” frente al Estado. De esa manera, la inembargabilidad presupuestal vulnera la igualdad “puesto que se constituye en un claro inconveniente para hacer efectivo el pago de las obligaciones pecuniarias del Estado”. Concluye entonces al respecto el actor :

Los acreedores del Estado, ya sea en virtud de actos administrativos a los cuales no se les ha dado cumplimiento - y se presentan infinidad de casos de esta naturaleza -, ya lo sea en razón de sentencias en firme, están en precarias condiciones, con respecto a los acreedores de personas naturales, o de personas jurídicas de derecho privado, para quienes sí operan las medidas precautelativas. Podría decirse que la norma acusada,

cierra el caso a toda posibilidad de obtener el pago de obligaciones adquiridas.

Esta situación es aún más inequitativa con los créditos laborales, pues “si el derecho al trabajo, es un derecho fundamental, no existe razón ni derecho para que se autorice al Estado el incumplimiento de sus obligaciones laborales a través de la puerta que se cierra a la ejecución de las obligaciones laborales”.

De otro lado, según el demandante la disposición acusada también vulnera la independencia de la administración de justicia ya que subordina a los jueces a los criterios del Ministerio de Hacienda y de la Contraloría, que “se convierten en jueces de los jueces”. Esta situación es aún más grave si se tiene en cuenta que los funcionarios judiciales terminarían por “responder patrimonialmente por aplicar los códigos que consagran las medidas cautelares”.

Por todo lo anterior, el actor concluye que una norma como la acusada “sería aceptable, en gracia de discusión, si el Estado fuera buen pagador, o si la administración no fuera tramposa en el cumplimiento de sus obligaciones”. Sin embargo, según su criterio, ése no es el caso, pues “no existe justificación de ninguna naturaleza para que el Estado, que después de ejecutoriado un fallo tiene 18 meses para pagar de acuerdo al Código Contencioso Administrativo, transcurrido dicho término, que se presume se le ha dado para finiquitar todos los procedimientos requeridos, pueda burlar el incumplimiento de sus obligaciones amparado en el principio de la inembargabilidad”. Por ello el actor también cuestiona que la ley de presupuesto guarde silencio respecto de la negligencia de los ordenadores del gasto o pagadores que incumplan las obligaciones adquiridas por la administración, lo que en su entender está autorizando el desconocimiento de los principios constitucionales que orientan el desarrollo de la función administrativa.

IV. INTERVENCIÓN DE AUTORIDADES

4.1 Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El ciudadano José Mario Cardona Ramírez, en representación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, interviene en el proceso para defender la constitucionalidad de la disposición impugnada.

Según su criterio, desde la sentencia C-546 de 1992, la Corte ha dilucidado en punto relativo a la constitucionalidad de la inembargabilidad del presupuesto, por lo cual la demanda “se fundamenta en el desconocimiento del alcance de dicho fallo y las proyecciones que éste ha tenido en el manejo presupuestal colombiano.” Por ello considera que la norma acusada es materialmente exequible.

De otro lado, el interviniente considera que la inclusión de la norma en la ley del presupuesto también es legítima ya que se incorpora “en el acápite de disposiciones generales de la mencionada norma, permite la adecuada ejecución

del presupuesto y tiene el carácter instrumental que allí se destaca.” Según su parecer, este principio de inembargabilidad, que ya ha sido declarado constitucional, “persigue que los recursos del Estado no sufran una inconveniente parálisis que dejaría al Estado colombiano totalmente huérfano.” Además, agrega el interviniente, no es cierto que el Estado pretenda sustraerse al cumplimiento de sus obligaciones pues múltiples normas, y en especial la ley orgánica, establecen “los mecanismos idóneos para el pago de cualquier clase de acreencia”, en desarrollo de lo cual, “en cada una de las secciones presupuestales, aparece el rubro correspondiente a sentencias, con el objeto de que el Estado atienda oportunamente la cancelación de sus obligaciones una vez se haya reconocido judicialmente el crédito, tal y como lo señala el artículo 346 de la Constitución.”

Finalmente, el interviniente considera que no hay violación de la igualdad ya que el Estado representa el interés común, por lo cual no se le “puede calificar con el mismo rasero con el que miden las relaciones entre los privados.”

4.2. Intervención de la Contraloría General de la República.

El ciudadano Hernán Carrasquilla Coral, en representación de la Contraloría General de la República, interviene en el proceso para defender la constitucionalidad de la disposición impugnada. El interviniente, con base en una larga transcripción de la sentencia C-546 de 1992, concluye que el principio de la inembargabilidad es constitucional y debe mantenerse, ya que “es un mecanismo protector de las finanzas públicas que permite al Estado cumplir sus fines”. En todo caso, agrega el ciudadano, “la Nación y las entidades territoriales pueden ser ejecutadas, tal como lo dispone el Código Administrativo, artículo 177, norma que morigeró el rigorismo con el que se venía aplicando el principio de inembargabilidad, pues hoy sólo tiene aplicación frente a las sentencias condenatorias, proferidas por la jurisdicción ordinaria.”

4.3. Intervención del Ministerio de Justicia y del Derecho.

El ciudadano Alvaro Namén Vargas, en representación del Ministerio de Justicia y del Derecho, interviene en el proceso para defender la constitucionalidad de la disposición impugnada. Según su criterio, la norma demandada no infringe nuestro ordenamiento constitucional ya que es un “simple desarrollo del principio de inembargabilidad del artículo 63 de la Constitución Política que faculta a la Ley para determinar que bienes deben exceptuarse del embargo judicial” por razones de interés general. Además, agrega el ciudadano, la disposición impugnada también es “desarrollo del principio de inembargabilidad previsto en la Ley Orgánica de Presupuesto”, el cual ya “ha sido apoyado, dada su importancia, en reiterada jurisprudencia constitucional al respecto.”

De otro lado, según el ciudadano, tampoco existe violación de la igualdad, pues es legítimo que no se regulen en igual forma los deberes y derechos del Estado y de los particulares, ya que las autoridades cumplen funciones de interés general. Además, “el no poder contar los acreedores estatales con la garantía del

embargo, no les impide reclamar sus derechos a través de mecanismos igual de idóneos pero acordes con el interés general que los fondos públicos traen consigo.” El interviniente considera que tampoco es de recibo el cargo, según el cual la norma acusada viola el artículo 209 de la Constitución, por cuanto la ley no prevé un mecanismo de control interno que “a través de la inembargabilidad de los fondos públicos se estén violando los principios de la función administrativa.” Según su criterio, “por su impresión y vaguedad, el cargo no está llamado a prosperar, toda vez que de conformidad con la reiterada jurisprudencia, se requiere que la demanda, además de cumplir con los requisitos de forma para su presentación, contenga cargos concretos, en los cuales se pueda basar el Juez Constitucional para pronunciarse de fondo.”

V. DEL CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

En su concepto de rigor, el Procurador General de la Nación, Jaime Bernal Cuellar, comienza por destacar que la Corte Constitucional, “mediante la sentencia C-546 de 1992, estableció la doctrina constitucional en materia de inembargabilidad de los recursos y rentas incorporados en el Presupuesto General de la Nación y así lo ratificó en las sentencias C-013 de 1993; C-017 de 1993 y C-337 de 1993.” Según tal doctrina, añade la Vista Fiscal, este principio es constitucional, salvo “cuando se trata de hacer efectivos los derechos de los trabajadores, en cuanto al pago de sus salarios y prestaciones sociales.” Por ello el Procurador considera que la norma acusada “es acorde con la Carta Fundamental, pero bajo el entendido que los funcionarios encargados de ejecutar los presupuestos públicos no podrán pagar las apropiaciones para el cumplimiento de condenas más lentamente que el resto, so pena de mala conducta; y que sólo podrá embargarse bienes y rentas incorporados al presupuesto de la Nación, en los términos del artículo 177 del Código Contencioso Administrativo, en aquellos casos en que resulte necesario garantizar la efectividad del pago de las obligaciones dinerarias, surgidas de compromisos laborales”. Concluye entonces el Ministerio Público:

Corresponde entonces a los funcionarios encargados de ejecutar los presupuestos públicos, la obligación de emplear la mayor diligencia para cumplir la sentencias en el menor tiempo posible y antes de que transcurran los 18 meses, que es el término al que alude el artículo 177 del Código Contencioso Administrativo, con el fin de evitar que se causen perjuicios al tesoro público por concepto de los intereses de que allí se trata, al igual que evitar la dilación en el cumplimiento de esos fallos, en perjuicio de sus beneficiarios.

Conforme con lo anterior, resulta claro que los recursos y rentas de la Nación no pueden ser embargados, excepto en los casos y términos antes señalados y que cualquier medida cautelar de embargo y secuestro que desconociendo los mismos se dicte por parte de un juez de la República, conlleva una responsabilidad para el citado funcionario, cuya fuente se encuentra en los artículos 6º y 124 de la Carta Política, correspondiendo a la Contraloría General de la República, en tal evento, iniciar juicio fiscal

contra el servidor público, en desarrollo de la función que a dicho órgano de control le fuera asignada por la Constitución conforme a los artículos 267 y 268-8.

Así las cosas, encuentra este Despacho que el inciso segundo de la norma demandada es conforme a la Carta Política, en el sentido que sólo en el evento señalado anteriormente, podrá la Contraloría General de la República proceder contra el funcionario que ordenó el embargo en los términos allí señalados.

Finalmente, considera este Despacho que no asiste razón al demandante para manifestar que la certificación que expide el Director General de Presupuesto, a la cual se refiere el inciso primero de la norma impugnada, vulnera el principio de la separación de poderes y la autonomía de la rama judicial, pues en realidad el precepto desarrolla el principio de colaboración armónica entre los órganos del Estado, consagrado por el artículo 113 de la Constitución Política.

VI. FUNDAMENTO JURÍDICO

Competencia.

1. Conforme al artículo 241 ordinal 4º de la Constitución, la Corte es competente para conocer de la constitucionalidad del artículo 40 de la Ley 331 de 1996, ya que se trata de una demanda de inconstitucionalidad en contra de artículo que hace parte de una ley de la República.

La norma impugnada y el contenido propio de la ley del presupuesto.

2- Comienza la Corte por recordar que el control constitucional de los actos sometidos a su control no es rogado sino integral, por cuanto corresponde a esta Corporación estudiar las normas impugnadas frente a la totalidad de los preceptos de la Constitución (art. 22 Dto. 2067 de 1991), y no únicamente en relación con las disposiciones constitucionales señaladas por el actor. Por ello, si la Corte encuentra que el acto impugnado adolece de vicios distintos a los señalados por el demandante, debe entrar a estudiarlos, aun cuando el actor no los haya considerado. En ese orden de ideas, y aun cuando el demandante no incluyó entre los cargos la eventual inconstitucionalidad del artículo acusado por violar el contenido propio de la ley anual del presupuesto, debe la Corte analizar este aspecto. En efecto, conforme a reiterada jurisprudencia de esta Corporación¹, la ley del presupuesto tiene un contenido específico, que no puede ser desconocido por el Congreso. Así, la Corte ha señalado que tal ley no tiene, en sentido estricto, una función normativa abstracta, por lo cual no pueden incluirse en la misma disposiciones que tengan un contenido prescriptivo distinto a la estimación de los ingresos, la autorización de los gastos y la inclusión de aquellas disposiciones instrumentales que sean necesarias para la

¹ Ver, entre otras, las sentencias C-490/94, C-357/94, C-546/94 y C-685/96.

debida ejecución de lo aprobado. En consonancia con lo anterior, el artículo 11 del decreto 111 de 1996 o Estatuto Orgánico del Presupuesto, al señalar el contenido propio de la ley del presupuesto, establece que éste se compone de tres partes esenciales: el presupuesto de rentas, que estima los ingresos, la ley de apropiaciones, que autoriza los gastos, y las llamadas "disposiciones generales", que "son normas tendientes a asegurar la correcta ejecución del Presupuesto General de la Nación, las cuales regirán únicamente para el año fiscal para el cual se expidan." Esto significa que estas disposiciones generales tienen un contenido puramente instrumental, pues su finalidad no es otra que permitir una adecuada ejecución del presupuesto. Entra entonces la Corte a estudiar si el artículo impugnado, que hace parte de las disposiciones generales, puede ser considerado una norma instrumental, pues de no ser así, la disposición sería inexecutable.

3- Para adelantar tal examen, la Corte destaca que el contenido propio de la ley anual del presupuesto ha sido prefigurado por la propia Constitución (CP arts 346 a 352), por lo cual el control constitucional en este ámbito debe ser más estricto que en aquellas ocasiones en que simplemente esta Corporación verifica el respeto a la regla de unidad de materia (CP art. 151). En efecto, desde sus primeras decisiones en este campo, la Corte ha precisado que no puede efectuarse una interpretación restrictiva sino amplia del alcance del tema tratado por una ley, ya que "la materia" de una ley abarca todos los "varios asuntos que tienen en ella su necesario referente"². Esta comprensión amplia de la unidad temática de una ley no es caprichosa sino que es una concreción del peso del principio democrático en el ordenamiento colombiano y en la actividad legislativa. En efecto, si la regla de la unidad de materia pretende racionalizar el proceso legislativo y depurar el producto del mismo, al hacer más transparente la aprobación de las leyes y dar coherencia sistemática al ordenamiento³, no es congruente interpretar esta exigencia constitucional de manera tal que se obstaculice indebidamente el desarrollo de la actividad legislativa. Por ello la Corte ha entendido que sólo se viola la unidad de materia si no existe ninguna conexidad razonable entre la norma impugnada y el cuerpo legal del cual forma parte.

Sin embargo, esta Corporación también ha establecido que entre más definida se encuentre una institución por la Carta, menor es la libertad de configuración del Legislador, y más estricto debe ser el control constitucional⁴. Esto significa que la intensidad del control depende "de la propia complejidad y desarrollo de la construcción constitucional de un determinado concepto o institución", ya que debe entenderse que si la propia Constitución ha determinado en forma relativamente completa los elementos estructurales de una institución o de un concepto, entonces debe ser "más estricto el control constitucional del acto normativo" que los desarrolla, pues el "Constituyente ha limitado el ámbito de acción del legislador. Por el contrario, si la protección constitucional solamente

²Sentencia C-025/93. Fundamento Jurídico No 43.

³C.f. sentencia C-531/95 Fundamento Jurídico No 5. Ver también sentencia C-055/96

⁴ Ver, entre otras, las sentencias C-081/96, Fundamento Jurídico No 4 y C-358/96. Fundamento Jurídico No 2.2

se predica de ciertos elementos, los cuales no delimitan perfectamente la figura jurídica del caso, el Congreso tiene una amplia libertad para optar por las diversas alternativas legítimas del concepto, obviamente respetando el marco constitucional fijado”⁵. Por ende, como la propia Carta ha definido un contenido específico para la ley anual del presupuesto, el control de la Corte debe ser más estricto. La Corte entiende entonces que no basta que una norma tenga una cierta conexidad con la ejecución presupuestal para que ella pueda ser incluida como una disposición general en una ley anual. Es necesario que exista una conexidad instrumental estricta, esto es, que sólo pueden incluirse dentro de la ley anual aquellas disposiciones que se encuentren rigurosamente relacionadas con la búsqueda de una correcta ejecución del presupuesto en la vigencia fiscal respectiva, y siempre y cuando el contenido de las normas no desborde el campo de lo estrictamente presupuestal. Entra entonces la Corte a analizar si la disposición demandada cumple tales requisitos.

4- El artículo acusado establece dos mandatos distintos, que si bien guardan conexidad, puesto que ambos son un desarrollo del principio de inembargabilidad del presupuesto, tienen sin embargo alcances diversos. Así, el primer inciso simplemente ordena un trámite a los funcionarios que reciban una orden de embargo de recursos presupuestales, mientras que el segundo establece una forma de responsabilidad fiscal para los jueces que decreten embargos sobre tales recursos. Entra entonces la Corte a examinar en forma diferenciada ambos mandatos.

Inembargabilidad del presupuesto, cumplimiento de las funciones del Estado y protección al trabajo.

5- La Corte considera que el primer inciso puede ser considerado una norma instrumental, en la medida en que se limita a desarrollar un mecanismo para que se aplique el principio de inembargabilidad del presupuesto contenido en la ley orgánica. En efecto, el artículo 19 del decreto 111 de 1996 o Estatuto Orgánico del Presupuesto señala que son inembargables tales recursos, mientras que el inciso primero simplemente dispone que todo servidor público que reciba una orden de embargo sobre los recursos incorporados en el Presupuesto General de la Nación debe hacer todos los trámites para obtener constancia sobre la naturaleza de estos recursos de parte de la Dirección General del Presupuesto Nacional con el fin de que se adelante el desembargo ante la autoridad judicial respectiva. Se trata pues de una carga que se impone al funcionario con el fin de proteger estos recursos que, por mandato de la ley orgánica son inembargables, por lo cual esta Corporación considera que este mandato podía ser incluido en la ley anual del presupuesto como disposición instrumental.

6- Despejada así la duda sobre la posibilidad de incluir ese mandato como disposición general del presupuesto, entra la Corte a estudiar los cargos del actor contra su contenido material. Así, según el demandante, el inciso es inconstitucional ya que se fundamenta en el principio de inembargabilidad del presupuesto, el cual es inadmisibles pues permite al Estado eludir el

⁵ Sentencia C-081/96. MP Alejandro Martínez Caballero, Fundamento Jurídico No 4.

cumplimiento de sus obligaciones. El cargo no es de recibo pues, desde la sentencia C-546 de 1992, esta Corporación ha mostrado que este principio es legítimo ya que es un instrumento para garantizar el cumplimiento de los fines del Estado. Sin embargo desde esta primera sentencia, la Corte también precisó que a ese principio no se le podía dar un contenido absoluto, por cuanto se vulnerarían valores constitucionales. Así, esta Corporación señaló que la inembargabilidad del presupuesto no podía afectar el cumplimiento de las obligaciones laborales por el Estado, debido a que “el derecho al trabajo, por su especial protección en la Carta y por su carácter de valor fundante del Estado social de derecho, merece una especial protección respecto de la inembargabilidad del presupuesto.⁶”

En reciente decisión, la Corte tuvo la oportunidad de precisar el alcance del principio de inembargabilidad, al declarar la constitucionalidad condicionada del artículo 19 del Decreto 111 de 1996, que incorporó materialmente el artículo 6° de la Ley 179 de 1994. Dijo entonces esta Corporación:

Para la Corte el principio de inembargabilidad general que consagra la norma resulta ajustado a la Constitución, por consultar su reiterada jurisprudencia. No obstante, es necesario hacer las siguientes precisiones:

a) La Corte entiende la norma acusada, con el alcance de que si bien la regla general es la inembargabilidad, ella sufre excepciones cuando se trate de sentencias judiciales, con miras a garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos a las personas en dichas sentencias.

Por contener la norma una remisión tácita a las disposiciones del Código Contencioso Administrativo, igualmente entiende la Corte que los funcionarios competentes deben adoptar las medidas que conduzcan al pago de dichas sentencias dentro de los plazos establecidos en las leyes, es decir, treinta días contados desde la comunicación de la sentencia (art. 176), siendo posible la ejecución diez y ocho meses después de la ejecutoria de la respectiva sentencia (art. 177).

Podría pensarse, que sólo los créditos cuyo título es una sentencia pueden ser pagados como lo indica la norma acusada, no así los demás títulos que constan en actos administrativos o que se originan en las operaciones contractuales de la administración. Sin embargo ello no es así, porque no existe una justificación objetiva y razonable para que únicamente se puedan satisfacer los títulos que constan en una sentencia y no los demás que provienen del Estado deudor y que configuran una obligación clara, expresa y actualmente exigible. Tanto valor tiene el crédito que se reconoce en una sentencia como el que crea el propio Estado a través de los modos o formas de actuación administrativa que regula la ley.

⁶ Sentencia C-546/92, tesis reiterada, entre otras, en las sentencias C-013/93, C-017/93 y C-337/93.

Por lo tanto, es ineludible concluir que el procedimiento que debe seguirse para el pago de los créditos que constan en sentencias judiciales, es el mismo que debe adoptarse para el pago de los demás créditos a cargo del Estado, pues si ello no fuera así, se llegaría al absurdo de que para poder hacer efectivo un crédito que consta en un título válido emanado del propio Estado es necesario tramitar un proceso de conocimiento para que a través de una sentencia se declare la existencia de un crédito que, evidentemente, ya existe, con el pernicioso efecto del recargo innecesario de trabajo en la administración de justicia.

En conclusión, la Corte estima que los créditos a cargo del Estado, bien sea 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.

Sin embargo debe advertir la Corte que cuando se trate de títulos que consten en un acto administrativo, éstos necesariamente deben contener una obligación clara, expresa y actualmente exigible que emane del mismo título, según se desprende de la aludida sentencia C-103 y que en el evento de que se produzca un acto administrativo en forma manifiestamente fraudulenta, es posible su revocación por la administración, como se expresó en la sentencia T-639/96⁷.

En se orden de ideas, la Corte reiterará su jurisprudencia de que el principio de inembargabilidad es constitucional, con las excepciones señaladas en la sentencia C-354 de 1997.

7. Aclarado el cargo relativo al principio de inembargabilidad, el resto de acusaciones del actor contra ese inciso pierden su fundamento, ya que todas ellas tienen como presupuesto su tesis sobre la inconstitucionalidad de este principio. La Corte coincide entonces con la Vista Fiscal en que no le asiste razón al demandante cuando señala que esta certificación vulnera el principio de la separación de poderes y la autonomía de la rama judicial, pues en realidad el precepto desarrolla el principio de colaboración armónica entre los órganos del Estado (CP art. 113), ya que tal certificación permite al servidor público conocer la naturaleza de los recursos y determinar si son o no embargables. Por todo lo anterior, la Corte considera que este inciso es constitucional, con las precisiones señaladas en el numeral precedente de esta sentencia. Sin embargo, y como bien lo señala la Vista Fiscal y uno de los intervinientes, la legitimidad del principio de la inembargabilidad del presupuesto no implica que el Estado pueda desatender sus obligaciones patrimoniales con los particulares, por lo cual corresponde a los funcionarios encargados de ejecutar los presupuestos públicos emplear la mayor diligencia para cumplir tales obligaciones, con el fin de

⁷ Sentencia C-354/97. MP Antonio Barrera Carbonell. Consideración de la Corte No 6.

evitar no sólo que se causen perjuicios al tesoro público por concepto de los eventuales intereses sino también para evitar dilaciones en perjuicio de los particulares acreedores. No se puede olvidar que las relaciones entre el Estado y los particulares se rigen por la buena fe (CP art. 83), por lo cual no pueden las autoridades invocar un principio que es en sí mismo legítimo, como la inembargabilidad del presupuesto, con el fin de injustificadamente dilatar el cumplimiento de las obligaciones del Estado con sus acreedores.

La responsabilidad fiscal de los funcionarios judiciales.

8- El segundo inciso establece una sanción contra aquellos jueces que ordenen el embargo de rentas y recursos incorporados en el Presupuesto General de la Nación, pues establece que en tales casos la Contraloría General de la República podrá abrir juicio fiscal de cuentas para recuperar los dineros embargados por cuenta del patrimonio del funcionario que ordenó el embargo. La Corte considera que en este caso la norma desborda el contenido propio de una disposición presupuestal instrumental, ya que tiene un sentido normativo propio, puesto que consagra una nueva forma de responsabilidad -la responsabilidad patrimonial fiscal- para los funcionarios judiciales que decreten un embargo sobre los recursos presupuestales. El inciso no puede entonces ser considerado como una disposición simplemente instrumental ya que su contenido desborda el campo estrictamente presupuestal, por lo cual será declarado inexecutable en la parte resolutoria de esta sentencia.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero: Declarar **EXEQUIBLE** el inciso primero del artículo 40 de la Ley 331 de 1996, bajo el entendido de que los créditos a cargo del Estado, bien sea que consten en sentencias o en otros títulos legalmente válidos, deben ser pagados mediante el procedimiento que indica el artículo 19 del Decreto 111 de 1996, 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.

Segundo: Declarar **INEXEQUIBLE** el inciso segundo del artículo 40 de la Ley 331 de 1996.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

ANTONIO BARRERA CARBONELL
Presidente

JORGE ARANGO MEJÍA
Magistrado

CARLOS GAVIRIA DÍAZ
Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ
GALINDO Magistrado
Magistrado

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ

HERNANDO HERRERA VERGARA
CABALLERO
Magistrado

ALEJANDRO MARTÍNEZ
Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ
Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO
Secretaria General