

Sentencia C-539/10

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Configuración

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL POR INEPTITUD SUSTANTIVA DE DEMANDA-Falta de claridad y suficiencia en cargo

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD DE DECRETO CON FUERZA MATERIAL DE LEY-Competencia de la Corte Constitucional/**DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD DE DECRETO DICTADO EN VIRTUD DE ACTO LEGISLATIVO**-Competencia de la Corte Constitucional

PRINCIPIO DE INEMBARGABILIDAD DEL PRESUPUESTO-No es absoluto/**PRINCIPIO DE INEMBARGABILIDAD DEL PRESUPUESTO**-Alcance y límites

COSA JUZGADA RELATIVA IMPLICITA-Concepto

Esta modalidad se presenta cuando la Corte al examinar la norma acusada, “se ha limitado a cotejarla frente a una o algunas normas constitucionales, sin extender el examen a la totalidad de la Constitución o de las normas que integran parámetros de constitucionalidad, igualmente opera cuando la Corte evalúa un único aspecto de constitucionalidad; así sostuvo que se presenta cuando: “... el análisis de la Corte está claramente referido sólo a una norma de la Constitución o a un solo aspecto de constitucionalidad, sin ninguna referencia a otros que pueden ser relevantes para definir si la Carta Política fue respetada o vulnerada

PRINCIPIO DE INEMBARGABILIDAD DEL PRESUPUESTO-Reglas de excepción

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos de certeza, suficiencia y claridad

De conformidad con la jurisprudencia sentada por esta Corporación judicial, relativa a los requisitos que deben cumplir las demandas de inconstitucionalidad, la certeza del cargo es un requisito sustancial de la admisibilidad de dichas demandas, conforme al cual es necesario que la prescripción jurídica acusada de inconstitucional esté realmente contenida en la disposición concretamente acusada. Los cargos son ciertos, ha dicho la Corte, cuando permiten “la confrontación entre la Constitución y la norma legal a partir de contenidos normativos verificables, derivados del texto de las normas acusadas”. De su parte, la suficiencia del cargo es también un requisito de admisibilidad, que exige que la demanda desarrolle una argumentación que explique de manera completa las razones de la inconstitucionalidad. Los cargos son suficientes, ha dicho la Corte, cuando exponen “todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios)

necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche”. Finalmente, la claridad de la demanda es el requisito de admisibilidad de la misma que hace alusión a que los cargos aducidos en ella no sean confusos, contradictorios o ininteligibles, sino fáciles de comprender por “seguir un hilo conductor en la argumentación que permita al lector comprender el contenido de su demanda y las justificaciones en las que se basa”.

**DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR
DESCONOCIMIENTO DEL DERECHO A LA IGUALDAD-
Presupuestos**

Tratándose de demandas en las que se alega la violación del derecho a la igualdad, lo primero que debe ser demostrado por el actor es que dos o más sujetos o grupos de sujetos se encuentran en la misma situación fáctica, o al menos en una muy similar, y que por ello respecto de la misma el legislador debe dispensarles el mismo tratamiento jurídico. Además, la Corte ha explicado que dado que el legislador puede introducir tratos legales desiguales si con ello logra conseguir un objetivo constitucionalmente relevante, siempre y cuando dicho trato dispar resulte proporcionado y sea razonable, todo cargo que se base en la violación del principio de igualdad, es decir que denuncie que la norma acusada omite incluir a un grupo que se encuentra en la misma situación de hecho regulada, “debe estar acompañado de la fundamentación acerca de la razón por la cual una determinada clasificación legal comporta un trato discriminatorio en contra de un subgrupo de personas”, es decir un tratamiento desigual constitucionalmente injustificado, desproporcionado o irrazonable. Esta argumentación debe orientarse a demostrar que “a la luz de parámetros objetivos de razonabilidad, la Constitución ordena incluir a ese subgrupo dentro del conglomerado de beneficiarios de una medida”.

Referencia: expediente D-7938

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 21 (parcial) del Decreto 028 de 2008.

Actor: Mauricio Fernando Rodríguez
Tamayo

Magistrado Ponente:
Dr. JORGE IGNACIO PRETELT
CHALJUB

Bogotá D.C., treinta (30) de junio de dos mil diez (2010).

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

1. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Mauricio Fernando Rodríguez Tamayo demandó el artículo 21 (parcial) del Decreto Ley 028 de 2008 *“por medio del cual se define la estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto que se realice con recursos del Sistema General de Participaciones”*.

Mediante auto del diecisiete (17) de noviembre de dos mil nueve (2009), el Despacho del magistrado sustanciador inadmitió la demanda, por cuanto el demandante no había sustentado con razones claras, específicas y suficientes los motivos por los cuales consideraba que el texto acusado desconocía la Constitución, omitiendo de esta manera el requisito exigido por el numeral 3° del artículo 2° del Decreto 2067 de 1991 para la presentación de las demandas de inconstitucionalidad.

En atención a lo anterior, el accionante corrigió la demanda y el Despacho, mediante auto del diez (10) de diciembre del dos mil nueve (2009), procedió a su admisión.

2. LA DEMANDA

2.1. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de la disposición demandada, subrayando y resaltando los apartes acusados:

*“DECRETO 028 DE 2008
(enero 10 de 2008)*

*“por medio del cual se define la estrategia de monitoreo,
seguimiento y control integral al gasto que se realice con recursos
del Sistema General de Participaciones.*

“El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades especiales contenidas en el artículo 356 de la Constitución Política, adicionado por el artículo 3° del Acto Legislativo número 04 de 2007,

“DECRETA:

“Artículo 21. Inembargabilidad. Los recursos del Sistema General de Participaciones son inembargables.

Para evitar situaciones derivadas de decisiones judiciales que afecten la continuidad, cobertura y calidad de los servicios financiados con cargo a estos recursos, las medidas cautelares que adopten las autoridades judiciales relacionadas con obligaciones laborales, se harán efectivas sobre ingresos corrientes de libre destinación de la respectiva entidad territorial. Para cumplir con la decisión judicial, la entidad territorial presupuestará el monto del recurso a comprometer y cancelará el respectivo crédito judicial en el transcurso de la vigencia o vigencias fiscales subsiguientes.

Las decisiones de la autoridad judicial que contravengan lo dispuesto en el presente decreto, no producirán efecto alguno, y darán lugar a causal de destitución del cargo conforme a las normas legales correspondientes.”

2.2. ANÁLISIS DE LA DEMANDA

El actor señala que las expresiones resaltadas y subrayadas desconocen los artículos 2°, 13, 95 -numeral 7°- y 229 de la Constitución Política. Lo anterior, por cuanto eliminan la posibilidad de decretar medidas cautelares de embargo sobre los recursos de las entidades territoriales que provengan del Sistema General de Participaciones (en adelante SGP). Soporta su argumentación en las razones que a continuación se exponen:

- 2.2.1.** Considera que se incumple la finalidad esencial de las autoridades públicas, consagrada en el artículo 2° superior, de proteger la honra, derechos y bienes de las personas residentes en Colombia, en tanto la inembargabilidad consagrada en la norma acusada deja sin protección legal a las personas que prestan servicios o contratan obras o suministro de bienes con la Administración, relacionados con los objetivos que persigue el SGP, pues ante el incumplimiento

de la entidad pública, sus derechos quedan desprotegidos porque no pueden perseguir los recursos de dicho Sistema. Afirma entonces que en estos casos tales recursos deben hacer parte de la prenda general de garantía para el cumplimiento de las obligaciones adquiridas por las entidades territoriales.

- 2.2.2.** Así mismo, sostiene que se vulnera el derecho a la igualdad de las demás entidades públicas distintas a los entes territoriales, así como de los particulares que contraigan deudas con el Estado, pues el artículo acusado sólo prevé la inembargabilidad de los recursos mencionados en cabeza de las entidades territoriales. Considera que dicha excepción es injustificada y crea un trato discriminatorio, tal como lo entendió la Corte Constitucional en la Sentencia C-566 de 2003¹ al examinar la constitucionalidad del inciso primero (parcial) del artículo 91 de la Ley 715 de 2001 y, además, siguiendo la línea jurisprudencial fijada en las Sentencias C-546 de 1992, C-354 de 1997 y C-793 de 2002. Línea jurisprudencial según la cual los recursos del SGP pueden ser objeto de medidas cautelares de embargo, siempre y cuando los títulos ejecutivos respectivos tengan como fuente el cumplimiento de las obligaciones dispuestas en la Ley 715 de 2001, pues de lo contrario se constituye una violación a los derechos a la igualdad y al acceso a la Administración de Justicia.
- 2.2.3.** Manifiesta que la norma acusada desconoce el numeral 7° del artículo 95 de la Carta Política, relativo al deber de todas las personas de colaborar con el buen funcionamiento de la Administración de Justicia, por cuanto sustrae a los entes territoriales de la obligación de responder con los recursos del SGP, en caso de incumplimiento de obligaciones contraídas, sin que puedan decretarse medidas cautelares para ese fin. Agrega que la disposición acusada tolera el incumplimiento del deber de colaboración con la Justicia, porque implica que muchos procesos ejecutivos se mantengan activos y vigentes en los despachos judiciales hasta tanto existan otros recursos económicos para cumplir con las obligaciones desatendidas. Lo anterior, según lo aduce el actor, no garantiza el cumplimiento de las decisiones judiciales, como a su parecer fue advertido por la corte en la Sentencia C-566 de 2003.
- 2.2.4.** Finalmente, indica que el derecho de acceso a la Administración de Justicia, establecido en el artículo 229 Superior, también se ve limitado por la prohibición de decretar medidas cautelares de embargo sobre los recursos del SGP, cuando tales dineros son destinados constitucional y legalmente para cubrir los servicios y

¹ M.P. Álvaro Tafur Galvis

cumplir las finalidades de la Ley 715 de 2001 “*Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros*”. Concluye que la norma acusada no permite una tutela judicial apropiada, pues aunque es posible iniciar el proceso ejecutivo, en la mayoría de los casos no puede hacerse efectivo el cobro de los dineros adeudados y las sentencias no se pueden cumplir en los plazos estipulados en el artículo 177 del Código Contenciosos Administrativo, lo cual, además, fue advertido por la Sentencia C-566 de 2003.

Solicita entonces, como pretensión principal, que la norma acusada sea declarada inexecutable y, subsidiariamente, que se condicione su exequibilidad a “*que se entienda que sí es procedente decretar medidas cautelares sobre los recursos que reciben las entidades territoriales por el Sistema General de Participaciones, cuando los títulos ejecutivos respectivos provengan de obligaciones adquiridas por tales entidades para atender cualquiera de los servicios que componen cada una de las participaciones del Sistema (propósito general, salud, educación, saneamiento básico), incluyendo cualquier clase de títulos ejecutivos como sentencias, contratos, obligaciones laborales, etc.*”

3. INTERVENCIONES

3.1. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

En representación del Ministerio de la referencia, intervino en forma oportuna dentro del proceso el ciudadano Luis Fernando León Granados, quien solicitó declarar la existencia de cosa juzgada constitucional respecto de los cargos presentados por la violación de los artículos 2º, 13 y 229 de la Carta Política, y la inhibición en relación con el cargo por violación del numeral 7º del artículo 95 Superior.

En primer lugar, resalta que las expresiones acusadas del artículo 21 del Decreto 028 de 2008 ya surtieron juicio de constitucionalidad en la Sentencia C-1154 de 2008². Indica que en esa providencia, la Corte se apartó de pronunciamientos anteriores realizados en las Sentencia C-793 de 2002 y C-566 de 2003, reiterando la importancia de la vigencia del principio de inembargabilidad de los recursos públicos en general, pero advirtiendo que no se trata de un principio

² M.P. Clara Inés Vargas Hernández

absoluto, debido a que debe ser conciliado con principios y garantías tales como el reconocimiento de la dignidad humana, la efectividad de los derechos, la seguridad jurídica, el derecho de propiedad, el acceso a la justicia y la necesidad de asegurar la vigencia de un orden justo.

Relata que con base en lo anterior, en la Sentencia C-1154 de 2008 la Corte se refirió a tres excepciones al principio de la inembargabilidad creadas por vía jurisprudencial, a saber: cuando se trata de satisfacer créditos u obligaciones de origen laboral (Sentencia C-546 de 1992); para hacer efectivo el pago ordenado mediante sentencias judiciales (Sentencia C-354 de 1997); y para hacer efectivos títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible (Sentencia C-103 de 1994). Igualmente, enunció cómo esta Corporación en la Sentencia en comento resaltó la importancia de proteger los recursos provenientes del SGP, debido a que tienen una especial destinación social.

Afirma el interviniente que el demandante hace un limitado análisis de constitucionalidad de la norma demandada, con base en jurisprudencia emitida en vigencia del Acto Legislativo 01 de 2001, desconociendo lo establecido por el Acto Legislativo 04 de 2007 que redimensionó la finalidad y protección de los recursos del SGP, así como el principio de inembargabilidad, parámetros fielmente plasmados en la Sentencia C-1154 de 2008³.

Aduce que, de acuerdo con lo dicho por la Corte en la Sentencia C-1154 de 2008, la reforma constitucional del 2007 se tradujo en una *“mayor rigidez constitucional en lo referente al destino social de los recursos del SGP, que implica examinar desde una óptica diferente el principio de inembargabilidad y las reglas de excepción. En este sentido, la regla general debe seguir siendo la inembargabilidad de recursos del presupuesto, para permitir sólo excepcionalmente la adopción de medidas cautelares”*. Por lo anterior, según lo afirma el Ministerio, en la providencia en cita se condicionó la exequibilidad del artículo 21 acusado, lo cual constituye una decisión que difiere de los pronunciamientos constitucionales anteriores mencionados en la demanda. Esto lo lleva a concluir que el accionante no puede acudir a referencias jurisprudenciales previas al Acto Legislativo 04 de 2007 en materia de la inembargabilidad de los recursos del SGP, específicamente a las sentencias C-793 de 2002 y C-566 de 2003.

Frente a los cargos invocados por la supuesta violación de los artículos 2, 13 y 229, afirma el interviniente que la Corte en la Sentencia C-1154 de 2008 se pronunció respecto de cada uno,

³ M.P. Clara Inés Vargas Hernández

concluyendo que el artículo 21 -hoy de nuevo demandado- se ajusta a dichas disposiciones constitucionales. Así, concluye que existe una imposibilidad de pronunciarse de fondo sobre estos cargos por haberse configurado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, en cuanto en el presente caso el actor se fundamenta en acusaciones ya abordadas en la primera decisión y presenta iguales razones a las esgrimidas originalmente en la anterior demanda.

Además, sostiene que al tratarse la Sentencia C-1154 de 2008 de una decisión condicionada, sus efectos fueron de cosa juzgada absoluta en la medida que determinó cuál debe ser la interpretación de la norma acusada. Sin embargo, considera que puede presentarse una cosa juzgada aparente, porque en el estudio de constitucionalidad pasado no se efectuó expresamente un análisis de la norma acusada frente a todo el ordenamiento constitucional, no habiéndose precluido por completo la oportunidad de interponer nuevas demandas contra la misma norma.

Por lo anterior, afirma que el análisis de los cargos de la presente demanda se debe circunscribir al estudio de la presunta violación del artículo 95, numeral 7, superior. Con todo, sostiene que de todas maneras la Corte debe declararse inhibida respecto de este cargo por ineptitud sustancial de la demanda, al carecer de certeza y suficiencia en la carga argumentativa. En efecto, indica que el cargo carece de certeza debido a que el autor hace derivar de la norma consecuencias subjetivas que no están allí contempladas, haciendo inferencias que parten de su desconocimiento de que el Acto Legislativo 04 de 2007 redimensionó el alcance del principio de inembargabilidad de los recursos del SGP. Afirma que los argumentos del accionante son abiertamente contrarios al pronunciamiento hecho por la Corte en la Sentencia C-1154 de 2008⁴, en cuanto al condicionamiento de la exequibilidad del artículo acusado, en el entendido que *“si los recursos correspondientes a los ingresos corrientes de libre destinación de la respectiva entidad territorial no son suficientes para el pago de las citadas obligaciones, deberá acudir a los recursos de destinación específica”*.

En segundo lugar, aduce que el cargo carece de suficiencia porque no desarrolla argumentos mínimos que demuestren la inconstitucionalidad del enunciado normativo, siendo un juicio aislado que no amerita un pronunciamiento de fondo por parte de esta Corporación.

Finaliza advirtiendo que en caso de que la Corte decida entrar al fondo del estudio de constitucionalidad de la norma en relación con

⁴ M.P. Clara Inés Vargas Hernández

el numeral 7 del artículo 95, éste debe entenderse exequible de acuerdo a los parámetros establecidos por la Corte en la Sentencia C-1154 de 2008 y en su condicionamiento, pues con base en la interpretación acogida por esa providencia, se erradicaron las interpretaciones conforme a las cuales el principio de inembargabilidad es absoluto. De tal manera que, acceder a la pretensión del actor de que se permita el decreto de medidas cautelares de manera directa en contra de los recursos del SGP, desconoce las finalidades del Acto Legislativo 04 de 2007 relativas a la prioridad de asegurar el destino social de estos recursos para financiar la salud, la educación, los servicios de agua potable y de saneamiento básico. Olvidando además, que la norma acusada es un desarrollo del artículo 356 Superior, cuya finalidad es la protección de estos recursos.

Agrega que es indebido solicitar de manera subsidiaria la exequibilidad condicionada, de acuerdo a lo establecido por la jurisprudencia constitucional según la cual las demandas de inconstitucionalidad deben contener una directa e inequívoca pretensión de inconstitucionalidad.

Así, solicita a la Corte que declare estarse a lo resuelto en la Sentencia C-1154 de 2008⁵ en relación con los cargos por violación de los artículos 2, 13 y 229 de la Corte, y que se declare inhibida para pronunciarse sobre la violación del artículo 95, numeral 7 o, en su defecto, que declare la exequibilidad de la norma acusada.

3.2. Intervención del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial

También en forma oportuna intervino dentro del proceso el ciudadano Manuel Vicente Cruz Alarcón, en representación del Ministerio de la referencia. Consideró que la norma acusada debe ser declarada exequible, bajo los siguientes argumentos:

Comienza por señalar que el artículo 21 del Decreto 028 de 2008 no puede entenderse vulneratorio del artículo 2º superior, por cuanto en ningún momento contradice las finalidades del Estado en relación con la protección de las personas residentes en Colombia en sus bienes y derechos, pues precisamente busca que el Estado cumpla con sus deberes de continuidad, cobertura y calidad de los servicios prestados a la colectividad para avanzar hacia la seguridad social y económica. En consecuencia, manifiesta que debe prevalecer el interés general sobre el particular, lo cual se vería truncado si se

⁵ M.P. Clara Inés Vargas Hernández

declarara inexecutable la norma acusada, en tanto pondría en peligro la prestación de los servicios a cargo de las entidades territoriales, así como el desarrollo comunitario y la satisfacción de necesidades de interés general.

En relación con el cargo invocado por presunta violación del artículo 13 de la Carta, señala el interviniente que de acuerdo con la Sentencia C-221 de 1992, el principio de igualdad es objetivo y no formal, lo que se traduce en que es posible dar tratamientos distintos a los particulares frente a los entes territoriales; además, en este caso debe observarse que los artículos 356 y 357 de la Constitución permiten que los recursos provenientes del SGP no puedan ser objeto de medidas cautelares. Lo anterior se deriva de la necesidad de evitar que a través del embargo se afecte la cobertura, continuidad, calidad y eficacia de los servicios prestados, servicios que son propios del estado social de derecho.

Frente a la presunta violación del numeral 7 del artículo 95 de la Constitución, señala que la norma acusada no impide el funcionamiento de la Administración de Justicia, en cuanto no libera a las entidades territoriales de sus obligaciones, sino que establece que las mismas deben ser atendidas con otros recursos distintos de los del SGP. Así se garantiza que estos dineros se inviertan en su integridad a las necesidades básicas a cargo de los entes territoriales. Esto, en tanto dichos recursos corresponden a una renta exógena que tiene destinación específica, prohibiéndose su destinación al pago de sentencias judiciales dentro de procesos ejecutivos, como quiera que las entidades territoriales cuentan con otras fuentes cuya erogación no afecta la prestación normal de los servicios financiados por el SGP.

En igual sentido se pronuncia en relación con el artículo 229 de la Carta, citando las consideraciones de la Corte en las sentencias C-566 de 2003⁶ y C-1154 de 2008⁷, para concluir que la inembargabilidad de los recursos del SGP debe ser absoluta para que se garantice la intangibilidad y el desarrollo de las entidades territoriales.

Concluye la intervención solicitando a esta Corporación la declaratoria de exequibilidad de la norma acusada, en cuanto al parecer del interviniente la demanda carece de una argumentación clara y suficiente que le permita a la Corte razonar adecuadamente sobre el juicio de constitucionalidad planteado contra el artículo 12 parcial del Decreto 028 de 2008.

⁶ M.P. Álvaro Tafur Galvis

⁷ M.P. Clara Inés Vargas Hernández

3.3. Intervención del Departamento Nacional de Planeación.

El ciudadano Oscar Manuel Silva Rojas, en representación del Departamento Nacional de Planeación, solicita a la Corte declarar exequibles los apartes demandados del artículo 21 del Decreto 028 de 2008.

En primer lugar, señala que ya la Corte en la Sentencia C-1154 de 2008 se pronunció de fondo sobre la disposición ahora acusada, providencia que tuvo efectos de cosa juzgada constitucional en relación con los cargos nuevamente invocados en la presente demanda, teniendo en cuenta que en esa ocasión se realizó un examen integral de la concordancia de la disposición con el ordenamiento constitucional, existiendo identidad de la norma acusada, la pretensión, los hechos y los argumentos esgrimidos.

Indica que en la citada providencia la Corte fue clara en advertir la finalidad constitucional de la inembargabilidad de los recursos del SGP, que en nada transgrede los fines esenciales del Estado consagrados en el artículo 2º superior, pues, contrario a lo aducido por el demandante, tiene por objeto precisamente asegurar el cumplimiento de dichos deberes estatales.

Igualmente señala que el artículo 13 superior tampoco se encuentra vulnerado, en cuanto la norma pretende proteger especialmente a aquellas personas que por su condición económica se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta. Afirma que la interpretación del actor sobre el derecho a la igualdad resulta restrictiva, en tanto pierde de vista que las entidades territoriales tienen características particulares que las diferencian de los demás entes estatales, entre otras, por cuanto son las únicas beneficiarias del SGP.

Hace referencia asimismo al alcance del principio de la inembargabilidad de los recursos del SGP, derivado de lo establecido en el artículo 63 de la Carta, cuyo alcance se encuentra dado por el Acto Legislativo 04 de 2007, el cual determinó que las pautas para su implementación competen al Gobierno Nacional mediante una estrategia de monitoreo de los recursos, que tiene como finalidad garantizar la eficacia y la eficiencia en la función pública en cumplimiento de los mandatos del artículo 209 Superior.

A pesar de que expone las anteriores reflexiones, el interviniente insiste en que la Corte debe estarse a lo resuelto en la Sentencia C-1154 de 2008⁸, en cuanto tuvo efectos de cosa juzgada constitucional

⁸ M.P. Clara Inés Vargas Hernández

en relación con los cargos por violación de los artículos 2, 13 y 229 de la Constitución.

Ahora bien, en relación con la presunta violación del numeral 7 del artículo 95 de la Carta, afirma que la norma acusada no limita el acceso a la Administración de Justicia, y que el actor parte de un supuesto equivocado al sostener que con la imposibilidad de decretar medidas cautelares se restringe la actuación de los jueces. Esto, por cuanto esa restricción no implica que los recursos del SGP se conviertan en los únicos fondos existentes para el cumplimiento de las obligaciones de las entidades territoriales. Indica que la norma no pregona una cultura del no pago, ni el desconocimiento de las obligaciones laborales, sino que por el contrario persigue la destinación adecuada de los recursos, que, en este caso, es además específica a favor de la prestación de los servicios de salud, educación, agua potable y saneamiento básico.

En conclusión, solicita a esta Corporación estarse a lo resuelto en la Sentencia C-1154 de 2008 que declaró exequible el artículo demandado.

3.4. Intervención de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario

A nombre de la Universidad del Rosario intervino oportunamente dentro del proceso la ciudadana Luisa Fernanda García, quien sostuvo que existe cosa juzgada absoluta respecto a la constitucionalidad de los apartes acusados del artículo 21 del Decreto 028 de 2008, en cuanto fueron declarados condicionalmente exequibles por la esta Corporación en la Sentencia C-1154 de 2008⁹, al ser encontrados ajustados a los artículos 2, 13 y 229 de la Carta.

Luego de hacer un análisis sobre el fenómeno de la cosa juzgada, el Sistema General de Participaciones y la inembargabilidad de sus recursos, recuerda las consideraciones de la Corte en relación con la finalidad y contenido de la disposición demandada, para concluir que los cargos no están llamados a prosperar, por no configurarse vulneración alguna de los artículos constitucionales invocados y porque sobre el asunto recae el fenómeno jurídico de la cosa juzgada constitucional.

4. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

⁹ M.P. Clara Inés Vargas Hernández

El Procurador General de la Nación, Alejandro Ordóñez Maldonado, estando dentro del término legalmente previsto emitió el concepto de su competencia, en el cual pidió a la Corte estarse a lo resuelto en la Sentencia C-1154 de 2008¹⁰, donde se declaró exequible parcialmente el artículo 21 del Decreto 028 de 2008 bajo el entendido según el cual *“el pago de las obligaciones laborales reconocidas mediante sentencia debe efectuarse en el plazo máximo de dieciocho (18) meses, contados a partir de la ejecutoria de la misma, y de que si los recursos correspondientes a los ingresos corrientes no son suficientes para pago de las citadas obligaciones, deberá acudir a los recursos de destinación específica”*. Por otra parte, solicita que de no considerarse procedente la anterior petición, la Corte se declare inhibida para conocer de la presente demanda, debido a la falta de claridad y suficiencia en la formulación de los cargos.

Fundamenta sus peticiones en los siguientes argumentos:

En primer lugar, el Ministerio Público advierte que, sin duda, la Corte Constitucional es competente para conocer de la presente acción, debido a que el artículo demandado hace parte de una norma con fuerza material de ley expedida en virtud de facultades extraordinarias concedidas al Gobierno Nacional por el Constituyente mediante el artículo 3 del Acto Legislativo 04 de 2007, para regular asuntos propios de la competencia del legislador ordinario.

Sostiene el señor Procurador que mediante sentencia C-1154 de 2008¹¹, se declaró la exequibilidad condicionada del artículo 21 del Decreto Ley 028 de 2008, frente a demanda parcial por cargos similares a los de la presente acción, relacionados con la vulneración a la igualdad y al acceso a la Administración de Justicia como consecuencia de la inembargabilidad de los recursos a que alude la disposición. Por ello, solicita a esta Corporación ordenar estarse a lo decidido en dicha providencia.

Agrega la vista fiscal, que aún si la Corte considera que no existe cosa juzgada constitucional, de todas maneras debe declararse inhibida por ausencia de claridad y suficiencia en la formulación de los cargos de la demanda. Advierte que un cargo se considera claro cuando su formulación tiene un hilo conductor que permite comprender las razones en que se basa; y se considera suficiente cuando a partir de la exposición de todos los elementos de juicio,

¹⁰ M.P. Clara Inés Vargas Hernández

¹¹ M.P. Clara Inés Vargas Hernández

permite al juez constitucional detectar una duda siquiera mínima sobre la inconstitucionalidad de la norma acusada. Así, afirma que en esta oportunidad la Corte debe declararse inhibida, por cuanto el demandante se limita a hacer afirmaciones sobre la violación de la Carta, sin presentar razonamientos y demostraciones fácticas necesarias para abordar un estudio de fondo.

5. CONSIDERACIONES DE LA CORTE Y FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

5.1. Competencia

Respecto de la competencia de la Corte Constitucional para conocer demandas de constitucionalidad dirigidas en contra del Decreto Ley 28 de 2008, expedido por el Presidente de la República “*en ejercicio de las facultades especiales contenidas en el artículo 356 de la Constitución Política, adicionado por el artículo 3° del Acto Legislativo número 04 de 2007*”, esta Corporación judicial tuvo ocasión de pronunciarse en la Sentencia C-1154 de 2008, oportunidad en la cual sobre este asunto explicó lo siguiente:

“Conforme al criterio material, la Sala encuentra que el Decreto 28 de 2008 constituye una norma con fuerza de ley, de manera que la competencia para adelantar el examen de constitucionalidad corresponde a esta Corporación en el marco de lo previsto en los numerales 4 y 5 de la Carta Política, que asigna a la Corte la competencia para examinar los decretos con fuerza de ley expedidos por el Gobierno Nacional. La naturaleza del Decreto 28 de 2008 como norma con fuerza material de ley se explica por las siguientes razones:

“a.- Materia regulada. La primera razón por la que el Decreto 28 de 2008 debe ser considerado como una norma de vocación legal, es porque la materia regulada es de naturaleza legislativa (reserva de ley). Al respecto, el artículo primero del decreto señala cuál es su objeto y campo de aplicación. Dice la norma:

“Artículo 1°. Objeto. El presente decreto tiene por objeto definir la estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto que ejecutan las entidades territoriales con recursos del Sistema General de Participaciones, la cual se aplicará en concordancia con los artículos 209 y 287 de la Constitución Política.

Para su aplicación y cumplimiento, se definen los eventos en los cuales está en riesgo la prestación adecuada de los servicios, las medidas que las autoridades pueden adoptar para evitar tal situación y la determinación efectiva de los correctivos necesarios, con el propósito de asegurar el cumplimiento de las metas de continuidad, cobertura y calidad en los servicios mediante la utilización de los mencionados recursos, conforme a lo previsto en los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y las normas legales que los desarrollan. En consecuencia, esta estrategia forma parte de la operación del Sistema General de Participaciones”.

“No es difícil advertir que los temas regulados son aquellos respecto de los cuales la Constitución exigió expresamente una configuración legal. En efecto, conforme al artículo 287 de la Carta, las entidades territoriales tienen derecho a participar en las rentas nacionales, para lo cual gozan de autonomía en la gestión de sus intereses “dentro de los límites de la Constitución y la Ley”. En esa medida, las limitaciones y controles al manejo de los recursos del SGP por parte de las entidades territoriales sólo pueden provenir de la Constitución o en su defecto de la ley, lo cual significa que el Decreto 28 de 2008 debe corresponder a una norma con fuerza material de ley.

“b.- Fuerza jurídica. En concordancia con lo anterior, la segunda razón que explica la naturaleza legal del Decreto 28 de 2008 hace referencia a su fuerza jurídica en el sistema de fuentes. Desde esta perspectiva, el decreto en mención tiene la capacidad de adicionar o modificar regulaciones de orden legal, lo que lo sitúa en un plano superior al de una norma reglamentaria. Para el caso específico del artículo 21 del Decreto, norma que ahora es objeto de demanda, es innegable cierta incidencia frente al artículo 18 de la Ley 715 de 2001, según la cual los recursos del SGP destinados a educación “no podrán ser objeto de embargo, pignoración, titularización o cualquier otra clase de disposición financiera”¹², y frente al artículo 91 de la misma ley, según la cual “por su destinación constitucional estos recursos no pueden ser sujetos de embargo, titularización u otra clase de disposición financiera”¹³.

¹² Artículo 18.- Administración de los recursos. Los departamentos, los distritos y los municipios certificados administrarán los recursos del Sistema General de Participaciones en cuentas especiales e independientes de los demás ingresos de las entidades territoriales. Estos dineros no harán unidad de caja con las demás rentas y recursos de la entidad territorial. Estos recursos, del sector educativo, no podrán ser objeto de embargo, pignoración, titularización o cualquier otra clase de disposición financiera”. En la Sentencia C-793 de 2002, MP. Eduardo Montealegre Lynett, la Corte declaró la constitucionalidad condicionada de esta norma.

¹³ “Artículo 91.- Prohibición de la unidad de caja. Los recursos del Sistema General de Participaciones no harán Unidad de caja con los demás recursos del presupuesto y su administración deberá realizarse en cuentas separadas de los recursos de la entidad y por sectores. Igualmente, por su destinación social constitucional, estos recursos no pueden ser sujetos de embargo, titularización u otra clase de disposición financiera”. En la

“Si además se tiene en cuenta su fuerza jurídica pasiva, es decir, la capacidad de una norma de ser reformada por otra¹⁴, es claro que el Decreto en mención sólo podría modificarse por una norma de rango legal, pues el Gobierno no podría expedir un decreto para reformarlo, toda vez que la atribución del Gobierno fue solamente transitoria (durante los 6 meses posteriores a la expedición del acto legislativo). En consecuencia, en virtud de su potencialidad normativa, la Corte concluye que el Decreto 28 de 2008 es una norma con fuerza material de ley.

“c.- Reglamentación del decreto. Por último, otra circunstancia que conduce a afirmar que la norma acusada tiene vocación de ley, es su reglamentación por el Gobierno Nacional. En este sentido la Corte no puede pasar desapercibido el hecho de que el Presidente de la República, “en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial de las conferidas en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política y el Decreto 028 de 2008”, expidió el Decreto 2911 del 11 de agosto de 2008, “Por medio del cual se reglamenta parcialmente el Decreto 028 de 2008 en relación con las actividades de control integral, y se dictan otras disposiciones”. (Resaltado fuera de texto).

“Como es sabido, la potestad reglamentaria se ejerce para la cumplida ejecución de las leyes (art.189-10 CP), lo cual sugiere que el propio Gobierno Nacional tenía claridad de que la regulación expedida a través del Decreto 28 de 2008 no sólo correspondía a una norma con fuerza material de ley, sino que respecto de la misma podía ejercer la facultad de reglamentación, como efectivamente ocurrió con la expedición del Decreto 2911 de 2008.

“...

“Las consideraciones precedentes permiten afirmar que el Decreto 28 de 2008, “por medio del cual se define la estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto que se realice con recursos del Sistema General de Participaciones”, constituye una norma con fuerza material de ley. En consecuencia, la competencia para llevar a cabo el control abstracto de constitucionalidad está asignada a la

Sentencia C-566 de 2003, MP. Álvaro Tafur Gálvis, la Corte declaró la constitucionalidad condicionada de esta norma.

¹⁴ Jerónimo Betregón, Marina Gascón, Juan Ramón de Páramo y Luis Prieto Sanchís, *Lecciones de Teoría del Derecho*. Madrid, Mc Graw Hill, 1997, p.231.

Corte Constitucional, de acuerdo con las atribuciones previstas en los numerales 4 y 5 del artículo 241 de la Carta Política.

“Esta circunstancia no desconoce el principio de taxatividad en la atribución de competencia prevista en el artículo 241 de la Carta Política, sino que responde a una lectura integral y sistemática de la Constitución, que consagra la competencia principal y prevalente de esta Corporación como garante de la supremacía e integridad de la Carta Política, y dejando a salvo la competencia concurrente, pero residual, del Consejo de Estado (art. 237-2); así, es claro que esta autoridad debe ejercer el control de constitucionalidad de las normas reglamentarias del Decreto Ley 28 de 2008, en particular el Decreto Reglamentario 2911 de 2008”.

Así pues, la Corte es competente para conocer la presente demanda.

5.2. El problema jurídico que propone la demanda.

5.2.1. Según se reseñó en el acápite de Antecedentes de la presente sentencia, el demandante considera que cuando el artículo 21 del Decreto 028 de 2008 dispone que los recursos del Sistema General de Participaciones son inembargables, y que por consiguiente las medidas cautelares que adopten las autoridades judiciales se harán efectivas únicamente sobre ingresos corrientes de libre destinación de la respectiva entidad territorial, mas no sobre los recursos provenientes de tal SGP, desconoce las siguientes normas superiores:

(i) el artículo 2° de la Constitución Política, que ordena a las autoridades públicas proteger la honra, derechos y bienes de las personas, puesto que ante el incumplimiento de las obligaciones contractuales de las entidades territoriales adquiridas para cumplir los propósitos del SGP, los respectivos acreedores quedan desprotegidos, en cuanto no pueden perseguir los referidos recursos de tal Sistema de financiación;

(ii) el artículo 13 superior, porque la norma otorga un trato preferencial a los entes territoriales frente a las demás entidades públicas, a quienes no confiere el mismo privilegio de inembargabilidad de sus recursos; así mismo, porque dispensa un diferente tratamiento a dichas entidades territoriales deudoras, frente al que legalmente se da a los particulares deudores del Estado;

(iii) el numeral 7° del artículo 95 de la Carta, relativo al deber de todas las personas de colaborar con el buen funcionamiento de la Administración de Justicia, porque al permitir que procesos ejecutivos se

mantengan activos y vigentes en los despachos judiciales hasta tanto existan recursos económicos diferentes a los del SGP para cumplir con las obligaciones contractuales desatendidas de las entidades territoriales, no garantiza adecuadamente el cumplimiento de las decisiones judiciales.

(iv) Y finalmente, el artículo 229 Superior concerniente al derecho de acceso a la Administración de Justicia, por cuanto al decretarse la inembargabilidad de los recursos del SGP, no puede hacerse efectivo el cobro de los dineros adeudados por las entidades territoriales y las sentencias no se pueden cumplir en los plazos estipulados en el artículo 177 del Código Contenciosos Administrativo.

Con fundamento en la presunta violación de las normas constitucionales citadas, el demandante pide que la norma acusada sea declarada inexecutable; como petición subsidiaria solicita que se condicione su exequibilidad a que se entienda que sí cabe el embargo de los recursos de las entidades territoriales procedentes del SGP, cuando los créditos que se cobran judicialmente hayan sido adquiridos para atender cualquiera de los servicios de propósito general, salud, educación o saneamiento básico, a los que según la ley se destina dicho Sistema de financiación.

5.2.2. Varias de las intervenciones advierten que sobre los apartes acusados obra un pronunciamiento de esta Corporación, recogido en la Sentencia C-1154 de 2008¹⁵; en el mismo sentido se pronuncia la vista fiscal. No obstante, algunos de los intervinientes estiman que en relación con el cargo por la presunta violación del numeral 7° del artículo 95 Superior no ha recaído decisión alguna de la Corte. Empero, opinan que la Corte debe declararse inhibida respecto de esta acusación, por ineptitud sustancial de la demanda, al carecer la argumentación de la certeza y suficiencia.

En todo caso, las intervenciones solicitan que, de no admitirse la existencia de la cosa juzgada constitucional, sean declarados exequibles los apartes demandados del artículo 21 del Decreto 028 de 2008.

Por su parte, el Ministerio Público pide que, de no admitirse la existencia de la cosa juzgada, la Corte profiera un fallo inhibitorio por ineptitud general de todos los cargos de la demanda.

5.2.3. Así las cosas, corresponde a la Sala, en primer lugar, precisar el alcance de lo decidido por esta Corporación en la Sentencia C-1154 de 2008¹⁶, a fin de establecer si respecto de las expresiones acusadas del artículo 21 del Decreto 028 de 2008 ha operado el fenómeno jurídico de la cosa juzgada, que le impida hacer un nuevo pronunciamiento. De establecerse que dicho fenómeno no se configura respecto de dichos

¹⁵ M.P. Clara Inés Vargas Hernández

¹⁶ M.P. Clara Inés Vargas Hernández

cargos, o de alguno de ellos, entonces la Sala tendría que revisar la aptitud sustancial de la demanda, en vista de que tanto el señor Procurador como uno de los ciudadanos intervinientes estiman que los cargos no cumplen con las exigencias legales y jurisprudenciales para adelantar este tipo de procesos. Y solamente si llegara a establecerse que los cargos son aptos y que sobre ninguno de ellos se ha pronunciado esta Corporación, procedería llevar a cabo el estudio de constitucionalidad del artículo parcialmente acusado, para determinar si la regla general de la inembargabilidad de los recursos de las entidades territoriales procedentes del SGP desconoce el deber de las autoridades de proteger a los ciudadanos en su vida, honra y bienes, el derecho a la igualdad, el deber de colaboración con la Administración de Justicia, y el derecho de acceso a ella, a que se refieren, respectivamente, los artículos 2º, 13, 95 numeral 7, y 229 de la Constitución Política, en el caso en el que los títulos ejecutivos respectivos provengan de obligaciones adquiridas por las entidades territoriales *“para atender cualquiera de los servicios que componen cada una de las participaciones del Sistema (propósito general, salud, educación, saneamiento básico), incluyendo cualquier clase de títulos ejecutivos como sentencias, contratos, obligaciones laborales, etc.”*, como según se dijo lo estima el demandante.

Pasa la Corte ha ocuparse de los anteriores asuntos.

5.3. El alcance de lo decidido por la Corte en la Sentencia C-1154 de 2008

5.3.1. Disposición entonces acusada: En la Sentencia C-1154 de 2008¹⁷, la Corte resolvió la demanda de inconstitucionalidad incoada en contra de las siguientes expresiones del artículo 21 del Decreto 28 de 2008, que se subrayan y resaltan dentro del texto de la disposición, las cuales, como puede observarse, son las mismas que se acusan dentro del presente proceso:

“Artículo 21. *Inembargabilidad. Los recursos del Sistema General de Participaciones son inembargables.*

“Para evitar situaciones derivadas de decisiones judiciales que afecten la continuidad, cobertura y calidad de los servicios financiados con cargo a estos recursos, las medidas cautelares que adopten las autoridades judiciales relacionadas con obligaciones laborales, se harán efectivas sobre ingresos corrientes de libre destinación de la respectiva entidad territorial. Para cumplir con la decisión judicial, la entidad territorial presupuestará el monto del

¹⁷ M.P. Clara Inés Vargas Hernández

recurso a comprometer y cancelará el respectivo crédito judicial en el transcurso de la vigencia o vigencias fiscales subsiguientes.

“Las decisiones de la autoridad judicial que contravengan lo dispuesto en el presente decreto, no producirán efecto alguno, y darán lugar a causal de destitución del cargo conforme a las normas legales correspondientes”.

5.3.2. Los cargos de la demanda: El demandante aducía que cuando los apartes acusados del artículo 21 del Decreto 028 de 2008 prohibían que sobre los recursos del SGP se impusieran medidas cautelares, en especial derivadas de procesos judiciales relacionados con créditos laborales, se desconocía que el principio de inembargabilidad de recursos públicos no es absoluto, y se vulneraban *“los valores y principios fundantes del Estado (Preámbulo, artículos 1 y 2 CP), el derecho a la igualdad (art.13 CP), la cláusula de reserva de ley (art. 6, 63 y 121 CP), el acceso efectivo a la administración de justicia (arts. 229 y 257 CP) y los derechos adquiridos (art. 58 CP)”*. (Negrillas fuera del original)

La Corte entendió que el problema jurídico que le correspondía resolver era el concerniente a *“si el artículo 21 del Decreto 28 de 2008, al prohibir el embargo de los recursos del SGP de las entidades territoriales y disponer que el pago de las acreencias laborales se hará efectivo con ingresos corrientes de libre destinación en el transcurso de la vigencia o vigencias fiscales subsiguientes, vulnera los preceptos constitucionales referentes a la igualdad, el acceso a la justicia, la cláusula de reserva de ley, la efectividad de los derechos y los principios fundantes del Estado, o si por el contrario dicha prohibición se ajusta a los mandatos constitucionales sobre inembargabilidad de recursos públicos y destinación social exclusiva de los mismos”*.

5.3.3. Las consideraciones de la Corte: Para resolver el anterior problema jurídico, la Sentencia C-1154 de 2008 en primer lugar explicó el alcance y los límites del principio de inembargabilidad de los recursos del presupuesto, luego se refirió al caso específico de la inembargabilidad de los recursos del SGP dentro del marco de la reforma constitucional adoptada mediante el Acto Legislativo N° 04 de 2007, y finalmente se detuvo a examinar al constitucionalidad de la norma parcialmente acusada.

5.3.3.1. Refiriéndose al alcance y los límites del principio de inembargabilidad de los recursos del presupuesto, la Corte explicó que el mismo tenía su

fundamento constitucional en el artículo 63 superior¹⁸. Así mismo, recordó que conforme a una reiterada línea jurisprudencial¹⁹, el principio de inembargabilidad de los recursos públicos se explicaba por la necesidad de asegurar “*la adecuada provisión, administración y manejo de los fondos necesarios para la protección de los derechos fundamentales y en general para el cumplimiento de los fines del Estado*”. Esta necesidad implicaba entonces “*reconocer que el Legislador tiene la facultad de señalar qué bienes no constituyen prenda general de garantía del Estado frente a sus acreedores y por lo tanto son inembargables en las controversias de orden judicial, pues se trata de una competencia asignada directamente por el Constituyente (art. 63 CP)*”.

No obstante, destacó la Sentencia que la jurisprudencia también había dejado en claro que el principio de inembargabilidad no era absoluto, sino que debía conciliarse con los demás valores, principios y derechos reconocidos en la Carta Política. En ese sentido, explicó que “*la facultad del Legislador también debe ejercerse dentro de los límites trazados desde la propia Constitución, como el reconocimiento de la dignidad humana, el principio de efectividad de los derechos, el principio de seguridad jurídica, el derecho a la propiedad, el acceso a la justicia y la necesidad de asegurar la vigencia de un orden justo, entre otros*”. Así, si bien la regla general adoptada por el legislador era la inembargabilidad de los recursos públicos del Presupuesto General de la Nación, la jurisprudencia había fijado algunas excepciones, para cumplir con el deber estatal de proteger y asegurar la efectividad de los derechos fundamentales de cada persona individualmente considerada. La primera de estas excepciones tenía que ver con la necesidad de satisfacer créditos u obligaciones de origen laboral con miras a efectivizar el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas²⁰; la segunda, hacía relación a la importancia del oportuno pago de sentencias judiciales, para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en dichas providencias²¹; y la tercera

¹⁸ **Constitución Política, Artículo 63:** *Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la Ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables*. (Resaltado fuera de texto).

¹⁹ La Sentencia en comento mencionó las siguientes providencias, pertenecientes a dicha línea jurisprudencial: C-546 de 1992, C-013 de 1993, C-017 de 1993, C-337 de 1993, C-555 de 1993, C-103 de 1994, C-263 de 1994, C-354 de 1997, C-402 de 1997, T-531 de 1999, T-539 de 2002, C-793 de 2002, C-566 de 2003, C-1064 de 2003, T-1105 de 2004 y C-192 de 2005.

²⁰ La providencia en comento recordó que esta excepción había sido establecida mediante la Sentencia C-546 de 1992, criterio luego reiterado en las sentencias C-013 de 1993, C-017 de 1993, C-337 de 1993, C-103 de 1994, C-263 de 1994, T-025 de 1995, T.262 de 1997, C-354 de 1997, C-402 de 1997, T-531 de 1999, T-539 de 2002, C-793 de 2002, C-566 de 2003, C-1064 de 2003 y T-1195 de 2004.

²¹ La providencia en comento recordó que así había sido establecido por esta Corporación en la Sentencia C-354 de 1997, donde la Corte declaró la constitucionalidad condicionada del artículo 19 del Decreto 111 de 1996 (inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación), “*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 la norma acusada y que transcurridos 18 meses después de que ellos*

excepción se daba en el caso en que existieran títulos emanados del Estado que reconocieran una obligación clara, expresa y exigible²².

5.3.3.2. La inembargabilidad de los recursos del SGP, dentro del marco de la reforma constitucional adoptada mediante el Acto Legislativo N° 04 de 2007: Bajo este epígrafe, la Sentencia C-1154 de 2008 recordó que el Acto Legislativo No. 1 de 2001 había dispuesto que los recursos del SGP de los departamentos, distritos y municipios, se destinarían *“a la financiación de los servicios a su cargo, dándole prioridad al servicio de salud y los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y media, garantizando la prestación de los servicios y a ampliación de cobertura”*. Explicó que estos recursos del SGP *“tienen una especial destinación social derivada de la propia Carta Política, de manera que en virtud de ella gozan de una protección constitucional reforzada en comparación con los demás recursos públicos del Presupuesto General de la Nación”*. Por ello, resultaba constitucionalmente legítimo que el Legislador hubiera previsto la inembargabilidad de dichos recursos como una medida para asegurar su inversión efectiva, como había sido señalado por la Corte en la Sentencia C-793 de 2002²³, regla general de inembargabilidad que había sido reiterada en otras decisiones²⁴. Sin embargo, recordó la providencia que en estas mismas sentencias proferidas todas antes de 2007, la Corte había dejado en claro *“que el principio de inembargabilidad de recursos del SGP tampoco es absoluto, pues debe conciliarse con los demás derechos y principios reconocidos en la Constitución”*. En tal virtud, la Corte había señalado que *“las reglas de excepción al principio de inembargabilidad del Presupuesto eran 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 los recursos del SGP (educación, salud, agua potable y saneamiento básico)”*.²⁵

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”. Recordó también la providencia que se viene reseñando, que esta postura jurisprudencial también fue reiterada en las sentencias C-402 de 1997, T-531 de 1999, T-539 de 2002, C-793 de 2002 y C-192 de 2005, entre otras.

²² La providencia en comento recordó que esta excepción había sido establecida jurisprudencialmente en la Sentencia C-103 de 1994, donde la Corte declaró la constitucionalidad condicionada de varias normas del Código de Procedimiento Civil relativas a la ejecución contra entidades de derecho público y la inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación. Agregó, que esta posición jurisprudencial había sido precisada en la Sentencia C-354 de 1997, en donde se había explicado que la excepción a la inembargabilidad, en caso de existir títulos ejecutivos emanados del Estado, se explicaba *“en atención a criterios de igualdad frente a las obligaciones emanadas de un fallo judicial”*.

²³ MP. Jaime Córdoba Triviño

²⁴ La providencia en comento mencionó las sentencias C-566 de 2003, MP. Álvaro Tafur Gálvis, C-192 de 2005, MP. Alfredo Beltrán Sierra y T-1194 de 2005, MP. Jaime Araújo Rentarías.

²⁵ Sobre este asunto, la Sentencia en comento citó de manera especial la Sentencia C-793 de 2002, MP. Jaime Córdoba Triviño, donde se analizó el artículo 18 de la Ley 715 de 2001, relativo a la inembargabilidad de los recursos del SGP destinados a la educación, norma que fue declarada exequible, condicionada a que se entendiera que debía proceder el embargo en casos excepcionales. Así mismo citó la Sentencia C-566 de 2003, MP. Álvaro Tafur Gálvis, donde la Corte examinó el artículo 91 de la Ley 715 de 2001, según el cual los recursos del SGP no harían unidad de caja con los demás recursos del presupuesto y serían inembargables,

Expuesta la anterior línea jurisprudencial sentada bajo la vigencia del Acto Legislativo N° 1 de 2001, la Sentencia C-1154 de 2008 entró a explicar que el Acto Legislativo No. 4 de 2007 modificó varios aspectos del SGP, que mostraban *“una mayor preocupación del Constituyente por asegurar el destino social y la inversión efectiva de esos recursos”*. Esta preocupación se evidenciaba con las modificaciones introducidas a la Constitución destinadas no sólo a *“adoptar mecanismos de control y seguimiento al gasto ejecutado con recursos del SGP, sino también la preocupación por asegurar el cumplimiento de las metas de cobertura y calidad en los sectores de educación, salud, saneamiento básico y agua potable”*. Preocupación que, además, se podía constatar en los debates previos a la adopción del Acto Legislativo No. 4 de 2007 en el Congreso de la República. Este nuevo esquema previsto a partir de tal reforma constitucional, se traducía en *“una mayor rigidez constitucional en lo referente al destino social de los recursos del SGP”*, que implicaba *“examinar desde una óptica diferente el principio de inembargabilidad y las reglas de excepción”*. En este sentido, sostuvo la providencia que la regla general debía seguir siendo *“la inembargabilidad de recursos del presupuesto, para permitir sólo excepcionalmente la adopción de medidas cautelares”*.

5.3.3.3. La constitucionalidad condicionada del artículo 21 del Decreto 28 de 2008: Entrando a analizar de manera concreta la constitucionalidad del artículo 21 del Decreto 28 de 2008, en la Sentencia C-1154 de 2008 la Corte hizo ver que la norma consagraba el principio general de inembargabilidad de los recursos del presupuesto de las entidades territoriales y en particular de los recursos del SGP, pero a la vez reconocía la posibilidad de adoptar medidas cautelares derivadas de obligaciones laborales. Adicionalmente, la disposición preveía una fuente inmediata para hacer efectivas dichas obligaciones, pues disponía que las medidas cautelares se harían efectivas *“sobre los ingresos corrientes de libre destinación de la respectiva entidad territorial”*.²⁶ Finalmente, destacó que la norma consagraba *“el deber de las entidades territoriales de presupuestar el monto de las obligaciones a su cargo y de cancelar el respectivo crédito judicial en el transcurso de la vigencia o vigencias fiscales subsiguientes”*.

norma que fue declarada exequible, condicionada a que se entendiera que cabía el embargo excepcional para garantizar obligaciones derivadas de actividades relacionadas con la destinación de los recursos del SGP (salud, educación, saneamiento básico y agua potable). No obstante, excluyó tal condición para el embargo de recursos de propósito general.

²⁶ La Sentencia explicó que *“los ingresos corrientes de libre destinación de las entidades territoriales están definidos en el parágrafo del artículo 3° de la Ley 617 de 2000²⁶, según el cual “para efectos de lo dispuesto en esta ley se entiende por ingresos corrientes de libre destinación los ingresos corrientes excluidas las rentas de destinación específica, entendiéndose por estas las destinadas por ley o acto administrativo a un fin determinado”*.

A partir de lo anterior, la providencia descartó uno a uno los cargos de inconstitucionalidad aducidos en la demanda. En efecto, sobre la primera de las acusaciones, según la cual la prohibición de embargo de los recursos del SGP desconocía los principios y valores del Estado (CP Preámbulo y artículos 1 y 2 CP), así como las normas superiores relacionadas con el destino de los recursos del SGP (CP Art. 357), la Corte consideró lo siguiente:

“... teniendo en cuenta la regulación vigente a partir del Acto Legislativo No.4 de 2007, la Corte considera que la configuración prevista en el artículo 21 del Decreto 28 de 2008 se ajusta a la Constitución, pues consagra la inembargabilidad de los recursos del SGP a la vez que autoriza el embargo de otros recursos del presupuesto de las entidades territoriales, de modo que garantiza la destinación social constitucional del SGP sin desconocer los demás principios y valores reconocidos en la Carta Política, particularmente en cuanto a la efectividad de las obligaciones de orden laboral.

“A juicio de la Corte, la prohibición de embargo de recursos del SGP (i) está amparada por el artículo 63 de la Carta Política, que autoriza al Legislador para determinar qué bienes y recursos públicos son inembargables. Así mismo, (ii) está dirigida a garantizar la destinación social y la inversión efectiva en los servicios de educación, salud, saneamiento básico y agua potable, de acuerdo con la exigencia prevista en los artículos 356 y 357 de la Constitución y la reforma introducida en el Acto Legislativo No. 4 de 2007. Además, (iii) es coherente con el mandato que el Constituyente dio al Gobierno Nacional para definir una estrategia de monitoreo, seguimiento y control al gasto ejecutado con recursos del SGP, con miras a garantizar las metas de continuidad, calidad y cobertura definidas en la ley. Desde esta perspectiva, es claro que la cláusula de inembargabilidad de los recursos del SGP persigue fines constitucionalmente legítimos, compatibles con la naturaleza y destino social de esos recursos.

“La norma acusada reconoce (en forma tácita) que la prohibición de embargo de recursos del presupuesto de las entidades territoriales no es absoluta, ya que no pueden perderse de vista otros valores, principios y derechos constitucionales como la dignidad humana, el principio de seguridad jurídica, el derecho a la propiedad, el acceso a la justicia y el derecho al trabajo, entre otros. Es por ello que acepta la imposición de medidas cautelares, para lo cual advierte que las mismas se harán efectivas sobre ingresos corrientes de libre destinación de las entidades territoriales. De esta manera se reconoce el destino

social constitucional y la necesidad de inversión efectiva de los recursos del SGP, pero en aras de garantizar el principio de efectividad de los derechos se acepta también la posibilidad de embargo de otro tipo de recursos del presupuesto de las entidades territoriales”.

De igual manera, la Sentencia C-1154 de 2008 despachó como improcedente la segunda de las acusaciones formuladas en contra del artículo 21 del Decreto 028 de 2008, conforme a la cual dicha disposición violaba el principio de acceso efectivo a la administración de justicia (art.229 CP) y la cláusula de respeto a los derechos adquiridos (art.58 CP). Al respecto estimó la Corporación que, contrariamente a lo afirmado por el actor, la norma acusada permitía *“compatibilizar el derecho de acceso a la justicia, la seguridad jurídica y el respeto a los derechos adquiridos, con el destino e inversión de los recursos públicos”*. Ello por cuanto toleraba la imposición de medidas cautelares sobre los ingresos corrientes de libres destinación de las entidades territoriales, *“para asegurar con ello la cumplida ejecución de sentencias que reconocen obligaciones laborales”*. De esta manera, sin desconocer el principio de efectividad de los derechos, protegía el destino prioritario de ciertos recursos públicos, conciliando ambos intereses *“en el marco de la reforma introducida a partir del Acto Legislativo No. 4 de 2007, que refuerza e insiste en la destinación social de los recursos del SGP”*.

No obstante, estimó la Corte que si bien la norma acusada se ajustaba a la Constitución en tanto autorizaba la adopción excepcional de medidas cautelares, por lo cual resultaba exequible, era necesario condicionar su alcance para excluir interpretaciones incompatibles con la Carta Política en aquellos eventos en los cuales los ingresos corrientes de libres destinación de las entidades territoriales, sobre los que se autorizaba el embargo, no fueran suficientes para hacer efectivas las obligaciones laborales reconocidas mediante sentencia judicial. Así las cosas, estimó que la norma se ajustaba a la Constitución, siempre y cuando se entendiera que el pago de las obligaciones laborales reconocidas mediante sentencia debía efectuarse *“en el plazo máximo de dieciocho (18) meses contados a partir de la ejecutoria de la misma, después de lo cual podrán imponerse medidas cautelares sobre los ingresos corrientes de libre destinación de la respectiva entidad territorial, y, si esos recursos no son suficientes para asegurar el pago de las citadas obligaciones, deberá acudir a los recursos de destinación específica”*.

Finalmente, la Corte abordó el último cargo de inconstitucionalidad, relativo al desconocimiento del derecho a la igualdad (CP art.13), asunto sobre el cual estimó que la jurisprudencia ya se había pronunciado en ocasiones precedentes, en las que había advertido que

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

5.3.3.4. La decisión de la Corte en la Sentencia C-1154 de 2008: con fundamento en las consideraciones anteriores, entre otras, en la parte resolutive la Sentencia C-1154 de 2008 la Corte decidió:

*“Declarar **EXEQUIBLE**, en lo acusado, el artículo 21 del Decreto 28 de 2008, en el entendido de que el pago de las obligaciones laborales reconocidas mediante sentencia debe efectuarse en el plazo máximo de dieciocho (18) meses, contados a partir de la ejecutoria de la misma, y de que si los recursos correspondientes a los ingresos corrientes de libre destinación de la respectiva entidad territorial no son suficientes para el pago de las citadas obligaciones, deberá acudir a los recursos de destinación específica”.*

5.4 Respecto de la mayoría de los cargos de la presente demanda, ha operado el fenómeno jurídico de la cosa juzgada constitucional.

Examinado el alcance de lo decidido por la Corte en la Sentencia C-1154 de 2008, la Sala concluye que, respecto de la mayoría de los cargos esgrimidos por el ciudadano demandante en la presente ocasión, ha operado el fenómeno jurídico de la cosa juzgada constitucional, que impide a la Sala pronunciarse de nuevo.

No así en relación con el cargo relativo a la presunta violación del numeral 7° del artículo 95 de la Carta Política, relativo al deber de todas las personas de colaborar con el buen funcionamiento de la Administración de Justicia, respecto del cual la Corte no se pronunció en forma expresa en la pasada ocasión, porque tal cargo no fue aducido en esa oportunidad. Así las cosas, respecto de esta acusación se presenta el fenómeno jurídico de la cosa juzgada relativa implícita²⁷.

²⁷ Esta modalidad se presenta cuando la Corte al examinar la norma acusada, “se ha limitado a cotejarla frente a una o algunas normas constitucionales, sin extender el examen a la totalidad de la Constitución o de las normas que integran parámetros de constitucionalidad, igualmente opera cuando la Corte evalúa un único aspecto de constitucionalidad; así sostuvo que se presenta cuando: “... el análisis de la Corte está claramente referido sólo a una norma de la Constitución o a un solo aspecto de constitucionalidad, sin ninguna referencia a otros que pueden ser relevantes para definir si la Carta

Tampoco en relación con el cargo aducido por desconocimiento del principio de igualdad, respecto del cual la Sala observa que en la Sentencia C-1154 de 2008 la Corte se detuvo a examinar si la inembargabilidad de los recursos del SGP implicaba un trato inconstitucionalmente discriminatorio entre los particulares y el Estado, pero no estudió si se introducían diferencias injustificadas entre las distintas entidades del Estado, como en esta oportunidad lo alega el actor. Por lo anterior, sobre esta nueva presentación del cargo por violación del artículo 13 superior, no ha operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional.

A las anteriores conclusiones llega la Sala con base en las siguientes consideraciones:

- 5.4.1.** En primer lugar, observa la Corte que aunque en esta ocasión la demanda se dirige contra varios apartes del artículo 21 del Decreto 028 de 2008 -los mismos que antes fueron acusados-, ella se orienta a cuestionar de manera concreta y específica el primer inciso de dicho artículo, que contiene la regla general sobre inembargabilidad de los recursos del SGP; regla general expresada en los siguientes términos:

“Artículo 21. Inembargabilidad. *Los recursos del Sistema General de Participaciones son inembargables.*”

En efecto, las acusaciones esgrimidas en esta oportunidad cuestionan la constitucionalidad de la citada regla general de inembargabilidad, en cuanto al parecer del actor deja sin protección legal a las personas que prestan servicios o contratan obras o suministro de bienes con las entidades territoriales, relacionados con los objetivos que persigue el Sistema General de Participaciones (SGP), y no solamente a los acreedores de créditos laborales. Por esta razón, el demandante pide que se declare la inexecutable de la disposición y, subsidiariamente, que se condicione su executable a ***“que se entienda que sí es procedente decretar medidas cautelares sobre los recursos que reciben las entidades territoriales por el Sistema General de Participaciones, cuando los títulos ejecutivos respectivos provengan de obligaciones adquiridas por tales entidades para atender cualquiera de los servicios que componen cada una de las participaciones del Sistema (propósito general, salud, educación, saneamiento básico), incluyendo cualquier clase de títulos ejecutivos como sentencias, contratos, obligaciones laborales, etc.”*** (Negrillas fuera el original).

Política fue respetada o vulnerada..”(Auto 131 de 2000)”. (Sentencia C-774 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil)

Así pues, la demanda en esta oportunidad se dirige a que la Corte condicione la constitucionalidad de la regla general de inembargabilidad, en el sentido según el cual ella no se aplica para el cobro de las obligaciones de las entidades territoriales adquiridas para la prestación de los servicios que se financian con los recursos del SGP.

Con todo, la Sala estima que en la citada Sentencia C-1154 de 2008 la Corte ya se pronunció sobre la constitucionalidad de la regla general de inembargabilidad, contenida en el primer inciso del artículo 21 del Decreto 028 de 2008, que también se aplica para el cobro judicial de las obligaciones contraídas por las entidades territoriales para la prestación de los servicios que se financian con los recursos del SGP. Esta regla general fue declarada executable, y el condicionamiento introducido a la constitucionalidad del artículo 21 se limitó a indicar que respecto de “*obligaciones laborales reconocidas mediante sentencia*”, en ciertas circunstancias podía acudirse a decretar medidas cautelares sobre los recursos de destinación específica de dicho Sistema.

En tal virtud, estima que sobre la pretensión del actor ha operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional.

5.4.2. Ciertamente, como se hizo ver anteriormente, la Sentencia C-1154 de 2008 repasó toda la jurisprudencia precedente relativa al principio de inembargabilidad de los recursos públicos y a las excepciones al mismo que habían sido introducidas por dicha jurisprudencia. Estas excepciones jurisprudenciales habían tenido que ver: (i) con la necesidad de satisfacer créditos u obligaciones de origen laboral con miras a efectivizar el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas²⁸; (ii) con la importancia del oportuno pago de sentencias judiciales, para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en dichas providencias²⁹; y (iii) con el caso en que existieran títulos emanados del Estado que reconocieran una obligación clara, expresa y exigible³⁰.

²⁸ La providencia en comento recordó que esta excepción había sido establecida mediante la Sentencia C-546 de 1992, criterio luego reiterado en las sentencias C-013 de 1993, C-017 de 1993, C-337 de 1993, C-103 de 1994, C-263 de 1994, T-025 de 1995, T.262 de 1997, C-354 de 1997, C-402 de 1997, T-531 de 1999, T-539 de 2002, C-793 de 2002, C-566 de 2003, C-1064 de 2003 y T-1195 de 2004.

²⁹ La providencia en comento recordó que así había sido establecido por esta Corporación en la Sentencia C-354 de 1997, donde la Corte declaró la constitucionalidad condicionada del artículo 19 del Decreto 111 de 1996 (inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación), “*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 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*”. Recordó también la providencia que se viene reseñando, que esta postura jurisprudencial también fue reiterada en las sentencias C-402 de 1997, T-531 de 1999, T-539 de 2002, C-793 de 2002 y C-192 de 2005, entre otras.

³⁰ La providencia en comento recordó que esta excepción había sido establecida jurisprudencialmente en la Sentencia C-103 de 1994, donde la Corte declaró la constitucionalidad condicionada de varias normas del

No obstante, en la misma providencia la Corte aclaró que las anteriores excepciones jurisprudenciales habían sido deducidas bajo la vigencia del Acto Legislativo N° 1 de 2001; empero, el Acto Legislativo No. 4 de 2007 había modificado varios aspectos del SGP, que mostraban *“una mayor preocupación del Constituyente por asegurar el destino social y la inversión efectiva de esos recursos”*. Por tal razón, era menester *“examinar desde una óptica diferente el principio de inembargabilidad y las reglas de excepción”*.

Con base en la anterior reflexión, y teniendo en cuenta de manera especial el nuevo enfoque constitucional adoptado mediante el reciente Acto legislativo, la Corte declaró la exequibilidad de la regla general de la inembargabilidad de los recursos del SGP contenida en el inciso primero del artículo 21 del Decreto 028 de 2008, con base en las siguientes consideraciones:

“En efecto, teniendo en cuenta la regulación vigente a partir del Acto Legislativo No.4 de 2007, la Corte considera que la configuración prevista en el artículo 21 del Decreto 28 de 2008 se ajusta a la Constitución, pues consagra la inembargabilidad de los recursos del SGP a la vez que autoriza el embargo de otros recursos del presupuesto de las entidades territoriales, de modo que garantiza la destinación social constitucional del SGP sin desconocer los demás principios y valores reconocidos en la Carta Política, particularmente en cuanto a la efectividad de las obligaciones de orden laboral”.

Nótese cómo la Corte en el fallo en comento, a sabiendas de que en ocasiones pretéritas, bajo la vigencia del Acto Legislativo N° 1 de 2001, ella misma había señalado varias excepciones distintas al principio de inembargabilidad de los recursos públicos, en esta ocasión, atendiendo al nuevo Acto Legislativo y al contenido, alcance y estructura de la norma acusada, sólo condicionó su exequibilidad a que *“el pago de las obligaciones laborales reconocidas mediante sentencia”*, bajo ciertas circunstancias pudiera hacerse efectivo sobre los recursos de destinación específica el SGP³¹. No así en otros casos excepcionales que había considerado bajo el anterior régimen constitucional.

Código de Procedimiento Civil relativas a la ejecución contra entidades de derecho público y la inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación. Agregó, que esta posición jurisprudencial había sido precisada en la Sentencia C-354 de 1997, en donde se había explicado que la excepción a la inembargabilidad, en caso de existir títulos ejecutivos emanados del Estado, se explicaba *“en atención a criterios de igualdad frente a las obligaciones emanadas de un fallo judicial”*.

³¹ Estas circunstancias corresponden al caso en el que *“los recursos correspondientes a los ingresos corrientes de libre destinación de la respectiva entidad territorial no son suficientes para el pago de las citadas obligaciones”*. (Parte resolutive de la Sentencia C-1154 de 2008)

Así pues, para la Corte es claro que sobre la regla general de inembargabilidad de los recursos del SGP contenida en el artículo 21 del Decreto 028 de 2008, regla general que también cobija a las obligaciones contractuales contraídas por las entidades territoriales para la prestación de los servicios que se financian con los recursos del SGP, la Corte ya se pronunció declarando su constitucionalidad, pues el condicionamiento introducido sólo se refirió al pago de “*obligaciones laborales reconocidas mediante sentencia*”.

5.4.3. Concretamente, para el caso del cobro judicial de las obligaciones contractuales contraídas por las entidades territoriales para la prestación de los servicios que se financian con los recursos del SGP, que es el supuesto respecto del cual el aquí demandante estima que debe proceder una excepción a la regla general de inembargabilidad de los recursos del SGP, la Sala observa que la Sentencia C-1154 de 2008 de manera expresa analizó la doctrina sentada por esta Corporación antes de la entrada en vigencia del Acto Legislativo No. 4 de 2007, en donde se había deducido por vía jurisprudencial la excepción a la regla general de inembargabilidad de los recursos del SGP, respecto del cobro de obligaciones adquiridas para el cumplimiento de los propósitos de dicho Sistema; en efecto, el fallo citó de manera especial la Sentencia C-793 de 2002³², donde se analizó el artículo 18 de la Ley 715 de 2001, relativo a la inembargabilidad de los recursos del SGP destinados a la educación, norma que fue declarada exequible, condicionada a que se entendiera que debía proceder el embargo en casos excepcionales. Así mismo citó la Sentencia C-566 de 2003³³, donde la Corte examinó el artículo 91 de la Ley 715 de 2001, según el cual los recursos del SGP no harían unidad de caja con los demás recursos del presupuesto y serían inembargables, norma que fue declarada exequible, condicionada a que se entendiera que cabía el embargo excepcional para garantizar obligaciones derivadas de actividades relacionadas con la destinación de los recursos del SGP (salud, educación, saneamiento básico y agua potable). No obstante, excluyó tal condición para el embargo de recursos de propósito general.

No obstante lo anterior, es decir, a pesar de haber recordado expresamente lo decidido por la Corte en esas dos ocasiones anteriores, la Sentencia C-1154 de 2008 no condicionó la exequibilidad del artículo 21 del Decreto 028 de 2008 a que en relación con las obligaciones contractuales adquiridas por las entidades territoriales para el cumplimiento de los propósitos del SGP no se aplicara el principio de inembargabilidad de los recursos del mismo Sistema. Pues el condicionamiento introducido, según se vio, se refiere únicamente a las “*obligaciones laborales reconocidas mediante sentencia*”. Conclusión

³² MP. Jaime Córdoba Triviño

³³ MP. Álvaro Tafur Gálvis

a la que llegó, según también se vio, a partir de la consideración según la cual el Acto Legislativo No. 4 de 2007 revelaba una mayor preocupación del constituyente por garantizar la inversión social de los recursos del SGP, por lo cual se hacía necesario estudiar el alcance de la regla general de inembargabilidad “*desde una óptica diferente*”.

Con fundamento en las anteriores consideraciones, la Corte estima que respecto de los cargos de la demanda, relativos a la inexecutable del artículo 21 del Decreto 028 de 2008 por la presunta violación de los artículos 2º, 13 y 229 de la Carta, ha operado el fenómeno jurídico de la cosa juzgada constitucional. En tal virtud, respecto de dichas acusaciones, en la parte resolutive de la presente decisión ordenará estarse a lo resuelto en la Sentencia C-1154 de 2008.

Sin embargo, según se explicó anteriormente, en relación con el cargo aducido por la violación del artículo 13 la cosa juzgada se presenta solamente respecto de la acusación según la cual la norma demandada implica un trato inconstitucionalmente discriminatorio entre los particulares y el Estado; no así en lo relativo a si dicha disposición introduce diferencias injustificadas entre las distintas entidades el Estado.

5.5. El cargo de la demanda según el cual el artículo 21 el Decreto 028 de 2008 es inconstitucional por desconocimiento del numeral 7º del artículo 95 de la Constitución Política.

5.5.1. Según se dijo anteriormente, el cargo aducido en esta oportunidad en contra del artículo 21 del Decreto 028 de 2008 por el presunto desconocimiento del numeral 7º del artículo 95 de la Carta no fue aducido ni analizado dentro del proceso que culminó con la Sentencia C-114 de 2008. Así pues, en relación con esta acusación no hay un pronunciamiento previo que se revista del carácter de cosa juzgada constitucional, pudiendo afirmarse que tan solo se presenta el fenómeno jurídico de la cosa juzgada relativa implícita.

No obstante, algunos de los intervinientes y la vista fiscal estiman que en relación con esta acusación, la demanda es inepta; en efecto, el Ministerio de Hacienda opina al respecto al Corte debe declararse inhibida por ineptitud sustancial de la demanda, al carecer el cargo de *certeza y suficiencia*. Así mismo, tras exponer su petición principal de ordenar estarse a lo resuelto en la Sentencia C-1154 de 2008, el señor Procurador solicita a la Corte que en forma subsidiaria se declare inhibida para conocer de todas las acusaciones formuladas en la presente demanda, incluida aquella relativa a la violación del numeral 7º del artículo 95 de la Carta, debido a la falta de *claridad y suficiencia* en la formulación de los cargos.

Así pues, antes de entrar a analizar el cargo en cuestión, es necesario verificar su aptitud sustancial.

- 5.5.2.** De conformidad con la jurisprudencia sentada por esta Corporación judicial, relativa a los requisitos que deben cumplir las demandas de inconstitucionalidad, la *certeza* del cargo es un requisito sustancial de la admisibilidad de dichas demandas, conforme al cual es necesario que la prescripción jurídica acusada de inconstitucional esté realmente contenida en la disposición concretamente acusada³⁴. Los cargos son *ciertos*, ha dicho la Corte, cuando permiten “*la confrontación entre la Constitución y la norma legal a partir de contenidos normativos verificables, derivados del texto de las normas acusadas*”³⁵.

De su parte, la *suficiencia* del cargo es también un requisito de admisibilidad, que exige que la demanda desarrolle una argumentación que explique de manera completa las razones de la inconstitucionalidad. Los cargos son *suficientes*, ha dicho la Corte, cuando exponen “*todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche*”.³⁶

Finalmente, la *claridad* de la demanda es el requisito de admisibilidad de la misma que hace alusión a que los cargos aducidos en ella no sean confusos, contradictorios o ininteligibles, sino fáciles de comprender por “*seguir un hilo conductor en la argumentación que permita al lector comprender el contenido de su demanda y las justificaciones en las que se basa*”.³⁷

- 5.2.3.** El cargo que ahora se analiza se orientan a denunciar la presunta inconstitucionalidad del artículo 21 del Decreto 028 de 2008 por desconocimiento del numeral 7° del artículo 95 de la Carta, partiendo de la base de que en la disposición demandada se prohíbe decretar medidas cautelares de embargo sobre los recursos de las entidades territoriales que provengan del Sistema General de Participaciones, particularmente para efectos de hacer efectivos sobre ellos obligaciones contractuales de las entidades territoriales, relacionadas con los objetivos que persigue el mismo Sistema. A juicio de la Sala, esta acusación es *cierta*, porque efectivamente la norma demandada, incluso después del condicionamiento introducido mediante la Sentencia C-1154 de 2008, impide que los recursos de las entidades territoriales provenientes del

³⁴ Sobre el requisito de certeza de los cargos de inconstitucionalidad, consúltense especialmente la sentencia C-1052 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. También pueden verse, entre otras, las sentencias C-1544 de 2000, C-362 de 2001, C-504 de 1995, c-509 de 1996, etc.

³⁵ Sentencia C-445 de 2009. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

³⁶ Sentencia C-1052 de 2001. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

³⁷ *Ibidem*

SGP sean embargados para pagar con cargo a ellos obligaciones que no sean “*laborales reconocidas mediante sentencia*”³⁸.

Sin embargo, a juicio de la Sala el cargo bajo examen no resulta *claro ni suficiente*. En efecto, dicha acusación se concreta en afirmar que la mencionada prohibición de embargo de los recursos del SGP desconoce el numeral 7° del artículo 95 de la Carta, pues mientras que esa disposición superior “*prevé como deber de todas las personas colaborar con el buen funcionamiento de la Administración de Justicia*”, la norma demandada “*INCUMPLE con tal deber*”, porque la referida prohibición “*implica que al no poder embargar tales dineros, muchos proceso ejecutivos se mantendrán activos y vigentes ante la Rama Judicial hasta tanto existan otros recursos económicos para honrar las obligaciones incumplidas lo cual no se compadece con el buen funcionamiento de la administración de justicia. Es decir, habrá un mayor desgaste de los jueces porque existirán mayores procesos judiciales activos ante la falta de dineros para dar por terminados esos procesos. Tampoco se garantiza el cumplimiento de las decisiones judiciales como lo advirtió la Corte en la sentencia C-566 de 2003, porque no se pueden embargar dineros que hacen parte del patrimonio general de las entidades públicas, lo cual implica nuevamente el incumplimiento del deber de todas las entidades estatales de darle cumplimiento a las decisiones judiciales, como una consecuencia más del deber de colaborar con el buen funcionamiento de la Administración.*”

El anterior cargo no es *claro ni suficiente* por las siguientes razones:

- (i) porque si bien permite entender que a juicio del actor la prohibición de embargar los recurso de las entidades territoriales provenientes del SGP entorpece el efectivo y rápido funcionamiento de la Administración de Justicia, no logra demostrar que impide a los ciudadanos cumplir con su deber de colaborar para el buen funcionamiento de la misma, según lo ordena el numeral 7 del artículo 95 superior, porque resulta obvio que dicho deber ciudadano debe observarse de conformidad con la regulación legal de los procesos judiciales (C.P. Art. 29), siendo además claro que el artículo 63 superior permite al legislador señalar qué bienes y recursos públicos son inembargables³⁹; luego las explicaciones de la demanda no contienen la exposición de todos los elementos de juicio claros y

³⁸ Sentencia C-1154 de 2008, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

³⁹ **CONSTITUCIÓN POLITICA, ARTÍCULO 63:** *Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables.* (Sub rayas fuera del original)

- suficientes para entender por qué los ciudadanos no pueden cumplir con el deber de colaborar con la Justicia, en los términos en que el legislador, debidamente facultado para ello, regula los procesos judiciales pudiendo señalar la inembargabilidad de ciertos bienes y recursos públicos;
- (ii) porque el demandante omite explicar por qué la jurisprudencia sentada bajo la vigencia del Acto Legislativo N° 1 de 2001, en especial la recogida en la Sentencia C-566 de 2003, debe reiterarse luego de expedido el Acto Legislativo N° 4 de 2007, a pesar de que esta misma Corporación judicial, en la pluricitada Sentencia C-1154 de 2008, había dejado sentado que esta última reforma constitucional implicaba *“examinar desde una óptica diferente el principio de inembargabilidad y las reglas de excepción”*.

Así las cosas, el cargo no genera una duda siquiera mínima que dé lugar al examen de constitucionalidad de la disposición demandada, por lo que, en relación con la acusación de inconstitucionalidad esgrimida en su contra por la presunta violación del numeral 7 del artículo 95 superior, en la parte resolutive de la presente decisión la Corte se inhibirá de hacer un pronunciamiento de fondo, por ineptitud sustancial de la demanda.

5.6 El cargo de la demanda según el cual el artículo 21 del Decreto 028 de 2008 es inconstitucional por desconocimiento del artículo 13 superior, en cuanto introduce un trato inconstitucionalmente discriminatorio entre las distintas entidades del Estado.

Por último, como asunto final la Sala debe pronunciarse sobre el cargo de inconstitucionalidad esgrimido en contra de la norma bajo examen, según el cual ella introduce un trato inconstitucionalmente discriminatorio entre las distintas entidades del Estado, pues la inembargabilidad sólo se aplica respecto de los recursos de los entes territoriales⁴⁰.

Sobre esta acusación, según se dijo, el concepto del Ministerio Público estima que es inepta. Así las cosas, pasa la Sala a verificar este asunto:

El cargo es expuesto en los siguientes términos:

“El artículo 13 de la Constitución de 1991, dispone que todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma

⁴⁰ Como se recordará, en la Sentencia C-1154 de 2008 la Corte analizó un cargo diferente esgrimido también por la presunta vulneración del artículo 13 superior, relativo a la diferencia introducida entre los particulares y el estado, al ordenarse solamente la inembargabilidad de los bienes de este último.

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.

Entonces, cuando el artículo 21 del decreto 028 de 2008, prevé la inembargabilidad de los recursos del Sistema General de Participaciones, viola el derecho fundamental a la igualdad de aquellas otras entidades estatales –distintas a las entidades territoriales-, respecto a las que sí es posible aplicar ese tipo de medidas a todos sus recursos económicos.”

En relación con la anterior acusación, la Sala estima que igualmente se presenta una ineptitud sustancial de la demanda en la exposición del concepto de la violación. En efecto, tratándose de demandas en las que se alega la violación del derecho a la igualdad, lo primero que debe ser demostrado por el actor es que dos o más sujetos o grupos de sujetos se encuentran en la misma situación fáctica, o al menos en una muy similar, y que por ello respecto de la misma el legislador debe dispensarles el mismo tratamiento jurídico. Además, la Corte ha explicado que dado que el legislador puede introducir tratos legales desiguales si con ello logra conseguir un objetivo constitucionalmente relevante, siempre y cuando dicho trato dispar resulte proporcionado y sea razonable, todo cargo que se base en la violación del principio de igualdad, es decir que denuncie que la norma acusada omite incluir a un grupo que se encuentra en la misma situación de hecho regulada, “*debe estar acompañado de la fundamentación acerca de la razón por la cual una determinada clasificación legal comporta un trato discriminatorio en contra de un subgrupo de personas*”⁴¹, es decir un tratamiento desigual constitucionalmente injustificado, desproporcionado o irrazonable. Esta argumentación debe orientarse a demostrar que “*a la luz de parámetros objetivos de razonabilidad, la Constitución ordena incluir a ese subgrupo dentro del conglomerado de beneficiarios de una medida*”.⁴²

En la presente ocasión el actor denuncia una desigualdad de trato entre las entidades territoriales y las otras personas jurídicas públicas, pues la norma acusada dispone que los recursos del SGP que reciben las primeras son inembargables, mas no extiende la misma prohibición de embargo a los recursos de las demás entidades estatales . No obstante, el actor no demuestra que las demás entidades públicas no cobijadas por la disposición están en la misma situación de hecho que los entes territoriales, lo cual implicaría probar que reciben recursos de dicho Sistema u otros que tengan la misma destinación específica por mandato constitucional.

⁴¹ Sentencia C-1052 de 2001. M.P Manuel José Cepeda Espinosa.

⁴² Ibidem.

Sin estas explicaciones el cargo es *insuficiente*, pues no expone todos los elementos de juicio necesarios para generar siquiera una duda mínima sobre la alegada inconstitucionalidad. En tal virtud, en este punto la demanda es sustancialmente inepta.

6. DECISION

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

RESUELVE

PRIMERO.- En relación con los cargos aducidos en contra del artículo 21 del Decreto 028 de 2008 por violación de los artículos 2º, 229 y 13 de la Constitución Política, en este último caso en lo relativo al desconocimiento del derecho a la igualdad entre el Estado y los particulares, **ESTARSE A LO RESUELTO** en la Sentencia C-1154 de 2008.

SEGUNDO.- En relación con los cargos aducidos en contra del artículo 21 del Decreto 028 de 2008 por violación del artículo 13 de la Constitución Política, en lo relativo al desconocimiento del derecho a la igualdad entre las entidades territoriales y las demás entidades públicas, y por violación del numeral 7 del artículo 95 de la misma Constitución, **INHIBIRSE** de proferir un fallo de fondo, por ineptitud sustancial de la demanda.

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO
Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA
Magistrado

JUAN CARLOS HENAO PÉREZ
Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA
Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB
Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO
Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General