

Sentencia C-566/03

SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES-Constituido por recursos que la Nación transfiere a las entidades territoriales

SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES-Conformación

SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES-Distribución del monto total de los recursos

ENTIDADES TERRITORIALES-Funciones específicas en cada uno de los sectores

ENTIDADES TERRITORIALES-Destino de los recursos en el sector salud, educación y propósito general

SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES-Recursos no harán unidad de caja con los demás recursos del presupuesto

SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES-Recursos no pueden ser sujetos de embargo, titularización u otra clase de disposición financiera

RECURSOS PUBLICOS-Inembargabilidad y excepciones

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Inexistencia

RECURSOS PUBLICOS-Fundamento constitucional de la inembargabilidad

LEGISLADOR-Facultad de asignar a ciertos bienes la calidad de inembargables

PRINCIPIO DE INEMBARGABILIDAD-Objeto

DERECHO A LA IGUALDAD-No vulneración frente a la aplicación de medidas cautelares

PRINCIPIO DE INEMBARGABILIDAD-Aplicación irrestricta en materia laboral podía significar desconocimiento del principio de igualdad material

OBLIGACIONES LABORALES-Efectividad del pago de las obligaciones dinerarias a cargo del Estado

PRINCIPIO DE INEMBARGABILIDAD-Aplicabilidad de recursos públicos

La Corte señaló que dicho principio de inembargabilidad es aplicable solamente en el entendido que cuando se trate de sentencias judiciales los funcionarios competentes deben adoptar las medidas conducentes al pago de las mismas dentro de los plazos establecidos en las leyes, siendo posible la ejecución diez y ocho meses después de la ejecutoria de la respectiva sentencia. Así mismo que no existe justificación objetiva y razonable para que únicamente se puedan satisfacer los títulos que constan en una sentencia y no los demás que provienen del Estado deudor y que configuran una obligación clara, expresa y actualmente exigible. Por lo que los créditos a cargo del Estado, bien sean que consten en sentencias o en otros títulos legalmente válidos, deben ser pagados mediante el procedimiento que indica la ley 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.

PRINCIPIO DE INEMBARGABILIDAD-No es absoluto

PRINCIPIO DE INEMBARGABILIDAD DE LOS RECURSOS DE PARTICIPACION DE EDUCACION-Excepción

PRINCIPIO DE INEMBARGABILIDAD-Excepciones respecto a los recursos de las participaciones en salud y propósito general

MUNICIPIOS CATEGORIAS 4, 5 Y 6-Recursos que pueden destinar libremente

MUNICIPIOS CATEGORIAS 4, 5 Y 6-Recursos que pueden destinar libremente deberán recibir el mismo tratamiento en materia de inembargabilidad

Referencia: expediente D-4361

Demanda de inconstitucionalidad contra el inciso primero (parcial) del artículo 91 de la Ley 715 de 2001.

Actor: Carlos Eduardo Sevilla Cadavid

Magistrado Ponente:
Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

Bogotá D.C., quince (15) de julio de dos mil tres (2003).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Carlos Eduardo Sevilla Cadavid demandó parcialmente el inciso primero del artículo 91 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”*.

Mediante auto del 29 de noviembre del año 2002, el Magistrado Sustanciador admitió la demanda, y dispuso correr traslado de la misma al Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor, ordenó fijar en lista las normas acusadas para asegurar la intervención ciudadana y comunicar la iniciación del proceso al señor Presidente de la República y al Presidente del Congreso, así como a los Ministros de Justicia y del Derecho, de Hacienda y Crédito Público, al Contralor General de la República y al Auditor General de la República, a fin de que conceptuaran sobre la constitucionalidad de la norma acusada, de estimarlo oportuno.

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

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de la norma demandada de conformidad con su publicación en el Diario Oficial No. 44.654-1 del 21 de diciembre de 2001 y se subraya lo demandado:

LEY 715 DE 2001

(diciembre 21)

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.

El Congreso de Colombia
DECRETA:

(...)

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.

Los rendimientos financieros de los recursos del sistema general de participaciones que se generen una vez entregados a la entidad territorial, se invertirán en el mismo sector para el cual fueron transferidos. En el caso de la participación para educación se invertirán en mejoramiento de calidad.”

III. LA DEMANDA

El accionante considera que el aparte normativo demandado vulnera los derechos a la igualdad y al acceso a la administración de justicia, contenidos en los artículos 13 y 229 de la Constitución Política.

Afirma que dicha disposición establece un trato discriminatorio contrario al principio de igualdad -artículo 13 C.P.-. por cuanto no existe justificación para que el legislador prevea una prerrogativa a favor del Estado, a saber, la inembargabilidad de sus bienes, mientras que respecto de los bienes de los particulares si autoriza la medida cautelar de embargo para asegurar el pago de las deudas contraídas con el Estado.

Pone de presente que el administrado que gana un proceso en contra del Estado y ha dejado transcurrir el término de 18 meses estipulado en el inciso 5° del artículo 177 del Código Contencioso Administrativo ve restringida, con el aparte normativo acusado, la efectividad de sus derechos sustanciales, a pesar de i) haber vencido en juicio, ii) tener una sentencia ejecutoriada y iii) haber transcurrido el término legal para lograr la ejecución.

Señala asimismo que al impedirse al administrado hacer uso de los instrumentos de garantía que otorga la ley para la efectividad de la pretensión ejecutiva, esto es, el embargo, secuestro y subsiguiente remate de los bienes, se vulnera el derecho de acceso a la justicia que reconoce la Constitución en el artículo 229.

Finalmente resalta que de acuerdo con el artículo 3° del Acto Legislativo 01 de 2001, los municipios clasificados en categorías 4°, 5° y 6° pueden destinar libremente para inversión u otros gastos de funcionamiento de la

administración municipal, hasta un 28% de los recursos que perciben por la participación de propósito general y que como quiera que dicho porcentaje no tiene ninguna destinación social constitucional, no existe sustento para que dichos recursos no puedan ser objeto de medidas cautelares.

IV. INTERVENCIONES

1. Contraloría General de la República

La entidad referida, por intermedio de apoderado judicial, interviene en el presente proceso con el objeto de solicitar que se declare la exequibilidad condicionada del aparte normativo demandado, de conformidad con las consideraciones que se resumen a continuación.

Advierte que la Corte ya se pronunció sobre la inembargabilidad de las rentas y recursos incorporados en el Presupuesto General de la Nación en la Sentencia C-546 de 1992, al estudiar la constitucionalidad del artículo 16 de la Ley 38 de 1989. Señala que en dicha providencia, reiterada en las Sentencias C-013, C-017 y C-337 de 1993 y la C-103 de 1994, la Corporación consideró que la misma se encuentra fundada en la necesidad de proteger el bien común y el interés general, pues así se preservan los recursos financieros del Estado, destinados a satisfacer los requerimientos indispensables para la realización de la dignidad humana.

Recuerda como en dicho pronunciamiento también se afirmó que la inembargabilidad indiscriminada de toda suerte de acreencias contraría la Constitución, y por ello, estableció como excepción a dicho principio el caso en que la efectividad del pago de las obligaciones dinerarias a cargo del Estado surgidas de obligaciones laborales solo se logre mediante el embargo de bienes y rentas incorporados al presupuesto de la Nación, en los términos del artículo 177 del Código Contencioso Administrativo.

Agrega que en la Sentencia C-354 de 1997, que analizó la constitucionalidad del artículo 19 del Decreto 111 de 1996, donde se establecía la inembargabilidad de las rentas incorporadas en el Presupuesto General de la Nación, la Corte declaró la exequibilidad de dicha norma 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 en ella establecido, 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.

Finalmente, señala que la Ley 715 de 2001 desarrolló el Sistema General de Participaciones de las Entidades Territoriales, creado por el Acto Legislativo 01 de 2001, y definió la naturaleza de los recursos que lo conforman, es decir,

aquellos que la Nación transfiera a dichas entidades para la financiación de los servicios a ellas asignadas, discriminados para educación, salud y participación de propósito general -agua potable y saneamiento básico, esencialmente-.

De ese modo, resalta que dichos recursos se encuentran ligados a una función eminentemente social, por lo que el legislador quiso extender a ellos el principio de inembargabilidad, a que se ha hecho referencia, decisión que encuentra totalmente justificada.

Considera que los criterios fijados por la jurisprudencia constitucional en las providencias mencionadas deben extenderse a esta clase de recursos, de modo que la exequibilidad del precepto parcialmente acusado, que se refiere a todos los recursos del Sistema General de Participaciones, debe ser condicionada a la posibilidad de embargarlos cuando se presentan reclamaciones originadas en conflictos laborales o sentencias ejecutoriadas.

Por último solicita que se determine a través del fallo cuáles de los recursos del sistema general de participaciones pueden concretamente ser afectados con la medida cautelar de embargo, ya que establecer un criterio indiscriminado podría causar traumatismos en relación con la destinación constitucional de los recursos, especialmente en el caso de aquellos que tienen por objeto el financiamiento de infraestructura.

2. Ministerio de Interior y de Justicia

El Ministerio mencionado, por intermedio de la Directora del Ordenamiento Jurídico, interviene en el proceso de la referencia para solicitar que se declare la exequibilidad del aparte normativo acusado bajo el entendido que la procedencia de las medidas de embargo se sometan, además de los condicionamientos expuestos en la Sentencia C-793 de 2002, a la prohibición de unidad de caja que consagra el artículo 91 de la Ley 715 de 2001.

Señala que la inembargabilidad de los recursos incorporados en el presupuesto es la regla general, pues así lo establece el artículo 63 de la Constitución, mientras que las excepciones a la misma operan en casos específicos y determinados, tal y como dice, lo ha expuesto reiteradamente la Corte en las Sentencias C-546 de 1992, C-013, C-107 y C-337 de 1993, C-103 y C-263 de 1994, C-354 y C-402 de 1997 y C-793 de 2002.

Manifiesta en este sentido que la Corte en la Sentencia C-793 de 2002, en donde analizó la constitucionalidad del artículo 18 de la Ley 715 de 2001, si bien señaló la posibilidad de embargar los recursos de la participación para educación, exigió que debía tratarse de créditos a cargo de las entidades territoriales por actividades propias del sector educación, bien sea que constaran en sentencias o en otros títulos legalmente válidos. Y que en ese caso sería 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, si ellos no fueren suficientes, sobre los recursos de la participación para educación del Sistema General de Participaciones.

Afirma así mismo que aunque el problema planteado en el presente proceso fue ampliamente considerado por la Corte en la Sentencia C-793 de 2002, debe realizarse un pronunciamiento de fondo respecto de la disposición acusada, como quiera que el artículo 91 de la Ley 715 de 2001 tiene un campo de aplicación más genérico que el de la norma analizada en dicho pronunciamiento, pues se refiere a todos los recursos del Sistema General de Participaciones y no solamente a los del sector educativo.

Considera finalmente que la decisión que la Corte adopte en el presente proceso debe tener en cuenta los condicionamientos hechos en dicha sentencia, de la misma manera que debe asegurar el mandato de administración separada de los recursos por sectores, de tal manera que las medidas de embargo por los créditos a cargo de las entidades territoriales por actividades propias de un determinado sector no afecten la administración de los recursos de los demás.

3. Auditoria General de la República

La entidad referida, actuando por intermedio de apoderado judicial para el efecto, interviene en el presente proceso solicitando que se declare la exequibilidad de la expresión acusada del artículo 91 de la Ley 715 de 2001.

Manifiesta que en la regulación de las medidas cautelares, el legislador ha considerado importante otorgar un tratamiento especial al Estado cuando tiene el carácter de deudor, situación que encuentra fundamento en el artículo 63 superior. Así mismo, indica que “debe evitarse que la actividad estatal esencial resulte afectada o paralizada, cediendo ante una pretensión privada en una distorsión de la razón de ser de la organización política”.

En este sentido afirma que la Constitución estableció el principio de inembargabilidad para evitar que el flujo financiero de la Nación fuera congelado en virtud de medidas judiciales, excluyendo entonces, en principio, el Presupuesto General de la Nación como garantía o prenda para los particulares.

Recuerda que la Constitución ha atado algunas rentas al cumplimiento de los fines esenciales del Estado y a la satisfacción de las necesidades básicas de la población, dando prioridad al gasto público social y definiendo el Sistema General de Participaciones –artículos 356 y 357 C.P.-. Advierte que un Estado que se compromete decididamente con la protección y garantía de dichos fines y derechos debe propugnar porque buena parte del esfuerzo fiscal de los ciudadanos financie el acceso de la población a los mismos, de modo que sería un contrasentido que el interés de un particular pueda distraer dicho financiamiento.

Así las cosas, afirma que la inembargabilidad del presupuesto, en especial el de las participaciones, no puede ser puesta en duda, como quiera que su fundamento fue definido directamente por el constituyente y así ha sido reconocido por la jurisprudencia de la Corte en forma reiterada. Es decir, dicho principio no constituye un capricho con el propósito de que las autoridades se sustraigan del pago de las obligaciones que contraen, sino que obedece a la misión especial que tiene el Estado con la comunidad, “de carácter inaplazable”.

Finalmente, cita apartes de la jurisprudencia de la Corte, con el objeto de demostrar que a la vez que se ha reconocido el principio de inembargabilidad como propio del manejo presupuestal de la Nación, se ha instado al Estado a prevenir la mora en el pago de sus obligaciones y se han efectuado diferentes condicionamientos tendientes a asegurar el respeto de los derechos de los acreedores del Estado.

4. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

La entidad referida, actuando a través de apoderada especial para el efecto, interviene en el presente proceso con el objeto de defender la constitucionalidad del aparte normativo demandado y solicitar que se declare su exequibilidad.

Respecto de la presunta vulneración del principio de igualdad, afirma que el Estado como unidad ontológica no puede ser visto por el derecho como una persona natural igual que los coasociados, ya que por los fines que le son encomendados en la Constitución, sería inocua la existencia del mismo si la normatividad no le diera un tratamiento diferente.

Así las cosas señala que el tratamiento dado al estado en el precepto acusado es *adecuado* porque los recursos públicos garantizan la actuación del Estado, y por ende el cumplimiento de sus fines; es *necesario* pues si no existe un trato diferenciador es imposible que el Estado cumpla con los fines que le son propios; y es *proporcionado*, pues al establecerse prerrogativas para el Estado, se propende siempre por el interés general que prima en todo caso sobre el particular.

Se refiere igualmente al principio de legalidad del presupuesto, según el cual deben incluirse todos los ingresos y gastos del Estado en el presupuesto, de acuerdo con las fuentes consagradas en el inciso segundo del artículo 346 de la Constitución. Principio de legalidad que también involucra la llamada fuerza jurídica restrictiva del presupuesto, de la que se desprende que las apropiaciones efectuadas por los órganos de elección popular son autorizaciones legislativas limitativas de la posibilidad de gasto, de suerte que los entes que ejecutan el mismo no pueden hacer erogaciones distintas a las previstas en la ley de apropiaciones¹. Así mismo, la garantía de cumplimiento

¹ Invoca para el efecto la Sentencia C-1168 de 2001.

del mencionado principio tiene como requisito el de la disponibilidad presupuestal².

En ese orden de ideas, afirma que dentro del ordenamiento jurídico se determina un procedimiento claro y expreso para la ejecución del presupuesto que anualmente aprueba el Congreso de la República y que su distribución no es caprichosa y responde a lo previamente establecido en la Ley. A su juicio, disposiciones constitucionales como el artículo 63 aseguran el cumplimiento del mencionado procedimiento.

Señala que de conformidad con dicho precepto, corresponde al legislador establecer los bienes que tienen el carácter de inembargables, tal y como lo hizo en el artículo 19 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, declarado exequible en la Sentencia C-354 de 1997.

Por otra parte, señala que el Acto Legislativo 01 de 2001, por medio del cual se creó el Sistema General de Participaciones, tuvo como propósito lograr la estabilidad de los recursos orientados a financiar la inversión social en las entidades territoriales. Por medio de la Ley 715 de 2001 se establece la distribución de competencias entre los diferentes niveles de gobierno y el funcionamiento del Sistema, indicando su composición en la participaciones de salud, educación y una participación de propósito general, cada una distribuida en función de las competencias asignadas y con criterios específicos de acuerdo con las características sectoriales.

De modo que dichos recursos tienen una destinación social constitucional, encaminada a promover y a facilitar el acceso a la salud y la educación, en correspondencia con los fines constitucionales del Estado, resultando lógico que se incluya por el legislador, en la norma objeto de estudio, el principio de inembargabilidad que, en razón de su carácter vinculante, no puede ser soslayado por las autoridades jurisdiccionales.

Recuerda que no obstante, de conformidad con lo considerado reiteradamente por la Corte, dicho principio no es absoluto, y no implica que se desconozca el pago de las obligaciones contraídas por el Estado, por lo que existen excepciones al mismo frente a determinadas situaciones fácticas como el derecho de los trabajadores al pago efectivo de sus salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones, el cobro compulsivo de sentencias judiciales transcurridos dieciocho (18) meses contados a partir de su ejecutoria -art. 177 C.C.A.- y de actos administrativos que consagren obligaciones expresas, claras y exigibles en los términos del artículo 488 del C.P.C., una vez transcurrido el plazo señalado en precedencia, así como la realización de pagos relacionados con contratos estatales, los cuales se someten a las condiciones pactadas en el mismo. En todo caso afirma que la orden de embargo que se dicte en esos casos debe recaer sobre los bienes de la entidad deudora correspondiente, de conformidad con la Sentencia C-354 de 1997.

² Invoca al respecto las sentencias C-308 de 1994 y C-015 de 1996.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Señor Procurador General de la Nación allegó el concepto número 3151, recibido el 25 de febrero de 2003, en el que solicita a la Corte estarse a lo resuelto en la Sentencia C-793 de 2002, o en su lugar declarar la exequibilidad condicionada de la norma acusada en los términos referidos en dicha providencia y en las sentencias C-546/92 y C-354/97.

Señala que en la Sentencia C-546 de 1992 la Corte declaró exequible el artículo 16 de la Ley 38 de 1989 en forma condicionada, resaltando la necesidad de preservar el principio de inembargabilidad, pero advirtiendo que el mismo no es absoluto, toda vez que los actos administrativos que contengan obligaciones de carácter laboral, o provenientes de éstas, gozan de protección especial, siendo procedente el embargo en dicho caso, previo el cumplimiento de la exigencia prevista en el artículo 177 del Código Contencioso Administrativo. Señala que dicha consideración se reiteró en las Sentencias C-013, C-107 y C-337 de 1993 y C-103 y C-263 de 1994.

Manifiesta que en la Sentencia C-354 de 1997, al revisar la constitucionalidad del artículo 19 del Decreto 111 de 1996, la Corporación reiteró sus consideraciones respecto del principio de inembargabilidad de las rentas y recursos del Estado e incluyó una excepción relativa al pago de sentencias y las demás obligaciones claras, expresas y actualmente exigibles que pesen a cargo de las entidades públicas, previo el cumplimiento de los artículos 176 y 177 del Código Contencioso Administrativo, porque así se garantiza la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos a las personas en dichas sentencias. Afirma que dichas consideraciones se repitieron en las Sentencias C-402 de 1997 y C-876 de 2000, entre otras.

Así mismo, afirma que en la Sentencia C-793 de 2002, al decidir sobre la constitucionalidad del artículo 18 de la Ley 715 de 2001, norma que establece la inembargabilidad de los dineros provenientes del Sistema General de Participación destinados al sector educativo, la Corte mantuvo su criterio jurisprudencial sobre la inembargabilidad de los recursos presupuestales y declaró la exequibilidad de la norma bajo el entendido de que los créditos a cargo de las entidades territoriales por actividades propias del sector educación, bien sea que consten en sentencias u otros títulos legalmente válidos, deben ser pagados mediante el procedimiento que señale la ley y, transcurrido el término para que ellos sean exigibles, es posible adelantar la 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, si ellos no fueren suficientes, sobre los recursos de la participación para educación del Sistema General de Participaciones.

De conformidad con lo anterior, el Jefe del Ministerio Público considera que respecto de la norma parcialmente acusada ha operado el fenómeno de la cosa juzgada material.

Para el efecto, advierte que el contenido normativo del artículo 91 de la Ley 715 de 2001 es idéntico al del artículo 18 de la misma ley, ya estudiado, como quiera que ambos consagran la prohibición de unidad de caja y establecen la inembargabilidad de los recursos que hacen parte del Sistema General de Participaciones.

A su juicio, si bien la destinación de los recursos a que hacen referencia dichas normas tienen una destinación diversa, en cuanto el artículo 18 alude a los destinados específicamente a educación, y los del artículo parcialmente acusado se refieren a los de salud y propósito general que incluyen los recursos para agua potable y saneamiento básico, ambas normas tienen una función eminentemente social.

De ese modo concluye que tanto la decisión constitucional adoptada en la Sentencia C-793 de 2002, como las previsiones de las Sentencias C-546 de 1992 y C-354 de 1997, son aplicables al presente caso.

Ahora bien, en el evento en que la Corte se abstenga de declarar la cosa juzgada constitucional, el señor Procurador solicita que se declare la exequibilidad condicionada de la disposición acusada.

Para el efecto señala que la inembargabilidad prevista por la norma protege los dineros trasladados a las entidades territoriales para asegurar que efectivamente se destinen a los fines de beneficio general, el cumplimiento de los planes y programas sectoriales para los cuales fueron transferidos y el logro de los cometidos del Estado social de derecho. Empero, insiste en que dicho principio no es absoluto, como quiera que existen obligaciones a cargo del Estado en las cuales la medida de embargo sobre los recursos del presupuesto es posible, en primer lugar sobre los destinados al pago de dichas acreencias y sobre los bienes de las entidades deudoras correspondientes, tal y como lo ha definido la Corte en las Sentencias a que se ha hecho referencia.

Igualmente, señala que el principio de inembargabilidad no supone que la administración territorial eluda el pago de las obligaciones a su cargo, como equivocadamente lo interpreta el accionante, pues son procedentes las medidas cautelares sobre rentas de libre disposición o el rubro presupuestal correspondiente al pago de sentencias u otros títulos legalmente válidos.

Así las cosas, respecto de las obligaciones que tengan origen en los sectores a que se refiere el artículo 76 de la Ley 715 de 2001 y en las que su título reúna las exigencias del artículo 488 del Código de Procedimiento Civil, será procedente el embargo de tales recursos.

Señala que con la medida impugnada por el actor se está protegiendo el interés general y la destinación específica de los recursos que tienen por finalidad el cumplimiento de funciones sectoriales, por lo que permitir su embargo de manera indiscriminada atenta contra su efectividad y, por ende, contra disposiciones constitucionales.

Por último, advierte que el acreedor de la entidad territorial cuya obligación conste en una sentencia judicial o un título legalmente válido, puede acceder a la administración de justicia -artículo 229 C.P.- en aras de buscar el cobro coactivo de la obligación, una vez transcurridos 18 meses después de que sean exigibles y solicitar la práctica de medidas cautelares en las circunstancias en que ellas sean procedentes.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4º, de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir, definitivamente, sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, pues la disposición acusada forma parte de la Ley 715 de 2001, que es una Ley de la República.

2. La materia sujeta a examen

Para el actor el aparte acusado del artículo 91 de la Ley 715 de 2001, que establece la inembargabilidad de los recursos del sistema general de participaciones, vulnera los derechos a la igualdad y al acceso a la administración de justicia (arts 13 y 229 C.P.), por cuanto establecen un trato discriminatorio en contra de los particulares a los que se les restringe la posibilidad de hacer efectivos sus derechos sustanciales a pesar de haber vencido en juicio a la administración.

Los intervinientes y la vista fiscal unánimemente se oponen a los cargos planteados por el demandante. Recuerdan que de manera reiterada la jurisprudencia constitucional ha señalado la constitucionalidad de las normas que desarrollan el principio de la inembargabilidad de los recursos públicos establecido en el artículo 63 superior, como se desprende particularmente de las sentencias C- 546 de 1992, C-354 de 1997 y C-793 de 2002 en las que respectivamente se examinó la constitucionalidad de los artículos 16 de la Ley 38 de 1989, 19 del Decreto 111 de 1996 y 18 de la Ley 715 de 2001. Recuerdan igualmente que como la misma jurisprudencia ha precisado, el principio de inembargabilidad no es absoluto por lo que en dichas sentencias se establecieron excepciones a la inembargabilidad aludida, para asegurar el pago de i) las obligaciones dinerarias a cargo del Estado surgidas de obligaciones laborales, ii) de créditos que consten en sentencias o iii) en

otros títulos igualmente válidos que contengan obligaciones claras, expresas y actualmente exigibles.

En este sentido el Procurador General de la Nación solicita a la Corte estarse a lo resuelto en sus precedentes decisiones y en particular en la Sentencia C-793 de 2002 en la que se declaró la exequibilidad condicionada del artículo 18 de la Ley 715 de 2001, norma que en su parecer tiene el mismo contenido normativo de la disposición acusada.

En subsidio solicita a la Corte, como los demás intervinientes, la declaratoria de exequibilidad condicionada de la disposición acusada a partir de los criterios fijados en los precedentes fallos de la Corporación que se refirieron a este tema.

Así las cosas corresponde a la Corte establecer si la expresión acusada contenida en el artículo 91 de la Ley 715 de 2001 vulnera o no los derechos a la igualdad y al acceso a la administración de justicia, así como si son aplicables en este caso los criterios fijados por la Corporación en su jurisprudencia sobre la materia.

3. Consideraciones preliminares

Previamente la Corte considera necesario hacer algunas precisiones en torno de i) La conformación del sistema general de participaciones y el contenido y alcance de la disposición acusada; ii) Los criterios fijados en la jurisprudencia respecto de la inembargabilidad de los recursos públicos y sus excepciones; y iii) La ausencia de cosa juzgada constitucional en el presente caso, que resultan pertinentes para el análisis de los cargos planteados en la demanda.

3.1 La conformación del sistema general de participaciones y el contenido y alcance de la disposición acusada.

El Sistema General de Participaciones está constituido por los recursos que la Nación transfiere por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política a las entidades territoriales, para la financiación de los servicios cuya competencia les asigna la ley 715 de 2001.

De acuerdo con el artículo 3° de dicha Ley 715 de 2001 el Sistema General de Participaciones está conformado por i) Una participación con destinación específica para el sector educativo, que se denomina participación para educación; ii) Una participación con destinación específica para el sector salud, que se denomina participación para salud y iii) Una participación de propósito general que incluye los recursos para agua potable y saneamiento básico, que se denomina participación para propósito general.

Según el artículo 4 de la misma Ley el monto total del Sistema General de Participaciones, una vez descontados los recursos a que se refiere el parágrafo

2° del artículo 2° que equivalen al 4% de dicho monto³, se distribuye así: i) la *participación para el sector educativo* corresponderá al 58.5%, ii) la *participación para el sector salud* corresponderá al 24.5% y iii) la *participación de propósito general* corresponderá al 17.0%.

En desarrollo de los criterios fijados por la Constitución en los artículos 356 y 357 superiores la ley 715 establece funciones específicas para las entidades territoriales en cada uno de estos sectores. Así, los artículos 6 y 7 de la ley establecen competencias en el sector educación para los departamentos, distritos y municipios; los artículos 43, 44 y 45 hacen lo propio en el sector salud; y los artículos 74, 75 y 76 lo hacen respecto de la participación de propósito general.

En desarrollo de los mismos criterios superiores la ley 715 de 2001 establece igualmente el destino de los recursos de cada una de las participaciones aludidas.

Así, respecto de la participación para educación el artículo 15 señala las actividades que serán financiadas con los recursos que la conforman⁴; el artículo 47 hace lo mismo respecto de la participación en salud⁵; mientras que el artículo 78 fija el destino de los recursos de la participación de propósito general⁶.

³ Artículo 2 (...)Parágrafo 2°. Del total de recursos que conforman el Sistema General de Participaciones, previamente se deducirá cada año un monto equivalente al 4% de dichos recursos. Dicha deducción se distribuirá así: 0.52% para los resguardos indígenas que se distribuirán y administrará de acuerdo a la presente Ley, el 0.08% para distribuirlos entre los municipios cuyos territorios limiten con el Río Grande de la Magdalena en proporción a la ribera de cada municipio, según la certificación del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 0.5% a los distritos y municipios para programas de alimentación escolar de conformidad con el artículo 76.17 de la presente Ley; y 2.9% al Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, Fonpet, creado por la Ley 549 de 1999 con el fin de cubrir los pasivos pensionales de salud, educación y otros sectores.

Estos recursos serán descontados directamente por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en la liquidación anual, antes de la distribución del Sistema General de Participaciones.

La distribución de los recursos para alimentación escolar será realizada de conformidad con el reglamento que expida el Gobierno Nacional, y los del Fonpet por su administración

⁴ Artículo 15. *Destinación*. Los recursos de la participación para educación del Sistema General de Participaciones se destinarán a financiar la prestación del servicio educativo atendiendo los estándares técnicos y administrativos, en las siguientes actividades:

15.1. Pago del personal docente y administrativo de las instituciones educativas públicas, las contribuciones inherentes a la nómina y sus prestaciones sociales.

15.2. Construcción de la infraestructura, mantenimiento, pago de servicios públicos y funcionamiento de las instituciones educativas.

15.3. Provisión de la canasta educativa.

15.4. Las destinadas a mantener, evaluar y promover la calidad educativa.

Parágrafo 1°. También se podrán destinar estos recursos a la contratación del servicio educativo de conformidad con lo establecido en el artículo 27 de la presente ley.

Parágrafo 2°. Una vez cubiertos los costos de la prestación del servicio educativo, los departamentos, distritos y municipios destinarán recursos de la participación en educación al pago de transporte escolar cuando las condiciones geográficas lo requieran para garantizar el acceso y la permanencia en el sistema educativo de niños pertenecientes a los estratos más pobres.

Parágrafo 3°. *Transitorio*. Con cargo a los recursos de la participación para educación del Sistema General de Participaciones, se financiará por una sola vez el faltante establecido para el cubrimiento de los costos de nómina de los docentes de los departamentos y de los convenios de cobertura educativa a diciembre 31 de 2001, siempre y cuando los recursos propios de los respectivos departamentos hayan sido insuficientes para cumplir con estas obligaciones. Para ello deberán someterse a planes de racionalización educativa y presentar para validación del Ministerio de Educación, información sobre el déficit a financiar. El giro de los recursos se hará inmediatamente se haya recibido la información respectiva.

⁵ Artículo 47. *Destino de los recursos del Sistema General de Participaciones para Salud*. Los recursos del Sistema General en Participaciones en salud se destinarán a financiar los gastos de salud, en los siguientes componentes:

47.1. Financiación o cofinanciación de subsidios a la demanda, de manera progresiva hasta lograr y sostener la cobertura total.

47.2. Prestación del servicio de salud a la población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda.

47.3. Acciones de salud pública, definidos como prioritarios para el país por el Ministerio de Salud.

⁶ Artículo 78. *Destino de los recursos de la participación de propósito general*. Los municipios clasificados en las categorías 4ª, 5ª y 6ª, podrán destinar libremente, para inversión u otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal, hasta un veintiocho por ciento (28%) de los recursos que perciban por la Participación de Propósito General.

El total de los recursos de la participación de propósito general asignado a los municipios de categorías Especial, 1ª, 2ª y 3ª; el 72%

Cabe precisar, pues el actor hace especial mención al respecto, que en el caso de los municipios clasificados en las categorías 4ª, 5ª y 6ª, éstos podrán destinar libremente, para inversión u otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal, hasta un veintiocho por ciento (28%) de los recursos que perciban por la Participación de Propósito General. Mientras que el 72% restante de los recursos de la misma participación asignada a dichos municipios, así como el total de los recursos de la participación de propósito general asignado a los municipios de categorías Especial, 1ª, 2ª y 3ª y al departamento archipiélago de San Andrés y Providencia, se deberán destinar exclusivamente al desarrollo y ejecución de las competencias asignadas en la ley 715 de 2001.

Ahora bien, la expresión acusada hace parte del artículo 91 de la Ley 715 de 2001, que a su vez hace parte de las disposiciones comunes aplicables al sistema general de participaciones (título V de la Ley 715 de 2001), es decir a las participaciones en educación, salud y propósito general.

En dicho artículo se establece que 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. Es decir que los recursos del sistema de participaciones no pueden confundirse con los demás recursos de las entidades territoriales, al tiempo que su administración deberá realizarse de manera separada y por cada sector, a saber educación, salud y propósito general.

Así mismo la norma señala como regla general aplicable a todas las participaciones que los recursos que las conforman, dada su destinación social constitucional, no pueden ser sujetos de i) embargo, ii) titularización u iii) otra clase de disposición financiera.

restante de los recursos de la participación de propósito general para los municipios de categoría 4ª, 5ª o 6ª; y el 100% de los recursos asignados de la participación de propósito general al departamento archipiélago de San Andrés y Providencia, se deberán destinar al desarrollo y ejecución de las competencias asignadas en la presente ley.

Del total de dichos recursos, las entidades territoriales destinarán el 41% para el desarrollo y ejecución de las competencias asignadas en agua potable y saneamiento básico. Los recursos para el sector agua potable y saneamiento básico se destinarán a la financiación de inversiones en infraestructura, así como a cubrir los subsidios que se otorguen a los estratos subsidiables de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 142 de 1994.

El cambio de destinación de estos recursos estará condicionado a la certificación que expida la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional, en el sentido que el municipio o distrito tienen:

- a) Coberturas reales superiores a noventa por ciento (90%) en acueducto y ochenta y cinco por ciento (85%) en alcantarillado;
- b) Equilibrio financiero entre las contribuciones y los subsidios otorgados a los estratos subsidiables, de acuerdo con la Ley 142 de 1994 o aquellas que la modifiquen o adiciones;
- c) Que existan por realizar obras de infraestructura en agua potable y saneamiento básico en el territorio del municipio o distrito, adicionales a las tarifas cobradas a los usuarios.

La ejecución de los recursos de la participación de propósito general deberá realizarse de acuerdo a programas y proyectos prioritarios de inversión viables incluidos en los presupuestos.

Parágrafo 1º. Con los recursos de la participación de propósito general podrá cubrirse el servicio de la deuda originado en el financiamiento de proyectos de inversión física, adquirida en desarrollo de las competencias de los municipios. Para el desarrollo de los mencionados proyectos se podrán pignorar los recursos de la Participación de propósito general.

Parágrafo 2º. Las transferencias de libre disposición podrán destinarse a subsidiar empleo o desempleo, en la forma y modalidades que reglamente el Gobierno Nacional.

Parágrafo 3º. Del total de los recursos de Propósito General destinase el 10% para el deporte, la recreación y la cultura: 7% para el deporte y la recreación y 3% a la cultura.

Cabe advertir que específicamente en relación con los recursos de la participación en educación dichos supuestos, incluido el de la inembargabilidad, se reiteran en el artículo 18 de la ley 715 de 2001⁷, disposición que fue declarada exequible en lo demandado de manera condicionada por la Corte en la Sentencia C- 793 de 2002.

Igualmente cabe señalar que en relación con el manejo de los recursos de la participación en salud, el artículo 57 de la misma ley, al tiempo que reitera la ausencia de unidad de caja de dichos recursos con las demás rentas de las entidades territoriales, fija algunas reglas específicas para su administración⁸.

3.2. Los criterios fijados en la jurisprudencia respecto de la inembargabilidad de los recursos públicos y sus excepciones.

En relación con el principio de inembargabilidad de los recursos públicos y sus excepciones esta Corporación hizo un pormenorizado recuento de la evolución jurisprudencial en la materia en la sentencia C-793 de 2002 que resulta pertinente recordar en esta ocasión.

Dijo la Corte:

*“El artículo 16 de la Ley 38 de 1989 -en su momento la Normativa del Presupuesto General de la Nación- se refiere a la inembargabilidad de las rentas y recursos incorporados en el Presupuesto General de la Nación y señala que el pago de las sentencias a cargo de la Nación se efectuará de conformidad con el procedimiento establecido en el Código Contencioso Administrativo y demás disposiciones legales concordantes.”*⁹

⁷ 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.(...)

⁸ Artículo 57. *Fondos de Salud.* Las entidades territoriales, para la administración y manejo de los recursos del Sistema General de Participaciones y de todos los demás recursos destinados al sector salud, deberán organizar un fondo departamental, distrital o municipal de salud, según el caso, que se manejará como una cuenta especial de su presupuesto, separada de las demás rentas de la entidad territorial y con unidad de caja al interior del mismo, conservando un manejo contable y presupuestal independiente y exclusivo, que permita identificar con precisión el origen y destinación de los recursos de cada fuente. En ningún caso, los recursos destinados a la salud podrán hacer unidad de caja con las demás rentas de la entidad territorial. El manejo contable de los fondos de salud debe regirse por las disposiciones que en tal sentido expida la Contaduría General de la Nación.

Los recursos del régimen subsidiado no podrán hacer unidad de caja con ningún otro recurso.

A los fondos departamentales, distritales o municipales de salud deberán girarse todas las rentas nacionales cedidas o transferidas con destinación específica para salud, los recursos libremente asignados para la salud por el ente territorial, la totalidad de los recursos recaudados en el ente territorial respectivo que tengan esta destinación, los recursos provenientes de cofinanciación destinados a salud, y en general los destinados a salud, que deban ser ejecutados por la entidad territorial.

Parágrafo 1°. Para vigilar y controlar el recaudo y adecuada destinación de los ingresos del Fondo de Salud, la Contraloría General de la República deberá exigir la información necesaria a las entidades territoriales y demás entes, organismos y dependencias que generen, recauden o capten recursos destinados a la salud.

El control y vigilancia de la generación, flujo y aplicación de los recursos destinados a la salud está a cargo de la Superintendencia Nacional de Salud y se tendrá como control ciudadano en la participación en el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, con voz pero sin voto. El Gobierno reglamentará la materia.

Parágrafo 2°. Sólo se podrán realizar giros del Sistema General de Participaciones a los fondos de salud.

⁹ El siguiente es el contenido del artículo 16 de la Ley 38 de 1989: *“Artículo 16. La inembargabilidad. Las rentas y recursos incorporados en el Presupuesto General de la Nación son inembargables. La forma de pago de las sentencias a cargo de la Nación, se efectuará de conformidad con el procedimiento establecido en el Código Contencioso Administrativo y demás disposiciones legales concordantes”*.

Este artículo fue demandado en su oportunidad ante la Corte Suprema de Justicia, Corporación que, a partir de los principios de la Carta Política de 1886, lo declaró exequible al encontrar que el principio de inembargabilidad de las rentas y recursos incorporados en el Presupuesto General de la Nación respetaba plenamente las normas superiores, pues era consecuencia lógica y necesaria de los principios presupuestales que consagraba la Constitución.

Al respecto señaló la Corte Suprema de Justicia:

b).- La Constitución y el Presupuesto.

Los lineamientos, de ineludible observancia en materia presupuestal, están consagrados o fluyen de los artículos 206, 207, 208, 209 y 211 de la Constitución Política, y en su orden, prohíben percibir ingresos y hacer erogaciones del tesoro que no estén contempladas expresamente en el Presupuesto de Rentas y Gastos, salvo las excepciones previstas para atender las alteraciones de la paz pública y lo relativo a los créditos suplementales extraordinarios de que trata el artículo 212 de la Carta; por tanto, dentro del presupuesto se debe calcular la cuantía de los ingresos que han de percibirse en el correspondiente año fiscal y fijarse los egresos correspondientes a las actividades o servicios públicos. Prohíben aquellos preceptos, hacer gastos que no hayan sido decretados previamente por el Congreso, las Asambleas Departamentales o las Municipalidades, y transferir créditos a objetos no contemplados en él; ordenan que el esquema contable refleje los planes y programas de desarrollo económico y social; disponen que la elaboración del presupuesto corresponde al Gobierno; fijan el término que éste tiene para presentarlo al Congreso; establecen la deliberación conjunta de las Comisiones de Presupuesto de cada Cámara para dar primer debate a la Ley de Presupuesto y para la incorporación de las apropiaciones que elabore el Congreso para su funcionamiento. Señalan finalmente el procedimiento a seguir para el caso en que el Congreso no apruebe el Presupuesto o el Gobierno no lo presente oportunamente.

Ordena pues, el Constituyente que el Congreso fije los gastos de la administración con sujeción a la Ley Normativa, y le prohíbe aumentar el cómputo de las rentas, sin concepto previo y favorable del Ministro del ramo.

De acuerdo con los mandatos constitucionales que se dejan relacionados, no es posible incluir partidas que no correspondan a créditos judicialmente reconocidos, o a gastos decretados conforme a Ley anterior, lo que alteraría el balance o equilibrio presupuestal por el aumento de nuevos gastos.

Es cierto que ninguna de las normas fundamentales que regulan los diferentes aspectos presupuestales, alude a la inembargabilidad de las rentas y recursos del Estado; sin embargo, su consagración en el Estatuto Orgánico Fundamental no quebranta ningún principio constitucional pues surge como mecanismo lógico de necesidad

imperiosa para asegurar el equilibrio fiscal y garantizar el estricto cumplimiento de los principios constitucionales relacionados, a los cuales debe sujetarse la ejecución presupuestal, pues de otra forma se daría lugar al manejo arbitrario de las finanzas lo cual conduciría a que se hicieran erogaciones no contempladas en concreto en la Ley de apropiaciones, o en cuantía superior a la fijada en ésta, o transferencia de créditos sin autorización; y en fin, a desequilibrar el presupuesto de rentas y gastos y destinar aquellas a fines no previstos en el presupuesto nacional.

... La previsión sobre la inembargabilidad de los recursos del Tesoro Nacional... por el contrario, se debe considerar como complemento necesario para que el equilibrio fiscal, esto es, la equivalencia de los ingresos con los egresos, sea efectiva y se logre de este modo el ordenado manejo de las finanzas públicas, que según se desprende de las normas fundamentales reseñadas, no es deber discrecional del Gobierno.¹⁰

Posteriormente, la misma norma de la Ley 38 de 1989 fue demandada ante la Corte Constitucional. Esta Corporación, luego de advertir la inexistencia de cosa juzgada material, en la medida en que la declaratoria de exequibilidad por parte de la Corte Suprema de Justicia se basó en el principio del equilibrio presupuestal, avocó el conocimiento de la demanda formulada pues este principio perdió su carácter constitucional en la Carta Política de 1991.

En la sentencia C-546 de 1992, Ms. Ps. Ciro Angarita Barón y Alejandro Martínez Caballero, la Corte expuso una serie de consideraciones preliminares “sobre temas íntimamente concernidos por el principio cuestionado como son los atinentes a la noción de Estado Social de Derecho; la efectividad de los derechos constitucionales; los derechos de los acreedores del Estado emanados de las obligaciones de índole laboral; el derecho a la igualdad; el derecho al pago oportuno de las pensiones legales; los derechos de la tercera edad y los reconocidos por Convenciones del Trabajo ratificadas por el Estado Colombiano”, para luego, bajo ciertas condiciones, declarar la exequibilidad de la norma acusada.

En aquella ocasión la Corte expuso lo siguiente en relación con la inembargabilidad de las rentas y recursos incorporados en el Presupuesto General de la Nación:

De las anteriores consideraciones se desprende un conflicto entre dos valores que deben ser sopesados y analizados para tomar una decisión sobre la exequibilidad de las normas demandadas: el primero de estos valores tiene que ver con la protección de los recursos económicos del Estado y del interés general abstracto que de allí se desprende. El segundo valor en conflicto está vinculado con la efectiva protección

¹⁰ Corte Suprema de Justicia. Sala Plena. Sentencia No. 44 de marzo 22 de 1990. M.P. Dr. Jairo Duque Pérez, por la cual se resolvió la acción de inexecutable intentada por el ciudadano JOSE RIOS TRUJILLO contra el artículo 16 de la ley 38 de 1989. Expediente No. 1992.

del derecho fundamental al pago del salario de los trabajadores vinculados con el Estado.

Como ya fue señalado, la Corte Suprema de Justicia bajo el imperio de la Constitución anterior resolvió el conflicto normativo en favor de la norma legal y del interés general abstracto que ella respalda.

La Corte Constitucional, en cambio, sostiene que, en todo caso de conflicto entre los valores mencionados, debe prevalecer el derecho de los trabajadores a la efectividad del pago de su salario. El énfasis en esta afirmación, que no admite excepción alguna, sin embargo no impide que esta Corte admita la importancia del interés general abstracto.

(...)

Para la Corte Constitucional, entonces, el principio de la inembargabilidad presupuestal es una garantía que es necesario preservar y defender, ya que ella permite proteger los recursos financieros del Estado, destinados por definición, en un Estado social de derecho, a satisfacer los requerimientos indispensables para la realización de la dignidad humana.

En este sentido, sólo si el Estado asegura la intangibilidad judicial de sus recursos financieros, tanto del gasto de funcionamiento como del gasto de inversión, podrá contar con el cien por ciento de su capacidad económica para lograr sus fines esenciales.

La embargabilidad indiscriminada de toda suerte de acreedores, nacionales y extranjeros, expondría el funcionamiento mismo del Estado a una parálisis total, so pretexto de la satisfacción de un cobro judicial de un acreedor particular y quirografario.

Tal hipótesis es inaceptable a la luz de la Constitución de 1991, pues sería tanto como hacer prevalecer el interés particular sobre el interés general, con desconocimiento del artículo primero y del preámbulo de la Carta.

(...) el legislador posee facultad constitucional de dar, según su criterio, la calidad de inembargables a ciertos bienes; desde luego, siempre y cuando su ejercicio no comporte transgresión de otros derechos o principios constitucionales.

Justamente el legislador colombiano, en las disposiciones controvertidas de la Ley 38 de 1989, ha hecho cabal desarrollo de la facultad que el artículo 63 Constitucional le confiere para, por vía de la Ley, dar a otros bienes la calidad de inembargables.

Sin embargo, debe esta Corte dejar claramente sentado que este postulado excluye temporalmente, el caso en que, la efectividad del pago de obligaciones dinerarias a cargo del Estado surgidas de

relaciones laborales exige el embargo de bienes y recursos incorporados al Presupuesto General de la Nación.

Como claramente se desprende de los considerandos que anteceden, por mandato imperativo de la Carta, que también es de obligatorio acatamiento para el juez constitucional, los derechos laborales son materia privilegiada que se traduce, entre otras, en la especial protección que debe darles el Estado.

(...)

En este orden de ideas, el derecho al trabajo, por su especial protección en la Carta y por su carácter de valor fundante del Estado social de derecho, merece una especial protección respecto de la inembargabilidad del presupuesto.

En consecuencia, esta Corporación estima que los actos administrativos que contengan obligaciones laborales en favor de los servidores públicos deben poseer la misma garantía que las sentencias judiciales, esto es, que puedan prestar mérito ejecutivo -y embargo- a los dieciocho (18) meses después de haber sido ejecutoriados, de conformidad con el artículo 177 del código contencioso administrativo (...)

En consecuencia, esta Corte considera que en aquellos casos en los cuales la efectividad del pago de las obligaciones dinerarias a cargo del Estado surgidas de las obligaciones laborales, solo se logre mediante el embargo de bienes y rentas incorporados al presupuesto de la nación, este será embargable en los términos del artículo 177 del Código Contencioso Administrativo.(subrayas fuera de texto)

La línea jurisprudencial trazada en este sentido por la sentencia C-546 de 1992, fue reiterada en las sentencias C-013 de 1993¹¹, C-107 de 1993¹², C-337 de 1993¹³, C-103 de 1994¹⁴ y C-263 de 1994¹⁵.

Así entonces, en ese momento la regla general era la inembargabilidad de las rentas y recursos incorporados en el Presupuesto General de la Nación, y la excepción la constituía el pago de sentencias y de actos administrativos que reconocieran obligaciones laborales a cargo de las entidades oficiales, de acuerdo con las condiciones del artículo 177 del Código Contencioso Administrativo.¹⁶

4. Posteriormente, el artículo 16 de la Ley 38 de 1989 fue subrogado por los artículos 6 y 55 de la Ley 179 de 1994, expedida en vigencia de la nueva Carta Política. Esta ley agregó que son también inembargables las cesiones y

¹¹ M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

¹² M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

¹³ M.P. Vladimiro Naranjo Mesa

¹⁴ M.P. Jorge Arango Mejía

¹⁵ M.P. José Gregorio Hernández Galindo. En esta sentencia la Corte declaró la exequibilidad de los artículos 1221 y 1222 de 1996 que establecían la inembargabilidad ... La Corte dijo ..

¹⁶ Según el artículo 177 del Código Contencioso Administrativo, las condenas contra las entidades públicas serán ejecutables ante la justicia ordinaria dieciocho (18) meses después de su ejecutoria. Esta expresión “dieciocho (18) meses”, fue declarada exequible por la Corte Constitucional en la sentencia C-555 de 1993, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

participaciones de que trata el capítulo 4 del título XII de la Constitución Política, es decir las contenidas en los artículos 356 a 364.

Luego el artículo 16 de la Ley 38/89 y los artículos 6 y 55 de la Ley 179/94 fueron compilados como artículo 19 del actual Estatuto Orgánico del Presupuesto –Decreto 111 de 1996-, normas hoy vigentes y que expresan lo siguiente:

Artículo 19. Inembargabilidad. *Son inembargables las rentas incorporadas en el Presupuesto General de la Nación, así como los bienes y derechos de los órganos que lo conforman.*

No obstante la anterior inembargabilidad, los funcionarios competentes deberán adoptar las medidas conducentes al pago de las sentencias en contra de los órganos respectivos, dentro de los plazos establecidos para ello, y respetarán en su integridad los derechos reconocidos a terceros en estas sentencias.

Se incluyen en esta prohibición las cesiones y participaciones de que trata el Capítulo 4 del título XII de la Constitución Política.

Los funcionarios judiciales se abstendrán de decretar órdenes de embargo cuando no se ajusten a lo dispuesto en el presente artículo, so pena de mala conducta. (Ley 38 de 1989, art. 16. Ley 179 de 1994, arts. 6, 55, inciso 3).

A su vez, el artículo 19 del Decreto 111/96 fue demandado ante la Corte Constitucional y declarado exequible mediante sentencia C-354 de 1997, M.P. Antonio Barrera Carbonell. En esta oportunidad la Corte confirmó la aplicación del principio de inembargabilidad de las rentas y recursos de los presupuestos públicos y, en relación con las excepciones a tal principio, consideró que éstas incluyen tanto las sentencias como las demás obligaciones claras, expresas y exigibles a cargo del Estado. En la parte resolutive la sentencia declara “Exequible el Artículo 19 del Decreto 111 de 1996, que incorporó materialmente el art. 6o de la ley 179 de 1994, 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”.

La decisión de la Corte acerca del alcance de las excepciones al principio de inembargabilidad, se fundó en estas consideraciones:

Para la Corte el principio de inembargabilidad general que consagra la norma resulta ajustado a la Constitución, por consultar su reiterada

jurisprudencia. No obstante, es necesario hacer las siguientes precisiones:

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

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

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

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

En conclusión, la Corte estima que los créditos a cargo del Estado, bien sean que consten en sentencias o en otros títulos legalmente válidos, deben ser pagados mediante el procedimiento que indica la norma acusada y que transcurridos 18 meses después de que ellos sean exigibles, es posible adelantar ejecución, con embargo de recursos del presupuesto -en primer lugar los destinados al pago de sentencias o conciliaciones, cuando se trate de esta clase de títulos- y sobre los

bienes de las entidades u órganos respectivos. (subrayas fuera de texto)

Sin embargo, debe advertir la Corte que cuando se trate de títulos que consten en un acto administrativo, éstos necesariamente deben contener una obligación clara, expresa y actualmente exigible que emane del mismo título, según se desprende de la aludida sentencia C-103 y que en el evento de que se produzca un acto administrativo en forma manifiestamente fraudulenta, es posible su revocación por la administración, como se expresó en la sentencia T-639/96¹⁷.

En suma, a partir de la sentencia C-354 de 1997, por la cual se declaró la exequibilidad del artículo 19 del actual Estatuto Orgánico del Presupuesto, la norma es la inembargabilidad de las rentas y recursos del Estado, y la excepción la constituye el pago de sentencias y de las demás obligaciones claras, expresas y actualmente exigibles a cargo de entidades públicas, para lo cual se acudirá al procedimiento señalado en el estatuto Orgánico del Presupuesto y en los artículos 176 y 177 del Código Contencioso Administrativo.”¹⁸

A partir de la línea jurisprudencial referida, la citada sentencia C-793 de 2002 se ocupó de examinar la constitucionalidad del artículo 18 de la Ley 715 de 2001 frente a los cargos planteados por el demandante en ese proceso referentes al supuesto desconocimiento de los derechos laborales de los docentes (arts. 1, 25, 53 y 125 superiores).

En dicha sentencia la Corporación además de retomar los criterios fijados en la jurisprudencia en materia de excepciones al principio de inembargabilidad, fijó para el caso de los recursos de la participación en educación del sistema general de participaciones un criterio adicional tendiente a proteger la destinación constitucional de los referidos recursos, consistente en que dichas excepciones sólo proceden en el caso de los recursos a que alude el artículo 18 de la Ley 715, frente a obligaciones que tengan como fuente las actividades señaladas en el artículo 15 de la Ley 715, es decir, las actividades que la misma ley asigna como destino para la participación en educación.

Dijo la Corporación lo siguiente:

“7. De acuerdo con lo expuesto, la norma acusada (art. 18 de la Ley 715), al disponer la inembargabilidad de los recursos que las entidades territoriales reciban del Sistema General de Participaciones con destino al sector educativo, constituye un desarrollo legislativo razonable del mandato contenido en el artículo 63 de la Constitución. Esto es así en tanto la protección de los recursos del Sistema General de Participaciones destinados al sector educativo tiene como finalidad el cumplimiento de las funciones sectoriales a cargo de las entidades territoriales y, por ello, no

¹⁷ M.P. Vladimiro Naranjo Mesa

¹⁸ Sentencia C- 793 de 2002 M.P. Jaime Cordoba Triviño.

pueden estar sujetos a la eventualidad de medidas cautelares que impidan la ejecución de los correspondientes planes y programas.¹⁹ (...)

(C)onsidera la Corte que las excepciones al principio de inembargabilidad de los recursos a que alude el artículo 18 de la Ley 715 sólo proceden frente a obligaciones que tengan como fuente las actividades señaladas en el artículo 15 de la Ley 715.²⁰ El legislador ha dispuesto, en ejercicio de su libertad de configuración en materia económica, que los recursos del Sistema General de Participaciones para el sector educación se apliquen sólo a tales actividades. Por lo tanto, el pago de obligaciones provenientes de otros servicios, sectores o actividades a cargo de las entidades territoriales no podrá efectuarse con cargo a los recursos del sector educación. De lo contrario se afectaría indebidamente la configuración constitucional del derecho a las participaciones establecido en el artículo 287 numeral 4 y regulado por los artículos 356 y 357 de la Carta, que privilegian al servicio de salud y los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y media, sobre otros servicios y funciones a cargo del Estado. (subrayas fuera de texto)

8. De acuerdo con las precedentes consideraciones, se declarará la exequibilidad del aparte demandado del artículo 18 de la Ley 715, bajo el entendido que los créditos a cargo de las entidades territoriales por actividades propias del sector educación (L. 715, art. 15), bien sea que consten en sentencias o en otros títulos legalmente válidos, deben ser pagados mediante el procedimiento que señale la ley y que transcurrido el término para 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, si ellos no fueren suficientes, sobre los recursos de la participación para educación del Sistema General de Participaciones-.”

¹⁹ De acuerdo con la definición contemplada en el artículo 128 de la Constitución Política, los recursos a que alude la norma impugnada hacen parte del tesoro público y deben ser igualmente objeto de protección. Con tales propósitos, como lo ha indicado la Corte en diferentes oportunidades, la inembargabilidad busca ante todo proteger los dineros del Estado -en este caso los de las entidades territoriales- para asegurar en esa forma que se apliquen a los fines de beneficio general que les corresponden, haciendo realidad el postulado de prevalencia del interés común plasmado en el artículo 1º de la Carta. Cfr. Sentencias C-546 de 1992, Ms. Ps. Ciro Angarita Barón y Alejandro Martínez Caballero; C-103 de 1994, M.P. Jorge Arango Mejía y C-263 de 1994, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

²⁰ La Ley 715 señala la finalidad y las actividades a que se destinarán los recursos de la participación para educación del Sistema General de Participaciones. En el artículo 15 dispone lo siguiente. “**Artículo 15. Destinación.** Los recursos de la participación para educación del Sistema General de Participaciones se destinarán a financiar la prestación del servicio educativo atendiendo los estándares técnicos y administrativos, en las siguientes actividades:

15.1. Pago del personal docente y administrativo de las instituciones educativas públicas, las contribuciones inherentes a la nómina y sus prestaciones sociales.

15.2. Construcción de la infraestructura, mantenimiento, pago de servicios públicos y funcionamiento de las instituciones educativas.

15.3. Provisión de la canasta educativa.

15.4. Las destinadas a mantener, evaluar y promover la calidad educativa.

Parágrafo 1°. También se podrán destinar estos recursos a la contratación del servicio educativo de conformidad con lo establecido en el artículo 27 de la presente ley.

Parágrafo 2°. Una vez cubiertos los costos de la prestación del servicio educativo, los departamentos, distritos y municipios destinarán recursos de la participación en educación al pago de transporte escolar cuando las condiciones geográficas lo requieran para garantizar el acceso y la permanencia en el sistema educativo de niños pertenecientes a los estratos más pobres.

Parágrafo 3°. Transitorio. Con cargo a los recursos de la participación para educación del Sistema General de Participaciones, se financiará por una sola vez el faltante establecido para el cubrimiento de los costos de nómina de los docentes de los departamentos y de los convenios de cobertura educativa a diciembre 31 de 2001, siempre y cuando los recursos propios de los respectivos departamentos hayan sido insuficientes para cumplir con estas obligaciones. Para ello deberán someterse a planes de racionalización educativa y presentar para validación del Ministerio de Educación, información sobre el déficit a financiar. El giro de los recursos se hará inmediatamente se haya recibido la información respectiva”.

Con base en los anteriores presupuestos procede la Corte al examen de los cargos planteados en la demanda en contra del artículo 91 parcialmente acusado.

3.3 La ausencia de cosa juzgada constitucional

El señor Procurador solicita a la Corte estarse a lo resuelto en la Sentencia C-793 de 2002 en la que se declaró la exequibilidad del aparte del artículo 18 de la Ley 715 de 2001²¹ en el que se establece la inembargabilidad de los recursos de la participación para educación, aparte que en su concepto tiene el mismo contenido normativo del que se acusa en el presente proceso.

Al respecto la Corte constata que contrariamente a lo afirmado por el señor Procurador no cabe predicar la identidad normativa de las expresiones a que este alude, pues estas se encuentran insertas en normas cuyo contenido normativo no es el mismo.

Como ya se explicó en esta misma sentencia el artículo 18 de la Ley 715 de 2001 se refiere exclusivamente a la participación en educación, mientras que el artículo 91 parcialmente acusado²², que hace parte del Título V de la misma ley en el que se fijan las reglas comunes aplicables a todas las participaciones que conforman el sistema general de participaciones, se refiere necesariamente a todas ellas.

Tiene pues dicho artículo 91 un alcance y un contenido normativo más amplio que lo hace una norma distinta y que exige en consecuencia un pronunciamiento particular de constitucionalidad.

Así las cosas la Corte no atenderá la petición hecha por el señor Procurador para estarse a lo resuelto en la Sentencia C-793 de 2002 y procederá a efectuar el análisis de los cargos formulados por el demandante en este proceso, sin perjuicio de que, como se verá mas adelante resulten plenamente aplicables en el presente caso los criterios señalados en dicha sentencia relativos al necesario respeto en este campo del mandato constitucional contenido en los artículos 356 y 357 superiores en relación con el destino de los recursos que conforman el sistema general de participaciones, así como los presupuestos reiterados en dicha sentencia respecto de las excepciones al principio de inembargabilidad de los recursos públicos.

4. El análisis de los cargos.

²¹ *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.

²² *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.

Los rendimientos financieros de los recursos del sistema general de participaciones que se generen una vez entregados a la entidad territorial, se invertirán en el mismo sector para el cual fueron transferidos. En el caso de la participación para educación se invertirán en mejoramiento de calidad.”

Para el actor la disposición acusada desconoce los derechos a la igualdad y al acceso a la justicia en cuanto establece una situación discriminatoria para los particulares que a pesar de vencer en juicio a la administración no pueden hacer efectivos sus derechos sustanciales por el hecho de la inembargabilidad de los recursos a que la norma alude, mientras que la administración si puede embargar los bienes de dichos particulares cuando son objeto de ejecución por deudas contraídas con el Estado.

Afirma además que no encuentra sustento para el caso de la inembargabilidad de los recursos de la participación de propósito general que los municipios clasificados en las categorías 4, 5 y 6 pueden destinar libremente para inversión u otros gastos de la administración municipal, pues no ve cual es la destinación social constitucional que justifique dicha inembargabilidad.

4.1 El análisis del cargo sobre la supuesta vulneración de los artículos 13 y 229 superiores.

Al respecto la Corte considera pertinente recordar que la inembargabilidad de los recursos a que alude la norma acusada encuentra sustento superior en el artículo 63 de la Constitución que establece lo siguiente:

"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."

Es decir que el legislador por mandato constitucional tiene la facultad de asignar, según su criterio, la calidad de inembargables a ciertos bienes, facultad que podrá ejercer siempre y cuando dicha asignación no comporte trasgresión de otros derechos o principios constitucionales.

Cabe recordar así mismo que el principio de inembargabilidad pretende proteger los recursos financieros del Estado, destinados, por definición, en un Estado Social de Derecho, a satisfacer los requerimientos indispensables para la realización de sus fines esenciales. En este sentido, como lo ha señalado reiteradamente la Corte la embargabilidad indiscriminada de los recursos públicos, expondría el funcionamiento mismo del Estado a una parálisis total, so pretexto de la satisfacción de un cobro judicial de un acreedor particular, por lo que dicha hipótesis resulta inaceptable, pues sería tanto como hacer prevalecer el interés particular sobre el interés general, con desconocimiento del artículo primero y del preámbulo de la Carta²³.

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

²³ Ver Sentencia C-546/92 M.P. Ciro Angarita Barón Alejandro Martínez Caballero.

no cabe en principio considerar vulnerado el derecho de igualdad en las circunstancias a que alude el accionante.

La Corte, empero, puso de presente en la Sentencia C-546 de 1992 que la aplicación irrestricta del principio de inembargabilidad podía significar en materia laboral el desconocimiento del principio de la igualdad material, al convertirse en un obstáculo para el ejercicio efectivo de los derechos reconocidos a los trabajadores.

Dijo la Corte:

“El mandato constitucional de proteger la igualdad material afecta a todas las ramas y poderes públicos, para el cumplimiento de uno de los fines esenciales del Estado: garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes que genera esa labor humana (artículo 2°).

Ahora bien, entre los principios mínimos fundamentales que al tenor de lo preceptuado por el artículo 53 de la Carta Política debe contener el Estatuto del Trabajo se encuentra el de la "...la igualdad de oportunidades para los trabajadores..." Este postulado es una especie del principio de igualdad cuya formulación genérica se consigna en el artículo 13 de la Constitución. La igualdad de oportunidades permite además el desarrollo de la dignidad que genera la persona humana a partir de sus derechos inalienables (artículo 5°) e inherentes (artículo 94).

La inembargabilidad en materia laboral desconoce el principio de la igualdad material, al convertirse en un obstáculo para el ejercicio efectivo del derecho. Esta situación, que hipotéticamente puede ser la de cualquier trabajador vinculado con el Estado, se pone de manifiesto de manera más dramática en los siguientes eventos:

A) Un pensionado del sector privado estaría en mejores condiciones que un pensionado de la Caja Nacional de Previsión Social;

B) Un pensionado de una entidad pública con liquidez (Cajas de Previsión del Congreso, Presidencia, Militares) estaría también en mejor posición que un pensionado de la Caja;

C) Un acreedor de la Nación en virtud de sentencia estaría mejor garantizado que un acreedor de la Nación en virtud de una resolución administrativa que le reconoce una pensión.”

Es por ello que la jurisprudencia precisó que en aquellos casos en los cuales la efectividad del pago de las obligaciones dinerarias a cargo del Estado surgidas de las obligaciones laborales, solo se logre mediante el embargo de bienes y

rentas incorporados al presupuesto de la nación, este será embargable en los términos del artículo 177 del Código Contencioso Administrativo²⁴.

De la misma manera frente a la necesidad de asegurar, entre otros derechos, el derecho al acceso a la administración de justicia como medio para lograr la protección de sus derechos violados o desconocidos por el Estado, la Corte señaló que dicho principio de inembargabilidad es aplicable solamente en el entendido que cuando se trate de sentencias judiciales los funcionarios competentes deben adoptar las medidas conducentes al pago de las mismas dentro de los plazos establecidos en las leyes, siendo posible la ejecución diez y ocho meses después de la ejecutoria de la respectiva sentencia. Así mismo que no existe justificación objetiva y razonable para que únicamente se puedan satisfacer los títulos que constan en una sentencia y no los demás que provienen del Estado deudor y que configuran una obligación clara, expresa y actualmente exigible. Por lo que los créditos a cargo del Estado, bien sean que consten en sentencias o en otros títulos legalmente validos, deben ser pagados mediante el procedimiento que indica la ley 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.²⁵

Para sustentar dicha conclusión dijo la Corte:

“Corresponde en consecuencia a la ley determinar cuales son "los demás bienes" que son inembargables, es decir, aquéllos que no constituyen prenda de garantía general de los acreedores y que por lo tanto no pueden ser sometidos a medidas ejecutivas de embargo y secuestro cuando se adelante proceso de ejecución contra el Estado. Pero el legislador, si bien posee la libertad para configurar la norma jurídica y tiene, por consiguiente, una potestad discrecional, no por ello puede actuar de modo arbitrario, porque tiene como límites los preceptos de la Constitución, que reconocen principios, valores y derechos. En tal virtud, debe atender a límites tales como: el principio del reconocimiento de la dignidad humana, la vigencia y efectividad de los derechos constitucionales fundamentales de las personas, el principio de la seguridad jurídica, el derecho a la propiedad, el acceso a la justicia como medio para lograr la protección de sus derechos violados o desconocidos por el Estado, y la necesidad de asegurar la vigencia de un orden justo. Es decir, que al diseñar las respectivas normas el legislador debe buscar una conciliación o armonización de intereses contrapuestos: los generales del Estado tendientes a asegurar la intangibilidad de sus bienes y recursos y los

²⁴ "Artículo 177.- Cuando se condene a la Nación, a una entidad territorial o descentralizada al pago o devolución de una cantidad líquida de dinero, se enviará inmediatamente copia de la sentencia a quien sea competente para ejercer las funciones del ministerio público frente a la entidad condenada...

Será causal de mala conducta de los funcionarios encargados de ejecutar los presupuestos públicos, pagar las apropiaciones para cumplimiento de condenas más lentamente que el resto. Tales condenas, además, serán ejecutables ante la justicia ordinaria dieciocho (18) meses después de su ejecutoria..."

²⁵ Sentencia C-354/97 M.P. Antonio barrera Carbonell

particulares y concretos de las personas, reconocidos y protegidos constitucionalmente"²⁶. (subrayas fuera de texto)

En este sentido tal y como se desprende de las decisiones a que se ha hecho reiterada referencia en esta sentencia el citado principio de inembargabilidad, no puede ser considerado como absoluto, pues el ejercicio de la competencia asignada al legislador en este campo para sustraer determinados bienes de la medida cautelar de embargo necesariamente debe respetar los principios constitucionales y los derechos reconocidos en la Constitución, dentro de los que se cuentan los derechos a la igualdad y al acceso a la justicia a que se refiere el actor en su demanda.

Así las cosas, los referidos derechos deben ser tomados necesariamente en cuenta en el presente caso para considerar el alcance del artículo 91 parcialmente acusado, y en este sentido la inembargabilidad que en él se establece debe entenderse aplicable dentro de los parámetros a que se ha hecho referencia y por tanto sujeta a las excepciones señaladas en la jurisprudencia, en los términos que a continuación se precisan.

5. La exequibilidad condicionada de la expresión acusada.

Tomando en cuenta las consideraciones anteriores, la Corte estima que son totalmente aplicables en el presente caso los criterios establecidos por la Corporación en sus precedentes decisiones respecto del condicionamiento de la constitucionalidad de las normas que establecen la inembargabilidad de los recursos públicos.

En este sentido ha de tenerse en cuenta que la inembargabilidad de dichos recursos solamente se ajusta a la Constitución en la medida en que ello no impida la efectividad del pago de las obligaciones dinerarias surgidas de las obligaciones laborales, como se señaló por la Corte desde la sentencia C-546 de 1992.

De la misma manera, que la regla general de la inembargabilidad de las rentas y recursos del Estado tiene como excepción el pago de sentencias y de las demás obligaciones claras expresas y actualmente exigibles a cargo de entidades públicas, para lo cual como se señaló en la sentencia C-354 de 1997 se acudirá al procedimiento señalado en el Estatuto orgánico de presupuesto y en los artículos 176 y 177 del Código Contencioso Administrativo.

Así mismo que en materia de recursos del sistema general de participaciones la Sentencia C-793 de 2002 precisó que las excepciones al principio de inembargabilidad que pueden predicarse respecto de los recursos de la participación de educación a que alude el artículo 18 de la Ley 715 de 2001 solo proceden frente a obligaciones que tengan como fuente las actividades señaladas en el artículo 15 de la misma ley como destino de dicha

²⁶ Ibidem Sentencia C-354/97 M.P. Antonio Barrera Carbonell

participación. Y ello por cuanto permitir por la vía del embargo de recursos el pago de obligaciones provenientes de otros servicios, sectores o actividades a cargo de las entidades territoriales afectaría indebidamente la configuración constitucional del derecho a las participaciones establecido en el artículo 287 numeral 4 y regulado por los artículos 356 y 357 de la Constitución.

Cabe hacer énfasis en que dicho criterio -fijado en la sentencia C-793 de 2002 solamente respecto de los recursos para educación del sistema general de participaciones- debe extenderse en el presente caso a los demás recursos de dicho sistema, con la única salvedad a que mas adelante se refiere la Corte respecto de los recursos que pueden destinar libremente los municipios de las categorías 4, 5 y 6 cuando estos no se destinen a financiar la infraestructura en agua potable y saneamiento básico.

En este sentido, de la misma manera que en el caso de la participación en educación, ha de entenderse que las excepciones al principio de inembargabilidad que pueden predicarse, en aplicación de los criterios jurisprudenciales atrás citados, respecto de los recursos de las participaciones en salud y propósito general, solo proceden frente a obligaciones que tengan como fuente las actividades que la ley 715 de 2001 fija como destino de dichas participaciones.

Téngase en cuenta en efecto que el artículo 91 acusado hace parte de las disposiciones comunes aplicables al sistema general de participaciones (título V de la Ley 715 de 2001), es decir a las participaciones en educación, salud y propósito general y que es en relación con todas ellas que los mandatos constitucionales arriba enunciados deben aplicarse.

Téngase en cuenta así mismo que contrariaría el mandato constitucional de destinación de las participaciones aludidas (arts. 356 y 357 C.P.) el que pudiera entenderse que se puedan afectar en esas circunstancias los recursos de las participaciones para educación y salud, así como de propósito general que tienen fijadas por la Constitución y la ley precisas destinaciones.

Así las cosas, la Corte declarará la exequibilidad de la expresión "*estos recursos no pueden ser sujetos de embargo*" contenida en el primer inciso del artículo 91 de Ley 715 de 2001, en el entendido que los créditos a cargo de las entidades territoriales por actividades propias de cada uno de los sectores a los que se destinan los recursos del sistema general de participaciones (educativo, salud y propósito general), bien sea que consten en sentencias o en otros títulos legalmente válidos que contengan una obligación clara, expresa y actualmente exigible que emane del mismo título, deben ser pagados mediante el procedimiento que señale la ley y que transcurrido el término para que ellos sean exigibles, es posible adelantar ejecución, con embargo, en primer lugar, de los recursos del presupuesto destinados al pago de sentencias o conciliaciones, cuando se trate de esa clase de títulos, y, si

ellos no fueren suficientes, de los recursos de la participación respectiva, sin que puedan verse comprometidos los recursos de las demás participaciones.

6. El caso de los recursos que pueden destinar libremente los municipios de las categorías 4, 5 y 6. Aplicación de los criterios fijados en esta sentencia en materia de inembargabilidad cuando se trate de recursos que hayan sido destinados a financiar la infraestructura de agua potable y saneamiento básico.

Frente a la afirmación del actor según la cual no existe sustento para la inembargabilidad de los recursos de la participación de propósito general que de acuerdo con el artículo 78 de la Ley 715 de 2001 los municipios de las categorías 4, 5 y 6 pueden destinar libremente para inversión u otros gastos de la administración municipal, la Corte considera necesario establecer una diferencia entre los recursos que en estas circunstancias se destinen para financiar la infraestructura de agua potable y saneamiento básico y los que se destinen para otros fines.

Al respecto debe tenerse en cuenta que el artículo 78 fija de manera precisa el destino de la totalidad de los recursos de la participación de propósito general con excepción de algunos porcentajes cuya destinación queda en manos de algunos municipios²⁷.

Cabe precisar en efecto que los municipios clasificados en las categorías 4^a, 5^a y 6^a, podrán destinar libremente, para inversión u otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal, hasta un veintiocho por ciento (28%) de los recursos que perciban por la Participación de Propósito General. Mientras que el 72% restante de los recursos de la misma participación asignada a dichos municipios, así como el total de los recursos de la

²⁷ Artículo 78. *Destino de los recursos de la participación de propósito general.* Los municipios clasificados en las categorías 4^a, 5^a y 6^a, podrán destinar libremente, para inversión u otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal, hasta un veintiocho por ciento (28%) de los recursos que perciban por la Participación de Propósito General.

El total de los recursos de la participación de propósito general asignado a los municipios de categorías Especial, 1^a, 2^a y 3^a; el 72% restante de los recursos de la participación de propósito general para los municipios de categoría 4^a, 5^a o 6^a; y el 100% de los recursos asignados de la participación de propósito general al departamento archipiélago de San Andrés y Providencia, se deberán destinar al desarrollo y ejecución de las competencias asignadas en la presente ley.

Del total de dichos recursos, las entidades territoriales destinarán el 41% para el desarrollo y ejecución de las competencias asignadas en agua potable y saneamiento básico. Los recursos para el sector agua potable y saneamiento básico se destinarán a la financiación de inversiones en infraestructura, así como a cubrir los subsidios que se otorguen a los estratos subsidiables de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 142 de 1994.

El cambio de destinación de estos recursos estará condicionado a la certificación que expida la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional, en el sentido que el municipio o distrito tienen:

- a) Coberturas reales superiores a noventa por ciento (90%) en acueducto y ochenta y cinco por ciento (85%) en alcantarillado;
- b) Equilibrio financiero entre las contribuciones y los subsidios otorgados a los estratos subsidiables, de acuerdo con la Ley 142 de 1994 o aquellas que la modifiquen o adiciones;
- c) Que existan por realizar obras de infraestructura en agua potable y saneamiento básico en el territorio del municipio o distrito, adicionales a las tarifas cobradas a los usuarios.

La ejecución de los recursos de la participación de propósito general deberá realizarse de acuerdo a programas y proyectos prioritarios de inversión viables incluidos en los presupuestos.

Parágrafo 1°. Con los recursos de la participación de propósito general podrá cubrirse el servicio de la deuda originado en el financiamiento de proyectos de inversión física, adquirida en desarrollo de las competencias de los municipios. Para el desarrollo de los mencionados proyectos se podrán pignorar los recursos de la Participación de propósito general.

Parágrafo 2°. Las transferencias de libre disposición podrán destinarse a subsidiar empleo o desempleo, en la forma y modalidades que reglamente el Gobierno Nacional.

Parágrafo 3°. Del total de los recursos de Propósito General destinase el 10% para el deporte, la recreación y la cultura: 7% para el deporte y la recreación y 3% a la cultura.

participación de propósito general asignado a los municipios de categorías Especial, 1ª, 2ª y 3ª y al departamento archipiélago de San Andrés y Providencia, se deberán destinar exclusivamente al desarrollo y ejecución de las competencias asignadas en la ley 715 de 2001.

Para la Corte si los referidos municipios deciden destinar los recursos de los que pueden disponer libremente para financiar la infraestructura de agua potable y saneamiento básico, el porcentaje que así destinen, bien sea el 28% o uno inferior, deberá recibir el mismo tratamiento en materia de inembargabilidad que los demás recursos del sistema de participaciones. Dicha destinación armoniza en efecto plenamente con la destinación fijada por la Constitución y la Ley para los recursos de la participación de propósito general y debe tener idéntica protección.

Frente a los recursos que se destinen por los referidos municipios en los términos del primer inciso del artículo 78 de la Ley 715 de 2001 para otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal diferentes al financiamiento de la infraestructura de agua potable y saneamiento básico, no cabe hacer la misma consideración, pues en este caso como lo señala el actor no se da la destinación social constitucional que fundamenta el régimen excepcional de protección de los recursos del sistema de participaciones.

En este sentido la Corte declarará la constitucionalidad de la expresión “*estos recursos no pueden ser sujetos de embargo*” contenida en el primer inciso del artículo 91 de Ley 715 de 2001, en el entendido igualmente que en el caso de los recursos de la Participación de Propósito General que de acuerdo con el primer inciso del artículo 78 de la Ley 715 de 2001 los municipios clasificados en las categorías 4ª, 5ª y 6ª destinen para financiar la infraestructura de agua potable y saneamiento básico y mientras mantengan esa destinación, los créditos que se asuman por los municipios respecto de dichos recursos estarán sometidos a la mismas reglas en materia de inembargabilidad a que se ha hecho referencia en esta sentencia, sin que puedan verse comprometidos los demás recursos de la participación de propósito general cuya destinación está fijada por el Legislador, ni de las participaciones en educación y salud.

VII. DECISION

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

RESUELVE

Declarar **EXEQUIBLE**, por los cargos formulados, la expresión “*estos recursos no pueden ser sujetos de embargo*” contenida en el primer inciso del

artículo 91 de Ley 715 de 2001, **en el entendido** que los créditos a cargo de las entidades territoriales por actividades propias de cada uno de los sectores a los que se destinan los recursos del sistema general de participaciones (educativo, salud y propósito general), bien sea que consten en sentencias o en otros títulos legalmente válidos que contengan una obligación clara, expresa y actualmente exigible que emane del mismo título, deben ser pagados mediante el procedimiento que señale la ley y que transcurrido el término para que ellos sean exigibles, es posible adelantar ejecución, con embargo, en primer lugar, de los recursos del presupuesto destinados al pago de sentencias o conciliaciones, cuando se trate de esa clase de títulos, y, si ellos no fueren suficientes, de los recursos de la participación respectiva, sin que puedan verse afectados con embargo los recursos de las demás participaciones.

Así mismo **en el entendido** que en el caso de los recursos de la Participación de Propósito General que, de acuerdo con el primer inciso del artículo 78 de la Ley 715 de 2001, los municipios clasificados en las categorías 4^a, 5^a y 6^a destinen al financiamiento de la infraestructura de agua potable y saneamiento básico y mientras mantengan esa destinación, los créditos que se asuman por los municipios respecto de dichos recursos estarán sometidos a las mismas reglas señaladas en el párrafo anterior, sin que puedan verse afectados con embargo los demás recursos de la participación de propósito general cuya destinación está fijada por el Legislador, ni de las participaciones en educación y salud.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT
Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA
Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA
Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA
Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO
Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL
Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA
Magistrado

ÁLVARO TAFUR GALVIS
Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ
Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ
Secretaria General

LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL
DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que el H. Magistrado doctor MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA, no firma la presente sentencia por encontrarse en permiso debidamente autorizado por la Sala Plena.

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ
Secretaria General

Aclaración de voto a la Sentencia C-566/03

Referencia: expediente D-4361

Demanda de inconstitucionalidad contra el inciso primero (parcial) del artículo 91 de la Ley 715 de 2001.

Actor: Carlos Eduardo Sevilla Cadavid

Magistrado Ponente:
Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

Como quiera que en relación con la Ley 715 de 2001, tanto en las sentencias C-617 y C-618 de 2002, he manifestado que, a mi juicio, en su integridad, dicha ley es inexecutable por violación de varias disposiciones de la Constitución, razón por la cual he salvado el voto, en esta oportunidad aclaro mi voto en el sentido de que, por las mismas razones expuestas en los salvamentos de voto a las dos sentencias anteriormente mencionadas, sigo considerando que es igualmente inexecutable el inciso primero (parcial) del artículo 91 de la misma ley, posición de aclaración que asumo en esta oportunidad para respetar esos fallos, aunque sigo discrepando de las decisiones allí contenidas.

Fecha ut supra,

JAIME ARAUJO RENTERIA
Magistrado

Aclaración de voto del Magistrado Alfredo Beltrán Siera, en relación con la sentencia C-566 de julio 15 de 2003 (Expediente D-4361)

Aclaro mi voto en relación con la Sentencia C-566 de julio 15 de 2003, por cuando en las sentencias C-617 y C-618 de 2002 manifesté que, a mi juicio, la ley 715 de 2002 es inexecutable en su integridad, razón por la cual salvé entonces el voto.

Fecha ut supra,

ALFREDO BELTRÁN SIERRA
Magistrado