

**ANÁLISIS DE LA EVOLUCIÓN JURISPRUDENCIAL DEL PRINCIPIO DE
INEMBARGABILIDAD DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN**

**MARIA ANGELA GUZMAN MARTINEZ
MARIA ELENA CAICEDO YELA**

**POSTGRADO EN DERECHO ADMINISTRATIVO
UNIVERSIDAD DE NARIÑO
SAN JUAN DE PASTO
2006**

**ANALISIS DE LA EVOLUCION JURISPRUDENCIAL DEL PRINCIPIO DE
INEMBARGABILIDAD DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION**

**MARIA ANGELA GUZMAN MARTINEZ
MARIA ELENA CAICEDO YELA**

**Trabajo presentado con el fin de obtener el título de
Especialistas en Derecho Administrativo**

**POSTGRADO EN DERECHO ADMINISTRATIVO
UNIVERSIDAD DE NARIÑO
SAN JUAN DE PASTO
2006**

NOTA DE ACEPTACIÓN

APROBADO

DRA. INGRID LEGARDA

ASESORA

DR. LUIS CARVAJAL

JURADO

DR. FREDY MUÑOZ

JURADO

PASTO, NOVIEMBRE 14 DE 2006

DEDICATORIAS

A Dios por este regalo que deviene de su misericordiosa magnificencia.

A quien en vida fue mi segunda madre MARIA ELENA PORTILLA DE CAICEDO, mujer incansable de sólidos principios e innumerables virtudes, a quien debo la inspiración de todos mis emprendimientos.

A mis padres BLANCA DORIS y JORGE LUIS, seres vitales en el desarrollo de mi existencia y formación personal.

A mi amor, el ser maravilloso con quien espero compartir grandes proyectos como el que se consolida con la presentación de este trabajo.

MARIA ELENA CAICEDO

A mi hijo JUAN CAMILO, quien es la inspiración en mi vida para llevar a cabo todas mis metas quien gracias a su amor ha hecho posible la culminación de todos mis logros.

A mis padres quienes han hecho una gran persona de mi, gracias a sus valores, amor, sacrificios y constancia, y a Dios por haberme puesto en este hogar.

A mi único amor quien permite que día a día la vida me regale una sonrisa, gracias por hacer parte de mi vida y por permitirme ser parte de la tuya.

MARIA ANGELA GUZMAN

AGRADECIMIENTOS

A los Doctores LUIS CARVAJAL ARGOTY y FREDY MUÑOZ ACOSTA Especialistas en Derecho Administrativo y otros estudios, excelentes ilustradores, cuyo conocimiento y experiencia contribuyeron a la maduración de este monólogo.

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	12
1. CONTENIDO Y ESPIRITU DEL PRINCIPIO DE INEMBARGABILIDAD DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN	15
2. BIENES ESTATALES INEMBARGABLES	44
3. ANALISIS JURISPRUDENCIAL “PRINCIPIO DE INEMBARGABILIDAD DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN Y SUS EXCEPCIONES” SEGÚN LA CORTE CONSTITUCIONAL.	48
4. ANALISIS JURISPRUDENCIAL “PRINCIPIO DE INEMBARGABILIDAD DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN Y SUS EXCEPCIONES” SEGÚN EL CONSEJO DE ESTADO.	69
CONCLUSIONES	88
BIBLIOGRAFIA	90

RESUMEN

El principio de la inembargabilidad presupuestal, no es de rango constitucional general, ya que la Carta se limita a enunciar unos bienes que son inembargables (art. 63 y 72), y le otorga la competencia al legislador para que determine los bienes que tengan ese carácter.

En este sentido los recursos públicos contenidos en el presupuesto general de la Nación son inembargables (art. 19 Decreto 111 de 1996), cuyo precepto ha sido reiterado en varias sentencias de la Corte Constitucional, entre ellas la C-546 de 1992.

Pero este principio no es absoluto, existen tres excepciones planteadas por la Jurisprudencia de nuestro país, en el sentido de permitir la embargabilidad del presupuesto general de la Nación, cuando se trate de sentencias judiciales, créditos laborales y créditos provenientes de contratos estatales.

ABSTRACT

The legal principle stating that budgetary Money is not subject to lien, does not have a general constitutional rank as the Constitution only makes an enunciation of certain goods which are not subject to lien (Art. 63 and 72), and vests competence onto the legislator to determine which goods have such character.

In this sense public moneys incorporated in the general budget of the Nation are not subject of lien (Art. 19, Decree 111/1996), a rule reiterated in several decisions of the Constitutional Court, among them C-546 of 1992.

But this is not an absolute principle as there exist three exceptions posed by the jurisprudence of the courts of our country, in the sense of allowing to impose a lien on the general budget of the Nation when it is needed for the fulfillment of a judicial decision, a labor credit or credits stemming from state contracts.

I. INTRODUCCIÓN

Toda organización política estructurada, apareja un principio de organización presupuestal, como instrumento fundamental de ejecución de los fines que se proyecta.

En este sentido, la Constitución Política de Colombia de 1991, reafirma como atribución constitucional del Congreso, la función de expedir leyes Orgánicas, en materia de preparación, aprobación, ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones. (ART. 151)

“El Presupuesto General de la Nación se ha definido como un acto de autoridad soberana, por el cual se computan anticipadamente los ingresos y se autorizan los gastos públicos, para un período determinado.”

El presupuesto de una entidad es la estimación tanto de los ingresos que se recaudarán durante la vigencia fiscal, como de los gastos de funcionamiento, de deuda y de inversión, a los cuales se puede comprometer con base en los ingresos. Así mismo, incluye la definición de las disposiciones necesarias para garantizar una ejecución eficiente de los recursos, sobre la base del Plan de Desarrollo.

En materia financiera, el presupuesto es el instrumento operativo básico. De su ejecución depende el cumplimiento de las metas fijadas por la administración. Por tal motivo su proceso de preparación debe ser abordado técnicamente para evitar la sobre estimación de ingresos, la subvaloración de los gastos, o viceversa.

En la preparación del presupuesto anual y en su ejecución se debe partir del principio de planificación, según el cual “El presupuesto de una entidad territorial, que se expide anualmente, deberá reflejar los planes de largo, mediano y corto plazo”. En consecuencia, para su elaboración se tomarán en cuenta los objetivos de los Planes de Desarrollo, el proceso de planeación financiera, y la evaluación que de éstos se lleve a cabo conforme a las disposiciones consagradas en las respectivas normas.

Concomitante con lo anterior, el Presupuesto General de la Nación, goza de especial protección del Estado, en la medida en que se encuentra destinado a la ejecución de los planes y programas de inversión y gasto público y por tanto, reviste un principio de intangibilidad judicial, contemplado en el Estatuto Orgánico de Presupuesto – Decreto 111 de 1996, como el PRINCIPIO DE INEMBARGABILIDAD DEL SISTEMA PRESUPUESTAL – (Art. 19).

El sustento constitucional, de este principio se reafirma con las previsiones de los artículos 62 y 73 de la Constitución Nacional, la cual si bien lo establece de manera especial para 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 otros bienes culturales que conforman la identidad nacional; consagra una reserva legal para la determinación de los demás bienes estatales, que hayan de considerarse como inembargables, inalienables e imprescriptibles.

Como colorario de lo anterior, la Corte Suprema de Justicia, anterior autoridad a quien le estaba atribuida la función de constitucionalidad y la actual Corte Constitucional, se han pronunciado en múltiples sentencias, en torno a la finalidad y espíritu de este principio, dirigido a la realización del interés público sobre el interés particular, criterios fundantes del Estado Social de Derecho.

En este sentido, las autoras de este estudio se enfocarán a analizar el tratamiento jurisprudencial del principio de inembargabilidad del Presupuesto General de la

Nación, en aras de desentrañar su alcance a la luz de su arraigo constitucional y legal.

2. CONTENIDO Y ESPÍRITU DEL PRINCIPIO DE INEMBARGABILIDAD DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN

La ley orgánica del presupuesto nacional regula lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos tanto de la nación como de los entes territoriales y descentralizados.

Los principios y disposiciones establecidos en el Título XII de la Constitución Política (régimen económico y de la hacienda Pública) se aplicarán, en lo pertinente, a las entidades territoriales, "para la elaboración, aprobación y ejecución de su presupuesto" art. 353. Los bienes y rentas tributarias y no tributarias o provenientes de la explotación de monopolios, "son de propiedad exclusiva y gozan de las mismas garantías que la propiedad y renta de los particulares" (art. 362). Se precisa la competencia de los entes seccionales para concluir que el principio de la inembargabilidad presupuestal no es de rango constitucional general, ya que la carta se limita a enunciar unos bienes que son inembargables (arts. 63 y 72) y le otorga la competencia al legislador para que determine los bienes que tengan ese carácter.

En este sentido, los recursos públicos contenidos en el presupuesto general de la Nación son inembargables, de acuerdo con lo previsto en el artículo 19 del Decreto Ley 111 de 1996 (Estatuto Orgánico de Presupuesto), cuyo precepto ha sido reiterado en varias sentencias de la Corte Constitucional, e igualmente aparece contemplado en el artículo 513 del Código de Procedimiento Civil.

La normatividad enunciada muestra así, que frente a la Nación no podrán embargarse las rentas y recursos incorporados en el presupuesto general; ni los bienes y derechos de los órganos que lo conforman. La regla contempla dos

grupos diferentes de bienes: a) las rentas y recursos incorporados en el presupuesto nacional; y b) los bienes y derechos de los órganos que lo conforman.

Reitera la Corte Constitucional (sentencia C-546/92), que tanto las rentas en estricto sentido como los recursos incorporados al presupuesto nacional son inembargables, ya que los dos conceptos encajan en la noción de renta presupuestal. Y lo son porque el concepto "Rentas" desde el punto de vista fiscal conforman una noción genérica, comprensiva no sólo de los ingresos corrientes de la Nación (tributarios o no tributarios, art. 27 Decreto 111/96), sino también de las contribuciones parafiscales cuando sean administradas por un órgano que haga parte del presupuesto, de los fondos especiales, de los recursos de capital y de los ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional (art. 34 ibidem). Cuando la ley habla de que son inembargables las rentas incorporadas al presupuesto nacional, habrá que entender todas las enunciadas en el literal a) del art. 11 del estatuto orgánico del presupuesto, y no sólo los ingresos corrientes, tributarios o no, porque no puede inadvertirse, por ejemplo, que tanto las contribuciones parafiscales como los recursos de capital (del balance, del crédito externo o interno, los rendimientos financieros, el deferencial cambiario, etc.), son rentas y como tales tendrán que estimarse forzosamente en aquella parte del presupuesto que se conoce con el nombre de presupuesto de rentas.

El presupuesto general posee dos partes bien diferenciadas: el presupuesto de rentas y la ley de apropiaciones; y no comparte una tercera que podríamos denominar presupuesto de recursos. Y no la hay porque fiscalmente los recursos de capital no son más que una especie del género "renta presupuestal". El principio de la inembargabilidad está consagrado en la ley orgánica del presupuesto - que gobierna la expedición y el manejo de los presupuestos a partir de su vigencia, mediante una serie de reglas y principios generales - y no en la ley anual del presupuesto. Por esa razón, su vigencia no es temporal y referida sólo a un determinado ejercicio. En la ley anual de presupuesto podrá omitirse la prohibición de medidas cautelares, sin que por eso desaparezca la previsión

general que trae el estatuto orgánico, el cual no habla específicamente de unas rentas en particular sino de las incorporadas en cada presupuesto, y éstas son, en suma, las inembargables. Además, frente a los bienes y derechos de los órganos que conforman el presupuesto no existe, en principio, restricción alguna.

Sobre la no embargabilidad de los bienes y derechos de los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación, aunque en estricto sentido el presupuesto carece de órganos, puesto que no es más que *"un acto de la autoridad soberana por el cual se computan anticipadamente los ingresos y se autorizan los gastos para un periodo determinado"*, sí hace referencia forzosa a los distintos organismos o dependencias que hacen parte de la Nación, o sea a los enunciados en los citados arts 3 y 11 del estatuto orgánico del presupuesto. Por esta razón, para efectos presupuestales, tienen el carácter de órganos los siguientes: las Rama judicial y legislativa, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la Registraduría Nacional del Estado Civil que incluye el Consejo Nacional Electoral, los Ministerios, los Departamentos Administrativos, los Establecimientos Públicos y la Policía Nacional.

Jurisprudencialmente, vale la pena hacer mención de las principales sentencias en esta materia, proferidas por las altas Cortes de Justicia, Corte Suprema, de 22 de marzo de 1990 y 3 de octubre de 1991; de la Corte Constitucional en sentencia de constitucionalidad y de Tutela de octubre 1 de 1992 (C – 546), enero 25 de 1993 (C - 017), marzo 30 de ese mismo año (T - 128), 21 de enero de 1993 (C - 103), marzo 10 de 1994 (C - 103) y febrero 1 de 1995 (T - 025). Las sentencias reseñadas permiten afirmar que:

a) Constituye un precedente jurisprudencial, la sentencia C-546 de 1992, mediante la cual, se declaró conforme a la Carta Política, la regla general de la inembargabilidad de las rentas y recursos incorporados en el presupuesto general de la Nación, al declarar exequible el artículo 16 de la Ley 38 de 1989, con la

excepción de los créditos laborales, en aras de salvaguardar el principio de la dignidad humana y hacer efectivo el ejercicio del derecho fundamental al trabajo en condiciones justas y dignas¹.

b) El art 74 de la ley 46 de 1990 (presupuesto para la vigencia fiscal de 1991) es exequible con excepción de las expresiones "*y bienes*" y "*los intermediarios financieros y los administradores de esos bienes no darán cumplimiento a las ordenes judiciales que violen lo dispuesto en el presente artículo*".

c) El principio de la inembargabilidad comprendido en la enumeración que hace el art 8 de la ley 38 de 1989 (hoy incluido con los demás del sistema presupuestal en el 12 del Decreto 111 de 1996) es constitucional, como también el 16 de la misma ley que lo regula. Se observa que ese mismo fallo de 1 de octubre de 1992 (C - 546) creó, por vía de interpretación, la embargabilidad de los bienes estatales dentro de las ejecuciones por obligaciones dinerarias a cargo del Estado que surjan de relaciones laborales y cuyo pago no se haya obtenido por las vías administrativa o judicial. En igual sentido se pronunció la Corte Constitucional por vía de tutela en su fallo T - 128 de marzo 30 de 1993.

d) En ese mismo orden de ideas, la norma de la ley 15 de 1982 que señala que "*los dineros oficiales para el pago de pensión de jubilación, vejez, invalidez y muerte son inembargables*" fué declarada constitucional (C - 017 / 93), dejando a salvo las situaciones en las cuales la efectividad del pago de las obligaciones laborales sólo pueda hacerse mediante el embargo de los mismos, en cuyo caso el embargo correspondiente se ajustará a lo señalado en el art 117 (sic) del Código Contencioso Administrativo (debe leerse el 177).

¹ CORTE CONSTITUCIONAL –COLOMBIANA Sentencia C-354 de 1997. Ver también la Sentencia T-262 de 1997.

La sentencia de 21 de enero de 1993 (C - 013 / 93) reiteró la embargabilidad de los bienes del presupuesto para el cobro de las obligaciones laborales por la vía ejecutiva.

Como se observa, la Corte Constitucional, al interpretar el alcance del principio de la inembargabilidad contemplado en los arts 8 y 16 de la ley 38 de 1989, hoy art. 12 y 19 del Dto. 111/96, estableció la excepción relacionada con el cobro compulsivo de las citadas obligaciones (Sent C – 546/92).

e) Los numerales 158 y 172 del art 1º del Decreto 2282 de 1989, que modifican los arts 336 y 513 del C. de P. Civil, son constitucionales, así: En el art. 336 inciso 1, la frase que reza: *La Nación no puede ser ejecutada, salvo en el caso contemplado en el art 177 del C.C.A;* y en el artículo 513 el 2º inciso ibidem que dice: *“Las rentas y recursos incorporados en el presupuesto general de la nación, son inembargables”*. E inexecutable, el inc 3º del art. 513, el aparte que ordena *...” bastará certificación del Director General del Presupuesto o su delegado para acreditar el mencionado carácter de los bienes y a más tardar el día siguiente de haber sido presentada al juez dicha certificación. Contra la providencia que disponga el desembargo no procede recurso alguno”*. En ese orden de ideas, dice la Corte, ese inc 3º quedará así: *“Si llegaren a resultar embargados bienes de esta índole, se efectuará desembargo de los mismos”*. (S. C - 103 de marzo 10 de 1994).

f) En la sentencia de Tutela (T - 327 / 94) se ordenó el desembargo de las transferencias recibidas por el municipio de Sabanalarga, por concepto del IVA.

g) En sentencia C-566 de 2003, M.P. ÁLVARO TAFUR GALVIS, se dijo:

“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.”²

En síntesis, la jurisprudencia constitucional, ha reiterado que el principio de inembargabilidad del presupuesto, hace referencia a un principio de intangibilidad judicial de los recursos financieros estatales, tanto del gasto de funcionamiento como del gasto de inversión, ello con el fin de sustraerlos del contenido del interés particular sobre el interés público, preponderante en el Estado Social de Derecho, reafirmado con la Constitución Nacional de 1991.

En otras palabras, su espíritu está dirigido a la necesidad de garantizar la ejecución de los planes y programas de inversión incluidos en los presupuestos de las entidades estatales, para asegurar en los distintos niveles el equilibrio fiscal y garantizar el cumplimiento de los principios rectores de la ejecución presupuestal; pretendiendo evitar el manejo arbitrario o la indebida destinación del Tesoro Público, con erogaciones no contempladas en la ley, o en cuantía superior a la prevista o con transferencia de créditos sin autorización.

En otras palabras, la Corte Constitucional ha considerado que los recursos contenidos en el Presupuesto General de la Nación tienen como finalidad el cumplimiento de los deberes a cargo del Estado, para garantizar los derechos fundamentales que un Estado Social y Democrático de Derecho. Está destinado a garantizar a la población sin distinción alguna, entre otros, educación, salud, y saneamiento básico, etc. Por lo tanto, los recursos contenidos en la Ley Anual de presupuesto gozan de especial protección frente a reclamaciones de particulares y medidas cautelares que pudiesen alterar su ejecución planificada, y dar lugar a la ruptura del equilibrio del sistema presupuestal que debe imperar

² CORTE CONSTITUCIONAL -COLOMBIANA- Sentencia C- 793 de 2002 M.P. Jaime Córdoba Triviño.

entre los ingresos y gasto público. Esta es la razón para que cada entidad que sea una Sección en el presupuesto general de la Nación, tenga previsto en el presupuesto que le es asignado, la reserva correspondiente al pago de mandatos judiciales.

"Para la Corte Constitucional, el principio de 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".

La ejecución de los gastos consignados en el Presupuesto General de la Nación cuenta con un respaldo financiero manejado por la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional, recursos indistintos depositados en la cuenta única nacional, los cuales hacen unidad de caja, excepto las rentas de destinación específica, es decir, se refunden entre si y contra la cual se gira a cada órgano ejecutor de acuerdo con el Programa Anual Mensualizado de Caja, aprobado a la entidad respectiva, de tal manera que contra tales recursos no proceden medidas cautelares.

Ahora bien, lo anterior no indica de manera alguna que las entidades públicas no deban atender el pago de sus obligaciones legalmente contraídas, pues sería tanto como aceptar el enriquecimiento ilícito del Estado, lo cual tampoco es legalmente permitido. Por ello es congruente lo dispuesto en el artículo 45 del Decreto Ley 111 de 1996, al disponer que los créditos judicialmente reconocidos se presupuesten en cada sección correspondiente a la que corresponda el negocio respectivo y con cargo a esa apropiación se pagarán las obligaciones derivadas de éstos. En firme la decisión, la entidad cuenta con un plazo de 18 meses para realizar las diligencias presupuestales del caso y apropiar los recursos necesarios para pagar la sentencia que así lo dispuso. Es por ello que las

autoridades judiciales que siguen procesos contra entidades públicas deben atender lo establecido en el artículo 177 del Código Contenciosos Administrativo:

Cuando el embargo se ha dispuesto con sujeción a lo indicado en la norma citada, el procedimiento a seguir para su pago será el previsto en el Decreto 3861 de 2004, mediante el cual se modificó el Decreto 1807 de 1994, en donde se prevé la improcedencia del embargo de las cuentas abiertas a favor de la Nación, y sólo podrá realizarse sobre la cuenta o cuentas corrientes a favor de la entidad demandada que reciba recursos del presupuesto nacional.

No obstante, algunos Jueces de la República, reiteradamente han decretado embargos y retención de dineros depositados en cuentas abiertas a favor de la Nación – Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con desconocimiento flagrante del ordenamiento constitucional y legal.

Embargos contra recursos del Sistema General de Participaciones, girados a las entidades territoriales y provenientes de regalías.

En cuanto a la inembargabilidad de rentas contenidas en el presupuesto general de la Nación y transferidas a las entidades territoriales, su protección se hizo extensible en el artículo 19 del Decreto Ley 111 de 1996, al incluir la prohibición para las cesiones y participaciones contenidas en el Título XII, capítulo 4° de la Constitución Política, y su reiteración se hace en el artículo 18 de la Ley 715 de 2001, norma en igual sentido declarada exequible de manera condicionada por la Corte Constitucional mediante la sentencia C-793 de 2002.

Empero, a dichos recursos le es aplicable la excepción a la inembargabilidad cuando se trate de obligaciones laborales, sentencias judiciales proferidas acorde con el procedimiento previsto en el entendido que sean obligaciones que devienen

del mismo sector de la educación los artículos 176 y 177 del Código Contencioso y las previstas en títulos legalmente válidos que contengan una obligación clara, expresa y actualmente exigible emanada del mismo título, con la condición que para hacer efectivo su pago se proceda inicialmente a ordenar el embargo contra la apropiación presupuestal dispuesta para Sentencias o Conciliaciones, y si los saldos no fueren suficientes se siga contra los recursos de la respectiva participación transferida por la Nación en virtud de lo dispuesto en la Ley 715 de 2001, es decir, contra y hasta el porcentaje previsto para Salud o Propósito General, si de esa participación deriva la obligación. No tendrá igual protección el 28% de Propósito General que las entidades territoriales de categoría 4, 5 y 6 hayan dispuesto libremente para gastos de funcionamiento.

No sobra advertir que los recursos de Regalías Directas que reciben las entidades territoriales y las del Fondo Nacional de Regalías, cuyo origen son de carácter constitucional por encontrarse definida dicha renta en el capítulo 4° del Título XII de la Constitución Política, son también inembargables, a las cuales se ha de aplicar el procedimiento previsto para las rentas del Sistema General de Participaciones, o contra cualquier renta contenida en el Presupuesto General de la Nación o en el presupuesto de toda entidad pública a la que aplique el principio de inembargabilidad.

Si en algún evento el Juez de conocimiento adelanta proceso de embargo contra rentas de la naturaleza aquí analizada desconociendo el procedimiento legal previsto para tal fin, el representante legal de la entidad territorial respectiva solicitará de la Dirección General de Presupuesto la certificación sobre el origen de dichos dineros para proceder a su desembargo, de acuerdo con lo ordenado en la Ley Anual de presupuesto de la vigencia fiscal respectiva.

El Estatuto Orgánico de Presupuesto en su artículo 19, establece: “ 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 art 6.55, inciso 3)” Las cesiones y participaciones a que se refiere el Capítulo 4 del Título XII de la C.P. encontramos, entre otras, las establecidas en el artículo 360 y 361 que a la letra dicen:

“Artículo 360. La ley determinará las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables así como los derechos de las entidades territoriales sobre los mismos. La explotación de un recurso natural no renovable causará a favor del Estado, una contraprestación económica a título de regalía, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pacte.

Los departamentos y municipios en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos no renovables, así como los puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos, tendrá derecho a participar en las regalías y compensaciones.”

El artículo 361 determina: “Con los ingresos provenientes de las regalías que no sean asignados a los departamentos y municipios, se creará un Fondo Nacional de Regalías cuyos recursos se destinarán a las entidades territoriales en los términos que señale la ley. Estos fondos se aplicarán a la promoción de la minería, a la preservación del medio ambiente y financiar proyectos regionales de inversión

definidos como prioritarios en los planes de desarrollo de las respectivas entidades territoriales.”

A la luz de las disposiciones transcritas, encontramos dos tipos de recursos de regalías:

a) Las regalías directas o compensaciones, que son aquellas que se causan a favor del Estado y a las que tienen derecho a participar las entidades territoriales, ya sea, porque en el departamento o municipio se explotan recursos naturales no renovables o que por allí se transporten los mismos. Una vez, la entidad competente efectúe las liquidaciones provenientes de las regalías y compensaciones, las empresas recaudadoras y giradoras consignan estos recursos directamente en las cuentas únicas de cada entidad territorial para ser ejecutados, debiendo previamente ser incorporados dentro de su presupuesto.

b) Las indirectas o recursos del Fondo Nacional de Regalías, son aquellos recaudados, manejados y administrados por la Dirección General del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, razón por la cual son incorporadas en el Presupuesto General de la Nación. Los beneficiarios de estas regalías son las entidades territoriales que pueden acceder a ellas través de proyectos en los sectores establecidos en el artículo 361 de la Constitución Política. Ahora bien, la Corte manifiesta que el principio de inembargabilidad es aplicable a los recursos y las rentas de los presupuestos seccionales, así lo dispuso en sentencia 263 de 1994, M.P. José Gregorio Hernández Galindo, al establecer: “ (...) La ley 38 de 1989 (Ley Orgánica de Presupuesto), que como lo tiene dicho la jurisprudencia gozan de carácter superior y prevalece respecto de las demás normas que se expidan en la materia, establece que las rentas y recursos incorporados en el Presupuesto General de la Nación son inembargables y el artículo 94 iusdem estatuye que las entidades territoriales deberán seguir principios análogos a los contenidos en ese estatuto, entre ellos, desde luego, el

de inembargabilidad, aplicable, por tanto, a los recursos y las rentas presupuestos seccionales.

Las normas referidas consagran el principio general de inembargabilidad de los recursos estatales, pero lo aplican de manera específica a los que reciban las entidades descentralizadas del orden departamental provenientes de transferencias que les hubieren hecho la Nación o el respectivo Departamento o de los contratos de empréstito interno o externo que dichas entidades hubieren celebrado.

Los recursos aludidos, hacen parte del Tesoro Público, según la definición del artículo 128, inciso 2 de la Constitución Política, y por ende, deben tener la misma protección que la ley brinda a los demás elementos que también lo integran, sobre el principio de no embargabilidad.

Por su parte, la sentencia de 478 de 1992, respecto a los principios presupuestales manifestó: “ las normas orgánicas presupuestales de los órdenes departamental y municipal, que son las relevantes para este fallo, se elaborarán teniendo en cuenta. A) los principios constitucionales del Título XII, particularmente los contenidos en los artículos 345 a 352;b) los principios contenidos en la ley orgánica de presupuesto, que, como los anteriores, son básicamente principios o pautas de procedimiento; y c) las normas o principios que independientemente de los anteriores estime necesarios o convenientes la respectiva asamblea o concejo y que no contradigan tácita o expresamente los cánones constitucionales y legales.”

La Corte ha establecido claramente que este principio de inembargabilidad no aplica para los recursos de la Nación y de las entidades territoriales en los casos que ha continuación se expone. La mencionada Sentencia C 263 de 1994 respecto a este punto, señaló:

“Debe repararse, además en que el acreedor de las entidades mencionadas no queda desprotegido. No se extiende la inembargabilidad a la totalidad de los bienes de aquellas, y por otra parte, el hecho de prohibirse el embargo de unos determinados recursos no hace ilusorio el derecho a reclamar el pago, pues las obligaciones subsisten y el procedimiento de cobro puede de todas maneras llevarse a cabo aunque no sea procedente la medida cautelar.

Por otra parte, como ya lo ha resaltado la jurisprudencia de esta Corporación, la inembargabilidad de las rentas y recursos presupuestales, aplicable a las entidades de que trata este proceso, es procedente cuando se trata de sentencias que han condenado a la Nación o a entidades del Estado y han transcurrido más de dieciocho (18) meses contados a partir de la ejecutoria de la providencia (artículo 177 C.C.)

Por otra parte, el principio de inembargabilidad no puede llevarse hasta el extremo de desconocer las obligaciones contraídas por el Estado en materia laboral, según lo destacó la Corte en sus fallos del 1 de octubre de 1992, C-337 del 19 de agosto de 1993 y C 103 del 10 de marzo de 1994, entre otros.”

Allí se expresó, que cuando entran en conflicto la protección de los recursos económicos estatales y la efectividad del derecho fundamental al pago del salario y las prestaciones de los trabajadores vinculados al Estado, debe prevalecer éste último valor, pues de no ser así se desconocería abiertamente la definición constitucional del Estado Social de Derecho y se desvirtuarían las consecuencias jurídicas de ella.

Debe señalarse que lo dicho en relación con créditos laborales es válido, en caso que ocupa la atención de la Corte, para obtener embargo de recursos pertenecientes a las entidades descentralizadas del orden departamental con

destino al pago de acreedores laborales de ella, más no respecto de cobros que en esa materia se instauren contra la Nación y que pretendan hacerse valer mediante embargo de las transferencias, pues éstas tienen la finalidad propia y específica de fortalecer el patrimonio de las entidades descentralizadas. Si tales embargos fueran posibles se verían frustrados sus propósitos de beneficio social.

Queda claro entonces, que el embargo procede cuando se trata de sentencias en que se ha condenado a la Nación o a las entidades territoriales, si han transcurrido más de 18 meses contados a partir de la ejecutoria de la providencia y cuando se trata de recursos incorporados en el presupuesto a favor de las obligaciones laborales.

El art. 16 de la ley 38 de 1989 fue subrogado por el artículo 6 de la ley 179 de 1994, en cuanto suprimió de la primera parte de aquel el término de "recursos", y modificó sólo formalmente su segunda parte la que rezaba: "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", en los siguientes términos: "No obstante la anterior inembargabilidad, los funcionarios competentes deberán adoptar las medidas conducentes al pago de las sentencias en contra de los organismos y entidades respectivos, dentro de los plazos establecidos para ello, y respetarán en su integridad los derechos reconocidos a terceros en estas sentencias" (inc. 2o.). Aunque en apariencia ese inciso transcrito subrogó el art. 177 del C.C.A. (en cuanto permite que "tales condenas, además, serán ejecutables ante la justicia ordinaria dieciocho (18) meses después de su ejecutoria", no se presentó en la realidad ese fenómeno, porque el citado inciso contiene no una subrogación del aparte transcrito, sino una previsión para los funcionarios que deban darle cumplimiento a las sentencias de condena contra la administración tomen las medidas conducentes señaladas en la ley, entre las cuáles está la de dictar la resolución de cumplimiento, dentro de los 30 días siguientes a la comunicación de

la sentencia que se quiere hacer efectiva (art. 176 del C.C.A.) y no esperen para hacerlo al vencimiento del término de los 18 meses señalado en el inc. 4o. del art. 177, el cual tiene un alcance diferente, cual es el de permitir, vencido el lapso, la ejecución contra la administración deudora a nivel jurisdiccional. La norma quiere así que los funcionarios que deben cumplir los fallos judiciales, adopten medidas conducentes para el efecto y no justifiquen su omisión en que dentro de los primeros dieciocho meses la administración no podrá ser ejecutada ni sus bienes sometidos a medidas cautelares; porque aquí no puede olvidarse que la previsión del art. 6 de la ley 179 tiene plena justificación al hacer exigencias ya que el pago oportuno de esas condenas liberará a la administración del pago de intereses comerciales dentro de los seis meses siguientes a su ejecutoria y moratorios de allí en adelante.

De manera que, la ley 179/94 pretende evitar en lo posible, el pago de dichos intereses, por un lapso superior al que la administración requiere para solucionar sus obligaciones con sujeción a las normas presupuestales. Esta ley, expedida sólo para modificar la orgánica del presupuesto nacional en su art. 6 (inc. 2o.), mas que subrogar el art. 16 de la ley 38/89, lo que hizo fue interpretarlo por vía de autoridad, para evitar la negligencia de la administración en la adopción oportuna de las medidas conducentes para el pago de las condenas judiciales. Fuera de lo dicho, esa aparente subrogación no pudo darse tampoco porque cuando ese art. 6 de la ley 179/94 empezó a regir ya el art. 16 de la ley 38/89 había sido modificado por el art. 336 del C. de P.C. (decreto 2282 de 1989) relacionado con la ejecución de las entidades públicas y aquélla no podía modificar este estatuto. Tampoco se acepta, que el artículo 6o. mencionado, impida los embargos de bienes nacionales dentro de las ejecuciones que busquen hacer efectivas las condenas impuestas en actos administrativos, porque esta posibilidad surgió mas de interpretación que la Corte hizo del principio de inembargabilidad de que una norma de tal situación contemple, tal como se desprende de la sentencia C – 546/92. A igual conclusión se allega con la ejecución de créditos derivados de contratos estatales, permitida

por el art. 75 de la ley 80 de 1993, porque esa permisión a juicio de la Alta Corporación, no tiene restricción alguna y el intérprete no podrá crearla.

Por regla general, la Nación no puede ser ejecutada, y por lo tanto, no podrá hablarse frente a ella de medidas cautelares propias del proceso de ejecución. Sobre esta afirmación, la Corte Constitucional ha considerado que no se concibe en términos generales, un proceso ejecutivo que no admita medidas cautelares, porque la aplicación recortada de su regulación violaría la garantía del debido proceso y el principio de la inescandibilidad de las normas aplicables al caso. Sin embargo, y como ya se ha dilucidado, la regla general de la no ejecución de la Nación presenta tres excepciones, así:

La primera, relacionada con el cobro compulsivo de las sentencias dictadas por la jurisdicción administrativa;

La segunda, con los créditos laborales contenidos en los actos administrativos;

Y la tercera, con los créditos provenientes de contratos estatales.

Estas excepciones que encuentran su respaldo, en su orden, en el art. 177 del C.C.A.; en la sentencia C – 546/92 de la Corte Constitucional; y en el art. 75 de la ley 80 de 1993.

La primera entiende porque al permitirse la ejecución de la Nación vencidos los 18 meses de que habla el mencionado art. 177, habrá que aceptar la viabilidad del proceso ejecutivo con todos sus alcances y medidas, entre las cuales, la medida cautelar de embargo y secuestro son las que lo materializan y entrañan su razón de ser.

Frente a los créditos laborales, la situación es diferente aunque no exista ley expresa que así lo señale, pero sí principios constitucionales que avalan la interpretación dada por la Corte Constitucional en los fallos referidos, con miras a

lograr la efectividad de los derechos reconocidos mediante actos administrativos. En este sentido, la ejecución en este campo, con las medidas cautelares propias del proceso ejecutivo, encuentra su respaldo en lo que disponen los arts. 25 y 53 de la Carta, por ser el trabajo un derecho y obligación social, frente al cual el Estado no sólo "garantiza el derecho al pago oportuno" de lo debido, sino también que la ley, los contratos, los acuerdos y convenios no podrán menoscabar los derechos de los trabajadores.

En materia contractual, se contempla una tercera excepción, al permitir la ejecución de las entidades públicas con apoyo en títulos ejecutivos derivados de los contratos estatales. Aquí también la posibilidad en la ejecución, abre la de las medidas cautelares, pese a la falta de explicitud de la norma.

El principio de la inembargabilidad de los bienes de los departamentos y municipios no es tan rígido. Así, mientras la ley no disponga otra cosa, se aplicará a nivel seccional, en lo pertinente el art. 684 del C. de P.C. A este nivel la ejecución de las sentencias de la jurisdicción administrativa deberá ajustarse al término señalado en el art. 177 del C.C.A. y no a lo que dispone el art. 336 del C. de P.C. La norma es especial y aquel dispositivo no hace distinción alguna. En cambio, pese a lo que señala la Corte Constitucional, la ejecución de los créditos laborales contenidos en actos administrativos dictados a nivel seccional, deberá ajustarse a lo previsto en el citado art. 336, se entiende en cuanto al término a partir del cual podrá procederse a su ejecución.

Siendo, entonces, atribución exclusiva de la ley, la determinación de qué bienes estatales tendrán el carácter de inembargables, inalienables e imprescriptibles, se aclara que habrá sustracción de competencia a nivel seccional y local, de las asambleas y los concejos para tal fin, a pesar de la autonomía administrativa que se les otorga para la gestión en sus intereses y pese a que sus bienes y rentas son de propiedad exclusiva y gozan de las mismas garantías que la propiedad y renta de los particulares. La ley no puede delegar esa atribución en los entes

territoriales ni éstos pueden ejercerla como competencia propia, toda vez que se trata de una materia reservada a la ley. La ley orgánica del presupuesto regula sobre todos los niveles, lo relacionado con la programación y su coordinación con el plan nacional de desarrollo. A nivel seccional la autonomía que los entes tienen para el manejo de sus intereses, tal como lo señala la carta, impone que en virtud de ese mandato, la aludida ley no pueda regular aspectos diferentes a los ya enunciados (programación, aprobación, modificación, ejecución y coordinación con el plan nacional de desarrollo).

En la sentencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado, con ponencia del Dr. ALIER HERNANDEZ ENRIQUEZ, de fecha 3 de Agosto de 2000, con radicación No. 14368, el Consejo de Estado estimo que lo créditos a cargo del Estado bien sea que consten en sentencias o en otros títulos totalmente válidos deben ser pagados y si al transcurrir 18 meses después de su exigibilidad no se ha dado el mismo, es posible adelantar ejecución con embargo de recursos del presupuesto. En síntesis el Consejo de Estado con base en la sentencia C-354 de agosto 4 de 1997 de la Corte Constitucional, resolvió que no podía negarse el decreto de embargo y secuestro de recursos del presupuesto para ese caso en concreto pues se trataba de un crédito que constaba en una sentencia judicial.

Al respecto, en la sentencia C-354/97 la Corte Constitucional ha sostenido que el principio de inembargabilidad sufre una excepción cuando se trate de créditos laborales, debido a que es necesario por el principio de la dignidad humana y se debe hacer efectivo el ejercicio del derecho fundamental al trabajo en condiciones justas y dignas.

La norma que se acusa en la sentencia C-354/97 reitera el principio de la inembargabilidad de las rentas incorporadas al Presupuesto General de la Nación que ya aparecía en el art. 16 de la Ley 38 de 1989, cuya constitucionalidad fue declarada por la Corte Constitucional, pero adiciona su concepto al expresar que

dicha inembargabilidad comprende los bienes y derechos de los órganos a las cuales alude dicho presupuesto y se extiende dicha inembargabilidad a la cesiones y participaciones de que trata el Capítulo IV del Título XII de la Constitución.

Igualmente, señala el deber para los funcionarios competentes de adoptar las medidas conducentes al pago de las sentencias contra los órganos respectivos, dentro de los plazos establecidos para ello, y que 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.

Para la Corte el principio de inembargabilidad general que consagra la norma acusada resulta ajustado a la Constitución, por consultar su reiterada jurisprudencia. No obstante, 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.

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.

En conclusión, la Corte estima que los créditos a cargo del Estado, bien sean que consten en sentencias o en otros títulos legalmente validos, 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.

En sentencia C-793 de 2002, la Corte Constitucional al referirse al tema de la inembargabilidad de recursos del sector educativo provenientes del Sistema General de Participaciones, ha sostenido que el principio de la inembargabilidad tiene sustento constitucional en la protección de los recursos y bienes del Estado y en la facultad de administración y manejo que a éste compete, lo cual le permite asegurar la consecución de los fines de interés general, hacer efectivos materialmente los derechos fundamentales y, en general, cumplir los diferentes cometidos estatales.

La Corte hace un análisis del principio de inembargabilidad fundamentándose en el artículo 63 de la Constitución que establece:

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.

Según este precepto, la Constitución señala, con carácter indicativo, algunos de los bienes inembargables y asigna a la ley la determinación de "*los demás bienes*"

que no serán sometidos a medidas ejecutivas de embargo y secuestro cuando se adelante proceso de ejecución contra entidades y organismos estatales.

Por ende, cuando la Corte hace mención del artículo 19 del Estatuto Orgánico del Presupuesto que expresa “*las cesiones y participaciones de que trata el capítulo 4 del título XII de la Constitución Política*” son inembargables, explica que debe entenderse que esta norma ha sido expedida en desarrollo de la atribución dada por el artículo 63 Superior. En el mismo sentido, el artículo 684 del Código de Procedimiento Civil contempla, por vía enumerativa, catorce hipótesis de inembargabilidad y advierte que la lista se adopta con carácter adicional a la relación de “*los bienes inembargables, de conformidad con leyes especiales*”.

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

Además la Corte expresa que la finalidad de interés general involucrada en aquella medida del legislador, debe considerarse que el acreedor de las entidades mencionadas no quede desprotegido puesto que la inembargabilidad no se extiende a la totalidad de los bienes de las entidades territoriales, sino que tal forma de protección dada por la norma acusada se limita a los dineros del Sistema General de Participaciones. No puede desconocerse tampoco que el hecho de prohibir el embargo de determinados recursos no hace ilusorio el derecho a

reclamar el pago, pues las obligaciones subsisten y el procedimiento de cobro puede llevarse a cabo aunque no sea procedente la medida cautelar.

No obstante, la Corte, particularmente en los alcances del principio de inembargabilidad dados a partir de la sentencia C-354 de 1997, los cuales fueron reiterados en la sentencia C-402 del mismo año¹, la embargabilidad de las rentas y recursos presupuestales provenientes de las participaciones es procedente cuando se trata de sentencias que han condenado a entidades territoriales y cuando hayan transcurrido más de dieciocho (18) meses contados a partir de la ejecutoria de la providencia (artículo 177 del C.C.A.). Lo propio puede decirse de actos administrativos que reconozcan una obligación de la respectiva entidad y que presten mérito ejecutivo, siempre que haya transcurrido el lapso indicado. En la excepción quedan incluidas las obligaciones contraídas por la entidad territorial en materia laboral, tal como se ha señalado, de manera uniforme, desde la sentencia C-546 de 1992.

Ahora bien, considera 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 715.¹ 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 el 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.

El Consejo de Estado ha establecido tres excepciones al principio de inembargabilidad de bienes estatales: cobro compulsivo de sentencias dictadas por la jurisdicción administrativa; cobro de créditos laborales que consten en actos administrativos; y, créditos provenientes de contratos estatales (C.E., S. Plena, Auto jul. 22/97. Exp. S-694. C.P. Carlos Betancur Jaramillo). En los dos primeros casos, el proceso ejecutivo y el embargo deben sujetarse a lo dispuesto en el artículo 177 del Código Contencioso Administrativo, después de lo cual pueden ser embargados los recursos del presupuesto, incluyendo —en primer lugar— los destinados al pago de sentencias y conciliaciones. En el último evento no se aplica la restricción de los 18 meses, sino que debe estarse a las condiciones de pago pactadas en el contrato.

Aunque con fundamento en las leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995, así como el Decreto 111 de 1996, el Consejo de Estado declaró, mediante auto de marzo 1º de 1996 (Sala de lo Contencioso Administrativo, Sec. Tercera, Exp. 11.449), que el numeral 3º del artículo 684 del Código de Procedimiento Civil se encuentra derogado porque el estatuto orgánico del presupuesto no permite el embargo de la renta de las entidades territoriales, cuando la Corte Constitucional, mediante sentencia C-354 del 4 de agosto de 1997, aclaró el alcance del artículo 19 del Decreto 111 de 1996, dejó abierta la posibilidad en ese sentido.

El Consejo de Estado, determinó que los recursos municipales originados en transferencias de la Nación a las entidades territoriales son inembargables, excepto que se trate de cobrar obligaciones derivadas de los contratos celebrados para ejecutar dichas transferencias (C.E., Auto sep. 3/98. Exp. 15.155; Sent. feb. 22/2001, Exp. 18.844). Pero, de conformidad con la sentencia T-327 del 15 de julio de 1994, de la Corte Constitucional, manifestó que dicho embargo si procede cuando la actuación se ajusta al artículo 177 del Código Contencioso Administrativo.

La Corte en la Sentencia C-872 del 2000 con respecto a la inembargabilidad del presupuesto declaró su constitucionalidad condicionada.

En particular, la sentencia C-103 de 1994, MP Jorge Arango Mejía, analizó específicamente la primera parte del artículo 336 del Código de Procedimiento Civil y declaró su constitucionalidad condicionada. En efecto, la parte resolutive de esa sentencia establece en lo pertinente, lo siguiente: «Decláranse EXEQUIBLES las siguientes partes de los numerales 158 y 272 del artículo 1o. del decreto 2282 de 1989, que modificaron los artículos 336 y 513 del Código de Procedimiento Civil, así: a) Del artículo 336, esta frase: «La Nación no puede ser ejecutada, salvo en el caso contemplado en el artículo 177 del Código Contencioso Administrativo». b) Del artículo 513, el inciso segundo, que dice: Inciso segundo: «Las rentas y recursos incorporados en el presupuesto general de la Nación son inembargables» La EXEQUIBILIDAD que aquí se declara deberá entenderse con la excepción reconocida en la sentencia C-546 de octubre 1o. de 1992, de esta misma Corte, en relación con los créditos laborales, y en concordancia con la parte motiva de esta providencia».

Conforme a lo anterior, es claro que en relación con el inciso primero del artículo 336 del estatuto procesal civil, acusado en este proceso, ha operado la cosa juzgada constitucional, por lo cual la Corte ordenará estarse a lo resuelto en la citada sentencia C-103 de 1994, MP Jorge Arango Mejía. Sin embargo, lo anterior no significa que en el presente caso no proceda ningún examen de fondo de las acusaciones del actor, por cuanto no existe ningún pronunciamiento de esa Corte Constitucional sobre el resto del artículo 336 del Código de Procedimiento Civil, que literalmente establece: «Ejecución contra entidades de derecho público. (...) Cuando las condenas a que se refiere el artículo 335 se hayan impuesto a un departamento, una intendencia, una comisaría, un distrito especial, o un municipio, la respectiva entidad dispondrá de seis (6) meses para el pago, sin que

entre tanto pueda librarse ejecución contra ella, ni contarse el término establecido en dicho artículo.

El término de seis meses que establece el inciso anterior, se contará desde la ejecutoria de la sentencia o de la providencia que la complementa; pero cuando se hubiere apelado de aquella, o de ésta, comenzará a correr desde la ejecutoria del auto del obedecimiento a lo resuelto por el superior». Ahora bien, el actor ha presentado cargos contra esos apartes, que si bien están íntimamente relacionados con los problemas constitucionales estudiados en las mencionadas sentencias sobre inembargabilidad del presupuesto, constituyen sin embargo acusaciones específicas contra unos contenidos normativos sobre los cuales no existe una decisión formal de esta Corte Constitucional.

La norma acusada señala que si un departamento, una intendencia, una comisaría, un distrito especial, o un municipio, son condenados en un proceso ante la jurisdicción civil, entonces la respectiva entidad territorial dispone de seis meses para el pago, sin que entre tanto pueda librarse ejecución contra ella, ni contarse el término establecido en dicho artículo. Esto significa que, a diferencia de un particular, las entidades territoriales cuentan con un plazo de gracia para cumplir las sentencias condenatorias en su contra, y antes de que transcurra ese término, no pueden ser ejecutadas. Sin embargo, esa diferencia de trato tiene un fundamento objetivo y razonable, puesto que, como lo ha señalado repetidamente esta Corte, ese plazo no pretende permitir que las entidades públicas incumplan sus obligaciones sino que simplemente busca evitar que los embargos congelen recursos públicos, que son necesarios para que las autoridades lleven a cabo sus funciones.

Es pues válido que la ley confiera a las entidades públicas un término razonable para que puedan arbitrar los recursos necesarios para el cumplimiento de sus obligaciones, conforme a las regulaciones que rigen el proceso presupuestal, por

lo cual, la diferencia de trato señalada por la norma acusada en favor de las entidades públicas no es discriminatoria. En efecto, como lo señaló esta Corte, en la sentencia C-555 de 1993, MP Eduardo Cifuentes Muñoz, «la diferencia de trato que se objeta refleja la sustancial disparidad de hipótesis y regímenes aplicables respectivamente a la entidad pública deudora y a la persona privada deudora. No obstante, la consecuencia jurídica distinta que se sigue en el caso de la entidad pública deudora y que consiste en diferir temporalmente la ejecutabilidad de sus obligaciones, no es desproporcionada y guarda simetría con la anotada disimilitud, lo que abona su razonabilidad».

El argumento del actor parte de un supuesto tácito equivocado, según la Corte, así, según su parecer, los apartes del artículo 336 del C de PC, relativos al plazo de gracia de seis meses para que las entidades territoriales cumplan con las sentencias, y el artículo 177 del C.C.A sobre el plazo de dieciocho meses para poder ejecutar a las entidades públicas, tienen un mismo ámbito de aplicación, por lo cual los jueces laborales deberían aplicar aquel que es más favorable a quienes demandan a las autoridades públicas.

Sin embargo, ese supuesto no es cierto, porque un análisis sistemático de esas dos disposiciones muestra que ellas se aplican en diversos ámbitos normativos. Así, el artículo 336 del estatuto procesal civil, que se refiere a las condenas producidas por esa jurisdicción, establece dos hipótesis. En el caso de sentencias contra la Nación, señala que ésta no puede ser ejecutada, salvo en el caso contemplado en el artículo 177 del C.C.A, esto es, que la condena al pago o devolución de una suma de dinero es ejecutable pero después de dieciocho meses de su ejecutoria. En cambio, y es la segunda hipótesis de esa disposición, si la condena es contra una entidad territorial, entonces ésta tiene un plazo de gracia de seis meses, y después podrá ser ejecutada.

Por su parte, el artículo 177 del C.C.A, que se refiere esencialmente a procesos adelantados por la jurisdicción contenciosa administrativa, señala una regulación uniforme para la ejecución de las condenas por sumas de dinero contra la Nación y las entidades territoriales o descentralizadas, pues establece que éstas son ejecutables ante la justicia ordinaria después de dieciocho meses. Como vemos, la ley establece diversas hipótesis normativas y distintos ámbitos de aplicación de estas disposiciones, por lo cual, mal podría exigirse que siempre se aplicara, en todos los campos, la regulación prevista por el artículo 336 del C de PC para las entidades territoriales, con el argumento de que ésta es más favorable para quienes demandan a entidades públicas.»

Para la Corte, los términos para la ejecución de los embargos, están determinados en el Código Civil y consideran un trato diferencial para el caso de las entidades públicas respecto a cualquier persona de derecho privado. Se incluyen en esta prohibición de embargo los recursos del Sistema General de Participaciones, conforme al artículo 91 de la Ley 715 de 2001, considerando la exequibilidad condicionada establecida en la sentencia de la Corte Constitucional C-566 del quince (15) de julio de dos mil tres (2003).

Dicha sentencia (C-566) declarará 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 4ª, 5ª y 6ª 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».

En este sentido, es de resaltar que durante los últimos años, en las disposiciones generales de la Ley anual de presupuesto se señala que el servidor público que reciba una orden de embargo sobre los recursos incorporados en el Presupuesto General de la Nación, incluidas las transferencias que hace la Nación a las entidades territoriales, están obligados a efectuar los trámites correspondientes para que se solicite por quien corresponda la constancia sobre la naturaleza de estos recursos a la Dirección General del Presupuesto Nacional con el fin de llevar a cabo el desembargo. «Cuando los jueces ordenen el embargo de rentas y recursos incorporados en el Presupuesto General de la Nación, la Contraloría General de la República podrá abrir juicio fiscal de cuentas para recuperar los dineros embargados por cuenta del patrimonio del funcionario que ordenó el embargo».

Vale recordar que conforme al artículo 96 del decreto 111 de 1996, el principio de inembargabilidad, no se aplica en las Empresas Industriales y Comerciales del

Estado y en las Sociedades de Economía Mixta sujetas al régimen de aquellas, dedicadas a actividades no financieras.

2. BIENES ESTATALES INEMBARGABLES

El principio de la inembargabilidad de los bienes estatales que rige en la actualidad en Colombia, tuvo consagración legislativa en el art 16 de la ley 38 de 1989 y se ha mantenido vigente, en virtud de las leyes 179 de 1994 y 225 de 1995; compiladas por el Decreto 111 de 1996, actual Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional (art 19). Pero, este principio, no solamente posee consagración legal, sino que encuentra arraigo en la Carta Política de 1991, NORMA SUPERIOR que lo establece de manera especial para 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 otros bienes culturales que conforman la identidad nacional, tal como lo disponen sus artículos 63 y 72; otorgando una reserva legal, en materia de determinación de los demás bienes estatales, que hayan de considerarse como inembargables, inalienables e imprescriptibles.

El artículo 63 citado, señala entonces, unos bienes, entre éstos los de uso público como inembargables y le asigna a la ley la competencia para señalar otros que igualmente gozarían de esta naturaleza. Por tanto, la ley podrá darles este carácter a los fiscales, a los adjudicables, a los adquiridos por remate o dación en pago etc., sin embargo, la Corte critica la clasificación tradicional de los bienes estatales en bienes de uso público y fiscales, la cual a su juicio, se quedó corta y amerita una nueva definición acorde con la realidad jurídica actual.

Fuera de los bienes enunciados en los arts 63 y 72 de la carta, son inembargables las rentas y recursos incorporados en el presupuesto general nacional; así como los bienes y derechos de los órganos que lo conforman. Órganos que, en

principio, son los que figuran enunciados en los arts 3º y 11 del Decreto 111 de 1996.

Al establecer el Estatuto Orgánico de Presupuesto que se benefician de la inembargabilidad, las cesiones y participaciones de que trata el Capítulo 4 del Título XII de la Constitución Política, gozan por lo tanto de este principio, las regalías directas o compensaciones, que son aquellas que se causan a favor del Estado y a las que tienen derecho a participar las entidades territoriales y las regalías indirectas o recursos del Fondo Nacional de Regalías, que son aquellos recaudados, manejados y administrados por la Dirección General del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

La regla general del principio de inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación presenta tres excepciones, así: La primera, relacionada con el cobro compulsivo de las sentencias dictadas por la jurisdicción administrativa; la segunda, con los créditos laborales contenidos en actos administrativos; y la tercera, con los créditos provenientes de contratos estatales. Excepciones que encuentran su respaldo, en su orden, en el 177 del C.C.A.; en la sentencia C – 546/92 de la Corte Constitucional; y en el art 75 de la ley 80 de 1993.

Se señala a continuación las disposiciones legales a las que especialmente nos sujetaremos en el estudio del objeto del presente trabajo:

? **Decreto Ley 111/96.**

“ART. 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 4º 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.”

? **Decreto 1807/94.**

“ART. 2º—Cuando un embargo de recursos incorporados en el presupuesto general de la Nación sea ordenado con fundamento en lo dispuesto por el artículo 177 del Código Contencioso Administrativo, sólo se podrá practicar sobre la cuenta o cuentas corrientes que reciban recursos del presupuesto nacional, abiertas a favor de la entidad u organismo condenado en la respectiva sentencia. El funcionario o apoderado de la entidad u organismo que tenga conocimiento de la existencia de un proceso ejecutivo o de una orden de embargo, por cuenta de una sentencia proferida en contra de la Nación, deberá comunicar a la subsecretaría jurídica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro de los 5 días hábiles siguientes, so pena de incurrir en causal de mala conducta. La comunicación deberá señalar, por lo menos, el juzgado de conocimiento, el número del expediente, la fecha de la notificación o del auto que ordena el embargo, los nombres y documentos de identificación de los ejecutantes.

PAR.—En ningún caso procederá el embargo de los recursos depositados por la Nación en las cuentas abiertas exclusivamente a favor de la Nación

—dirección del tesoro nacional— en el Banco de la República o en cualquier otro establecimiento de crédito.

En relación con los embargos ordenados o practicados con anterioridad a la vigencia del presente decreto, los funcionarios de la Rama Judicial deberán dar aplicación a lo dispuesto por el artículo 513 del Código de Procedimiento Civil.

ART. 3º—El establecimiento de crédito que reciba una orden de embargo en contravención a lo dispuesto por el presente decreto, deberá informar inmediatamente a la Contraloría General de la República para que inicie un juicio fiscal contra el funcionario judicial que ordenó el embargo.”

? **Decreto 2980/89.**

“ART. 3º—Siempre que se ordene el desembargo de las rentas y recursos incorporados en el presupuesto general de la Nación, el juez deberá de oficio condenar en costas y perjuicios a quien haya pedido tal medida.

ART. 4º—El incumplimiento de lo establecido en el presente decreto, dará lugar a la imposición de las sanciones establecidas en la ley.

Destacamos entonces, dentro de este compendio normativo, la posición inicial de protección absoluta de las rentas y bienes incorporadas al Presupuesto General de la Nación y posteriormente el criterio de intangibilidad judicial relativa frente a determinados eventos que denominamos excepciones al principio.

3. ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL “PRINCIPIO DE INEMBARGABILIDAD DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN Y SUS EXCEPCIONES”, SEGÚN LA CORTE CONSTITUCIONAL

El orden jurídico Colombiano encuentra su vértice máximo en la Constitución Política, tal y como lo declara el art. 4 de la carta. La Constitución es norma de normas, y los principios que de ella se desprende establecen además de los derechos de las personas, el marco de acción de las autoridades públicas, el ámbito de gestión de los poderes constituidos, el fundamento jurídico de las demás disposiciones normativas que se desprenden de ellas y el alcance y límite de las obligaciones y derechos de autoridades y particulares.

La Corte Constitucional como órgano de cierre de la jurisdicción Constitucional, tiene precisamente atribuciones jurídicas, para asegurar que los mandatos de la carta sean eficaces y prevalezcan en nuestro ordenamiento. Al ser la responsable de mantener la integridad y supremacía de la norma superior, sus determinaciones resultan ser fuentes de derecho para las autoridades y particulares, cuando a través de sus competencias constitucionales, establece interpretaciones vinculantes de los preceptos de la Carta. No reconocer entonces el alcance de los fallos constitucionales vinculantes, sea por desconocimiento, descuido u omisión, generan en el ordenamiento jurídico colombiano una evidente falta de coherencia y de conexión concreta con la Constitución.

En consecuencia en la medida que la función de la Corte Constitucional se despliega en el campo de la interpretación para algunos operadores jurídicos resulta indispensable determinar aquellas sentencias que resultan jurídicamente

vinculantes con respecto al principio de inembargabilidad del presupuesto general de la Nación.

Al respecto se puede afirmar que nuestro sistema normativo a avanzado significativamente en este campo, al punto de superar las apreciaciones que consideraban de manera categórica a toda la jurisprudencia como criterio auxiliar de interpretación, para reconocer ahora la fuerza vinculante de las decisiones judiciales relevantes que serán materia de análisis en este proyecto.

Para precisar esta evolución jurisprudencial que ha permitido consolidar el carácter vinculante de tales precedentes constitucionales, se analizarán a continuación las sentencias más *relevantes* sobre el tema de la última década, no sin antes hacer referencia a la normativa del principio reseñado.

Pretendemos entonces, con este análisis indagar por la forma decisional de la Corte Constitucional Colombiana referente al caso del principio de inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación, determinando las características de sus pronunciamientos en lo relativo a la construcción de líneas jurisprudenciales a través de la conceptualización de los derechos referenciados en ellos, utilizando el método comparativo, es decir, de la elaboración de líneas jurisprudenciales que cotejan los distintos pronunciamientos de este tribunal, tratando de determinar si existe o no continuidad y coherencia entre ellos.

Se ha mencionado que por regla general, las rentas y recursos incorporados en el presupuesto general nacional; así como los bienes y derechos de los órganos que lo conforman, son inembargables, valga decir, gozan de intangibilidad judicial, en aras de asegurar el cumplimiento de los cometidos estatales con cargo a los recursos públicos. No obstante y como lo veremos más adelante se han delimitado unas claras excepciones a este Principio con respaldo de varios

pronunciamentos que han llegado a constituir un precedente jurisprudencial y doctrina constitucional.

No debemos olvidar que el precedente es “aquel antecedente del conjunto de sentencias previas al caso que se habrá de resolver que por su pertinencia para la resolución de un problema jurídico constitucional debe considerar necesariamente un juez o una autoridad determinada al momento de dictar sentencia. En este sentido, lo vinculante de un antecedente jurisprudencial es la *ratio decidendi* de esa sentencia previa_o de varias si es del caso_ que resulta ser uno de los referentes fundamentales que debe considerar necesariamente un juez o autoridad determinada, como criterio de definición de la solución de un caso específico”³

En materia del precedente jurisprudencial sobre el principio de inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación, y sus excepciones se encuentra que en Sentencia C-546 de 1992 de la Corte Constitucional (Procesos Nos. D-023 y D-041 Acumulados) Magistrados Ponentes Dr. CIRO ANGARITA BARON y Dr. ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, resolvió la demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 8°, parte final y 16° de la ley 38 de 1989 “Normativa del Presupuesto General de la Nación”, declarándolos EXEQUIBLES en relación a la inembargabilidad como uno de los principios del sistema presupuestal colombiano.

Esta sentencia se centra particularmente en dilucidar este principio frente al de la igualdad material en el campo laboral, ello por cuanto los actores estructuran su demanda de inexecutable de las normas acusadas por considerarlas violatorias de los artículos 1°, 2° 4°, 13, incisos 1° y final 25, 46, 48, 53 incisos 2° y final, 58

3. Revista JURISPRUDENCIA Y DOCTRINA, TOMO XXXV-N416 CORTE CONSTITUCIONAL –COLOMBIANA- SALA TERCERA DE REVISION - RATIO DECIDENDI DE SENTENCIAS DE CONSTITUCIONALIDAD Y DE TUTELA , Pág. 1476.

inciso 1° y 87 de la Constitución Nacional de 1991, en tanto, se menoscaba el derecho de los trabajadores y especialmente a los pensiones de obtener el pago oportuno de sus mesadas a través del embargo de las rentas y recursos incorporados al Presupuesto General de la Nación, lo cual hace nugatoria la ejecución y priva al acreedor del derecho de hacer efectiva la prestación debida por la vía judicial.

Advierte este pronunciamiento que la Corte Suprema de Justicia – Sala Plena – examinó anteriormente la exequibilidad de la norma demandada – artículo 16 de la ley 38 de 1989 – a la luz de la Constitución de 1886 sosteniendo que la inembargabilidad presupuestal de la Nación se avenía plenamente a la Constitución pues era consecuencia lógica y necesaria de los principios presupuestales que en ella se consagraban. Al respecto dijo:

La *Ratio Decidendi* se proyecta en razones de fondo y jurídico formales, ponderando el análisis del conflicto entre dos valores para definir la exequibilidad de las normas acusadas, el primero de estos valores es el relacionado 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 del derecho fundamental al pago de lo salario de los trabajadores vinculados con el Estado.

Dentro de las razones de fondo, la Corte Constitucional resalta que Colombia es un estado social de derecho, cuya característica especial es justamente su naturaleza social, bajo la preceptiva de que la persona es más importante que el Estado, ya que éste se encuentra al servicio de aquella. La condición de servicio es la que inviste al Estado para que cumpla con los fines señalados en el artículo 2° de la Carta, pero para ello, es necesario dotarlo de los instrumentos necesarios para garantizar el efectivo cumplimiento de los mismos, dentro de los cuales, figura prevalentemente el instrumento económico, en la medida en que este es el

soporte de la actividad estatal en el marco de una economía de mercado, encaminada a satisfacer los requerimientos indispensables para la realización de la dignidad humana. De ahí que surja la necesidad de preservar y defender el presupuesto de la Nación a través de su intangibilidad judicial, tanto del gasto de funcionamiento como del gasto de inversión, de suerte que de ello dependerá su capacidad económica para lograr sus fines esenciales, de suerte, que la embargabilidad indiscriminada expondría el funcionamiento del mismo Estado a una parálisis total, so pretexto de la satisfacción de un cobro judicial de un acreedor particular o quirografario, lo cual iría en contravía de la primacía del interés general sobre el particular con desconocimiento del artículo primero y del preámbulo de la Carta.

En referencia a las razones jurídico formales, la Corte Constitucional ha señalado que el legislador posee la facultad constitucional de otorgar, según su criterio, la calidad de inembargables a ciertos bienes, como los señalados en el artículo 63 de la Constitución, siempre y cuando ello no implique la afectación de otros derechos, cuyo precepto ha sido desarrollado por el mismo legislador colombiano mediante las disposiciones controvertidas contenidas en la ley 38 de 1989.

Sin embargo, aclara la Corte que constituye una excepción a estos criterios, la circunstancia de la efectividad del pago de obligaciones dinerarias a cargo del Estado surgidas de relaciones laborales cuando ello exige el embargo de los bienes y recursos incorporados al Presupuesto General de la Nación, ya que no debe olvidarse que es de imperativo acatamiento los derechos laborales los cuales ameritan protección privilegiada.

En este orden de ideas, para la Corte, el derecho al trabajo por su especial protección en la Carta y su carácter de valor fundante del Estado Social de Derecho, merece una especial protección respecto de la inembargabilidad del presupuesto y en consecuencia, los actos administrativos que contengan

obligaciones laborales deben poseer la misma garantía que las sentencias judiciales, esto es, que puedan prestar mérito ejecutivo y ser susceptibles de embargo.

Como colorario de lo anterior concluye:

“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”.

En la sentencia analizada, la Corte Constitucional no hizo reparo alguno frente a lo dispuesto en el artículo 177 del Código Contencioso Administrativo, como tampoco a lo previsto en el artículo 336 del Código de Procedimiento Civil, cuya comparación y análisis fue resuelta en Sentencia C-103 de 1994 M.P. JORGE ARANGO MEJIA, a la luz de lo dispuesto en la sentencia de cosa juzgada C-546 de 1992.

La línea jurisprudencial trazada en este sentido por la sentencia C-546 de 1992, fue reiterada en las sentencias C-013 de 1993 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, C-107 de 1993 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, C-337, de 1993 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, C-103 de 1994 M.P. Jairo Córdoba Triviño, C-263 de 1994 y C-793-2002 M.P. Jairo Córdoba Triviño.

Ahora bien, 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 principales:

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.

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-103/94 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-639/96³.

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 regla general 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.

Esta línea jurisprudencial, reiterada en la sentencia C-402 de 1997, M.P. Alejandro Martínez Caballero, es la que impera actualmente.

En Sentencia C-793 de 2002 de la Sala Plena de la Corte Constitucional, con Ponencia del Magistrado Dr. JAIME CORDOBA TRIVIÑO, se resolvió la demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 18 (parcial) y 38 (parcial) 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 otras disposiciones que en esta oportunidad fueron declaradas exequibles de manera condicionada la primera y la segunda con excepción de la expresión “ a más tardar el 1° de febrero de 2002”., contenida en el inciso 4° que se declara inexecutable.

³ CORTE CONSTITUCIONAL –COLOMBIANA- Sentencia T-639/96 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa

El artículo 18 de la Ley 715 de 2001 señala que los recursos del Sistema General de Participaciones del sector educativo no podrán ser objeto embargo y el artículo 38 ibídem trata de la vinculación provisional durante el año 2002 de los docentes de las entidades territoriales que cumplan con los requisitos del cargo.

Los demandantes consideran que estas normas vulneran los artículos 1,4,25,53 y 357 de la Constitución Política, toda vez que se afectan presuntamente derechos laborales de los docentes, en la medida en que elimina el embargo, que es una herramienta que tienen para hacer efectivo y oportuno el pago de los dineros adeudados por las entidades públicas, en este sentido, las normas acusadas permiten a los entes territoriales no cancelar los dineros que correspondan a los docentes con la seguridad de que los recursos del Sistema General de Participaciones no podrán ser afectados mediante medidas de embargo.

La *Ratio Decidendi* de este pronunciamiento, apuntó a determinar si el principio de inembargabilidad de los recursos del sector educativo provenientes del Sistema General de Participaciones, constituía o no una trasgresión del derecho constitucional al trabajo que les asiste a los docentes de las entidades territoriales, bajo el criterio de que si bien es cierto existe un precedente en materia de la inembargabilidad de las rentas y bienes incorporados al Presupuesto General de la Nación con la excepción de los créditos laborales, no existe en el presente caso cosa juzgada material, toda vez que aunque el artículo 18 de la Ley 715 consagra el mismo principio frente a los dineros provenientes del Sistema General de Participaciones y aunque la Corte ya se pronunció en relación con la constitucionalidad del artículo 19 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, no puede predicarse la ocurrencia de tal fenómeno, en la medida en que el artículo ahora demandado consagra una nueva disposición, más específica, con regulaciones adicionales acerca del alcance de los principios presupuestales y de la administración de los recursos públicos. Por lo tanto, es una norma distinta que exige un pronunciamiento particular de constitucionalidad.

Así entonces señala la Corte, que considerando la evolución jurisprudencial sobre la materia, el principio de la inembargabilidad tiene sustento constitucional en la protección de los recursos y bienes del Estado y en la facultad de administración y manejo que a éste compete, lo cual le permite asegurar la consecución de los fines de interés general, hacer efectivos materialmente los derechos fundamentales y, en general, cumplir los diferentes cometidos estatales.⁴

Ahora bien, considera 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 715.⁵ 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

⁴ CORTE CONSTITUCIONAL – COLOMBIANA-. Sentencias C-546 de 1992, Ms. Ps. Ciro Angarita Barón y Alejandro Martínez Caballero; C-337 de 1993, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa; C-103 de 1993, M.P. Jorge Arango Mejía, y C-263 de 1994, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

⁵ 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”.

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.

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 pueden estar sujetos a la eventualidad de medidas cautelares que impidan la ejecución de los correspondientes planes y programas.⁶

Además de la finalidad de interés general involucrada en aquella medida del legislador, debe considerarse que el acreedor de las entidades mencionadas no queda desprotegido puesto que la inembargabilidad no se extiende a la totalidad de los bienes de las entidades territoriales, sino que tal forma de protección dada por la norma acusada se limita a los dineros del Sistema General de Participaciones. No puede desconocerse tampoco que el hecho de prohibir el embargo de determinados recursos no hace ilusorio el derecho a reclamar el pago, pues las obligaciones subsisten y el procedimiento de cobro puede llevarse a cabo aunque no sea procedente la medida cautelar.⁷

⁶ 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.

⁷ *Cfr.* Corte Constitucional. Sentencia C-263 de 1994, M.P. José Gregorio Hernández Galindo

De acuerdo a las premisas anteriores, la Corte declaró la exequibilidad del aparte demandado del artículo 18 de la Ley 715, bajo el entendido de 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-.

En armonía con esta línea jurisprudencial, la Corte Constitucional de Sentencia C-566 de 2003 M.P. ALVARO TAFUR GALVIS Expediente D-4361 declaró la Exequibilidad de la expresión demandada del primer inciso del artículo 91 de la Ley 715 de 2001, “estos recursos no pueden ser sujetos de embargo”.

El actor consideró que el aparte acusado del artículo 91 de la Ley 715 de 2001, 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.

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.

Pues bien, en esta oportunidad la Corte consideró que en el presente caso, no existía cosa juzgada material, respecto de la Sentencia C-793 de 2002, ya que el artículo 18 de la Ley 715 de 2001 se refiere exclusivamente a la participación en

educación, mientras que el artículo 91 parcialmente acusado^{8[22]}, que hace parte del Título V de la misma ley, fija las reglas comunes aplicables a todas las participaciones que conforman el sistema general de participaciones, refiriéndose necesariamente a todas ellas.

En su sentir, el artículo 91 tiene un alcance y un contenido normativo más amplio que lo hace una norma distinta y que exige en consecuencia un pronunciamiento particular de constitucionalidad, sin perjuicio de que, resulten plenamente aplicables en el presente caso los criterios señalados en dicha sentencia C-793 de 2002, 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.

Reitera la Corte que el 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.

El 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

⁸ *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.”

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.

Por lo anterior, la Corte declaró 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 de 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 4ª, 5ª y 6ª 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.

Ahora bien conviene analizar el pronunciamiento de la Corte Constitucional en Sentencia C-192 de 2005 M.P Doctor ALFREDO BELTRAN SIERRA, con la cual resolvió declarar exequible el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y la Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal de 1º de enero a 31 de diciembre de 2004.

El artículo 40 del mentado ordenamiento señala:

“Artículo 40. El servidor público que reciba una orden de embargo sobre los recursos incorporados en el Presupuesto General de la Nación, incluidas las transferencias que hace la Nación a las Entidades Territoriales, está obligado a efectuar los trámites correspondientes para que se solicite por quien corresponda la constancia sobre la naturaleza de estos recursos a la Dirección General del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con el fin de llevar a cabo el desembargo, para lo cual el solicitante deberá indicar el tipo de proceso, las partes involucradas, el despacho judicial que profirió las medidas cautelares, y el origen de los recursos que fueron embargados.”

El actor considera que la disposición acusada vulnera los artículos 1, 2, 4, 13, 25, 53, inciso 2 y final, 58 y 229 de la Constitución. Por consiguiente, eleva dos solicitudes a la Corte : que lo declare inexecutable, o, en el evento en que se declare executable, tal decisión se condicione, toda vez que considera que el mismo impone como un deber a los servidores públicos que reciban órdenes de

embargo sobre recursos incorporados en el presupuesto general de la Nación, incluidas las transferencias a las entidades territoriales, a efectuar un trámite encaminado a obtener una constancia o certificación, lo que conduce a desconocer las excepciones que en materia de inembargabilidad de los recursos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación, ha señalado la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

La constancia de que trata la disposición, señala el actor, está dirigida a que se realice el desembargo, con lo cual se pretende dar alcance absoluto al principio de la inembargabilidad de tales rentas, sin tener en cuenta que la inembargabilidad está restringida a algunos eventos excepcionales, como lo ha dicho la Corte : los créditos laborales y los recursos de libre destinación del sistema general de participaciones, según las sentencias C-546 de 1992 y C-566 de 2003, respectivamente. Si por el contrario, la Corte decide no declarar la inexecutable, el actor solicita que la misma sea condicionada, en el entendido que la Dirección General del Presupuesto Público Nacional “deba certificar, que los recursos son embargables independientemente de su naturaleza, en tratándose de ejecuciones laborales, o en relación con cualquier tipo de ejecución, cuando se trate de recursos del sistema general de participaciones – otros propósitos – Recursos de libre destinación, habiendo el ordenador, optado por dicha discrecionalidad.” (fl. 5)

A pesar de tratarse la norma acusada de una ley anual de presupuesto, cuya vigencia es de este carácter temporal y que por ende puede haber sido reemplazada por otro, la Corte decidió fallar en el presente asunto por cuanto la misma puede estar produciendo efectos jurídicos más allá del período fiscal respectivo y por cuanto, el contenido de la norma acusada, en el que se establece la obligación al servidor público de obtener una constancia sobre el origen de los recursos, expedida por la Dirección General del Presupuesto, una vez reciba una

orden de embargo, ha estado presente una y otra vez en las distintas leyes anuales de presupuesto.

En este caso, la Corte analiza nuevamente el principio de la inembargabilidad del presupuesto nacional, pues, para el demandante, el contenido del artículo 40 acusado desconoce la jurisprudencia de la Corte Constitucional expresada en las sentencias C-546 de 1992 y C-566 de 2003, ya que la constancia exigida al funcionario que recibe la orden de embargo, puede fácilmente conducir al evento contrario, por tanto le corresponde al juez de conocimiento y no a la Dirección General del Presupuesto determinar la pertinencia de un eventual embargo. En las sentencias citadas se ha señalado que el principio de la inembargabilidad no es absoluto, sino que tiene excepciones, que son: las reivindicaciones de carácter laboral, o, cuando corresponde a aquellos recursos considerados de libre destinación del Sistema General de Participaciones.

Reitera la Corte que en Sentencia C-566 de 2003 M.P. doctor ALVARO TAFUR GALVIS, se analizó el principio de inembargabilidad versus el derecho al acceso a la administración de justicia, así:

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

Es de observar que el criterio fijado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre las excepciones que tiene el principio de la inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación, ha sido expuesto en las distintas oportunidades en que el tema se ha puesto bajo su consideración. Por ello, se encuentra expresado tanto en disposiciones acusadas de la ley orgánica del presupuesto, en las leyes anuales de presupuesto, en el Código de Procedimiento Civil, en el Código Contencioso Administrativo, en la ley orgánica en materia de recursos y competencias.

Señala la Corte que el contenido del artículo 40 de la Ley 848 de 2003 es semejante al del artículo 40 de la Ley 331 de 1996, en lo concerniente a la constancia sobre la naturaleza de los recursos. La Corte Constitucional se pronunció en la sentencia C-402 de 1997, declarando la exequibilidad condicionada del inciso primero de dicha disposición al estimar que la certificación no vulnera el principio de la separación de poderes, e inexecutable el inciso segundo.

En esta providencia, la Corte reiteró la jurisprudencia consistente en que el principio de inembargabilidad es constitucional con las excepciones señaladas en la sentencia C-354 de 1997. Analizó el carácter del artículo 40 en mención, y consideró que la constancia sobre los recursos es una norma instrumental que

puede estar en una ley anual de presupuesto, en la medida en que se limita a desarrollar un mecanismo para que se aplique el principio de inembargabilidad del presupuesto contenido en la ley orgánica. Explicó :

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

Y, más adelante agregó sobre el punto concreto de la certificación que debe solicitar el servidor público, que no es inconstitucional porque desarrolla el principio de la colaboración armónica entre los órganos del Estado. Señaló en lo pertinente :

“Para la Sala, en el proceso *sub exámine*, es del caso reiterar las consideraciones anteriores y estarse a la parte resolutive de la misma. Es decir, existe sobre el punto, cosa juzgada, pues, la Corte ya se pronunció sobre el fondo de esta materia, en especial, en lo concerniente al contenido de la certificación que está obligado a solicitar el servidor público en el caso del embargo, asuntos que quedaron resueltos en esta providencia.

Sin embargo, lo anterior, no puede desconocerse que la norma acusada no es idéntica, por una parte, y, por la otra, se encuentra en otra ley distinta. Por lo que resulta oportuno recabar, en esta oportunidad, sobre el siguiente punto: la autoridad competente para resolver si el embargo procede o no, sólo le corresponde al juez del conocimiento y la constancia es un asunto meramente administrativo.

A partir del concepto de embargo, trátase de ejecución de sentencias o como medida cautelar, la decisión la adopta el juez del conocimiento del caso. Por ello, para la Corte Constitucional, la constancia sobre la naturaleza de los recursos de que trata la disposición acusada no viola ni el principio de separación de poderes, ni introduce duda sobre la competencia del juez del caso, para decidir sobre el embargo. Las medidas cautelares que afecten el presupuesto público serán decretadas y levantadas siempre por el funcionario de la rama judicial del Estado que tenga la competencia para el efecto conforme a la ley, pues, como fácilmente se advierte, la norma acusada en ningún caso inviste de esa competencia a la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Con base en lo anterior, la Corte declaró la Exequibilidad del artículo 40 de la ley 848 de 2003 acusada.

4. ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL DEL PRINCIPIO DE INEMBARGABILIDAD DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN Y SUS EXCEPCIONES, SEGÚN EL CONSEJO DE ESTADO.

El Consejo de Estado en cuanto al tema del principio de la inembargabilidad de los bienes estatales, centra su tesis en que este postulado encuentra su plena y cabal justificación en la necesidad de defender la ejecución de los programas incluidos en los presupuestos de las entidades estatales, para asegurar en los distintos niveles el equilibrio fiscal y garantizar el cumplimiento de los principios rectores de la ejecución presupuestal; evitándose el manejo caprichoso y arbitrario de las finanzas públicas, con erogaciones no contempladas en la ley de apropiaciones, o en cuantía superior a la acordada o con transferencia de créditos sin autorización.

En ese sentido el Consejo de Estado (sala plena), en sentencia de Julio veintidós de mil novecientos noventa y siete, Magistrado Ponente Carlos Betancourt Jaramillo, expediente S – 694, decide el recurso de apelación interpuesto por la parte ejecutante (INGESTUDIOS). contra el auto de 27 de noviembre de 1995 dictado por el Tribunal Administrativo del Cesar, mediante el cual se denegó el embargo y secuestro de los bienes denunciados como de propiedad de la entidad deudora. El a - quo para tomar su decisión denegatoria sostuvo que las rentas y recursos incorporados al presupuesto general de la Nación eran inembargables, al tenor del art 513 del C. de P.C., en armonía con el 18 del decreto 360 / 95.

El Consejo de Estado, definió que era claro que los principios del sistema presupuestal, entre los cuales se cuenta el de la inembargabilidad, no encajan ni en la programación, aprobación, modificación o ejecución, desarrollados en los arts 47 y ss del dec 111/96. Ni siquiera el art 353 de la constitución impone a los

departamento y municipios, per se, los principios del sistema presupuestal enunciados en la ley orgánica del presupuesto, porque si bien la norma habla de “los principios y las disposiciones establecidos en este título” como aplicables a las entidades territoriales habrá que entender que la norma se refiere, no a aquéllos, sino al Título XII (Régimen Económico y de la Hacienda Pública). Título en el cual no figura la estudiada inembargabilidad. En este orden de ideas puede afirmarse, entonces, que no es cierto que a nivel seccional son inembargables los mismos bienes que lo son a nivel nacional. Plantea como problema Jurídico la diferencia existente entre la inembargabilidad de los bienes estatales y la de los bienes territoriales.

En este orden de ideas, esta Corporación toma como punto de partida que el principio de la inembargabilidad presupuestal no es de rango constitucional general, ya que la Carta se limita a enunciar unos bienes que son inembargables (arts 63 y 72) y le otorga la competencia al legislador para que determine los bienes que tengan ese carácter.

Como regla general especifica que frente a la Nación no podrán embargarse las rentas y recursos incorporados en el presupuesto general; ni los bienes y derechos de los órganos que lo conforman.

Como se observa, el Consejo de Estado en esta regla contempla dos grupos diferentes de bienes: a) las rentas y recursos incorporados en el presupuesto nacional; y b) los bienes y derechos de los órganos que lo conforman. El primer extremo ya fue juzgado, primero, por la Corte Suprema (sent. de 22 de marzo de 1990) y luego por la Corte Constitucional (sent. 1 de octubre. C - 546) y fue declarado constitucional.

Esta declaratoria es obligatoria para todos, según los términos del art 243 de la carta. En las sentencias citadas se estudió sólo el primer grupo, por cuanto a la sazón tanto la ley 38 de 1989 como el art 513, inc. 2º del c de p.c. no

contemplaban lo relacionado con el segundo grupo, o sea el de los bienes y derechos de los órganos incluidos en el acto presupuestal. Extremo éste que se reguló en el art 6 de la ley 179 de 1994.

El principio de que no podrán embargarse ni las rentas ni los recursos incorporados al presupuesto general, ha sido glosado por algunos en el sentido de que esa inembargabilidad se predica sólo de las rentas y no de los recursos, tal como lo indican los arts 31 y 34, lit b, del Dec 111/96. Pues bien. No le asiste la razón a estos últimos porque tanto las rentas en estricto sentido como los recursos incorporados al presupuesto nacional son inembargables; ya que los dos conceptos encajan en la noción de renta presupuestal; y lo son porque el concepto “Rentas” desde el punto de vista fiscal conforma una noción genérica, comprensiva no sólo de los ingresos corrientes de la nación (tributarios o no tributarios, art 27), sino también de las contribuciones parafiscales cuando sean administradas por un órgano que haga parte del presupuesto (art 29), de los fondos especiales (art 30), de los recursos de capital (art 31) y de los ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional (art 34).

En otros términos, cuando la ley habla de que son inembargables las rentas incorporadas al presupuesto nacional, habrá que entender todas las enunciadas en el lit a) del art 11 del estatuto orgánico, y no sólo los ingresos corrientes, tributarios o no, porque nadie puede dudar, por ejemplo, que tanto las contribuciones parafiscales como los recursos de capital (del balance, del crédito externo o interno, los rendimientos financieros, el diferencial cambiario, etc, art 31) son rentas y como tales tendrán que estimarse forzosamente en aquélla parte del presupuesto que se conoce con el nombre de Presupuesto de Rentas. El presupuesto general contiene dos partes bien diferenciadas (el presupuesto de Rentas y la Ley de Apropriaciones) y no comprende una tercera que podríamos denominar Presupuesto de Recursos. Y no la hay porque fiscalmente los recursos de capital no son más que una especie del género “renta presupuestal”.

Se explica aquí, que para evitar equívocos el principio de la inembargabilidad está consagrado en la ley orgánica del presupuesto (que gobierna la expedición y el manejo de los presupuestos a partir de su vigencia, mediante una serie de reglas y principios generales) y no en la ley anual del presupuesto. Por esa razón, su vigencia no es temporal y referida sólo a un determinado ejercicio. En la ley anual de presupuesto podrá omitirse la prohibición de medidas cautelares, sin que por esto desaparezca la previsión general que trae el estatuto orgánico, el cual no habla específicamente de unas rentas en particular sino de las incorporadas en cada presupuesto; y éstas son, en suma, las inembargables. Además, frente a los bienes y derechos de los órganos que conforman el presupuesto no existe, en principio, restricción alguna porque, con las excepciones que se explicarán adelante, serán inembargables aunque, como es obvio, no estén incluidos en el presupuesto.

Para el Consejo a nivel nacional, la inembargabilidad habrá de predicarse en los siguientes casos:

a) La nación no podrá ser ejecutada, tal como lo ordena el art 336 del C. de P.C. Y, por lo tanto, no podrá hablarse frente a ella, de medidas cautelares propias del proceso de ejecución, pues no se entienden dichas medidas sin la del proceso que las permita.

Para la sala no podrá hablarse, de un proceso ejecutivo contra la Nación sin medidas cautelares, porque así se estaría violando el art 336 antecitado. No se concibe en términos generales un proceso ejecutivo que no admita medidas cautelares, porque la aplicación recortada de su regulación violaría la garantía del debido proceso y el principio de la inescindibilidad de las normas aplicables al caso.

Pero el Consejo no discute la existencia de tres excepciones a la regla general de la no ejecución de la Nación así: La primera, relacionada con el cobro compulsivo de las sentencias dictadas por la jurisdicción administrativa; la segunda, con los créditos laborales contenidos en actos administrativos; y la tercera, con los créditos provenientes de contratos estatales. Excepciones que encuentran su respaldo, en su orden, en el 177 del C.C.A.; en la sentencia C – 546/92 de la Corte Constitucional; y en el art 75 de la ley 80 de 1993.

Acercas de la primera excepción se entiende porque al permitirse la ejecución de la Nación vencidos los 18 meses de que habla el mencionado art 177, habrá que aceptar la viabilidad del proceso ejecutivo con todos sus alcances y medidas; entre las cuales las cautelares de embargo y secuestro son las que realmente le darán su efectividad y su razón de ser. Esta conclusión encuentra su aval en la sentencia de la Corte Constitucional de 1º de octubre de 1992 antecitada.

Frente a la segunda excepción dijo el Consejo que en cuanto a los créditos laborales, la situación es diferente aunque no exista ley expresa que así lo señale, pero sí principios constitucionales que avalan la interpretación dada por la Corte Constitucional en el fallo aludido, con miras a lograr la efectividad de los derechos reconocidos mediante actos administrativos. En este sentido, la ejecución en este campo, con las medidas cautelares propias del proceso ejecutivo, encuentra su respaldo en lo que disponen los arts 25 y 53 de la carta, por ser el trabajo un derecho y una obligación social, frente al cual el Estado no sólo garantiza el derecho al pago oportuno” de lo debido, sino también que la ley, los contratos, los acuerdos y convenios no podrán menoscabar los derechos de los trabajadores.

En la tercera excepción, se refiere a la posibilidad de la ejecución de las entidades públicas con apoyo en títulos ejecutivos derivados de los contratos estatales. Aquí también la posibilidad en la ejecución abre la de las medidas cautelares, pese a la falta de explicitud de la norma. Esta interpretación es así finalista y si ese art 75

no restringe la aplicación de la normatividad propia del proceso ejecutivo, habrá que entenderlo en su integridad.

Es así entonces que siguiendo los principios normativos del sistema presupuestal y la orientación marcada por la Corte Constitucional, las ejecuciones aquí estudiadas en cuanto a las sentencias de esta jurisdicción y los créditos laborales no podrán intentarse sino dentro del término señalado en el art 177 del C.C.A. Frente a las ejecuciones derivadas de los contratos estatales no se aplicará tal restricción, y deberá estarse a las condiciones de pago señaladas en los mismos.

En conclusión, fuera de los bienes enunciados en los arts 63 y 72 de la carta, son inembargables las rentas y recursos incorporados en el presupuesto general nacional; así como los bienes y derechos de los órganos que lo conforman. Órganos que, en principio, son los que figuran enunciados en los arts 3º y 11 del dec 111 de 1996.

A esta conclusión se arriba luego de observar que aunque en estricto sentido el presupuesto carece de órganos, puesto que no es más que *“un acto de la autoridad soberana por el cual se computan anticipadamente los ingresos y se autorizan los gastos para un periodo determinado”* (Esteban Jaramillo), sí hace referencia forzosa a los distintos organismos o dependencias que hacen parte de la Nación, o sea a los enunciados en los citados arts 3 y 11 del estatuto orgánico del presupuesto. Por esta razón, para efectos presupuestales y sólo para este efecto, tienen el carácter de órganos los siguientes: las Rama judicial y legislativa, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la Registraduría Nacional del Estado Civil que incluye el Consejo Nacional Electoral, los Ministerios, los Departamentos Administrativos, los Establecimientos Públicos y la Policía Nacional.

De la interpretación armónica de las distintas normas y en especial del estatuto orgánico del presupuesto nacional, puede concluirse, asimismo, que las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta, las empresas de servicios públicos domiciliarios en cuyo capital la nación o sus entidades descentralizadas posean el 90% o más (las que para efectos presupuestales de conformidad con el art 5º del dec 111 de 1996 se sujetan al régimen de las primeras) y las Empresas sociales del Estado, no tienen el carácter de órganos desde la perspectiva que señala el Estatuto Orgánico del Presupuesto y por ende, según las reglas generales, son ejecutables y sus bienes sujetos a medidas cautelares.

Para la sala la interpretación dada por la Corte Constitucional, en materia de excepciones al principio de la inembargabilidad, merece acatamiento. En primer término, en cuanto se refiere a la ejecución contra la nación con títulos provenientes de sentencias dictadas por la jurisdicción administrativa, porque al autorizar la ley su cobro compulsivo por la vía ejecutiva luego de vencido el término de 18 meses contados a partir de la ejecutoria de la providencia, sin salvedad alguna, por voluntad del mismo legislador se entiende esta vía en su integridad, incluidas, como es obvio, las medidas cautelares, punto central y capital para la efectividad de esta clase de procesos. Y en segundo, en cuanto toca con los créditos laborales reconocidos mediante actos administrativos, porque aunque ésta excepción al principio aludido podría prestarse a objeciones desde el punto de vista de los poderes del juez que ejerce el control constitucional, estima la sala que merece igualmente acatamiento por la fuerza que poseen las decisiones de la Corte Constitucional en el ejercicio de dicho control.

En cuanto al nivel seccional la sala expresa que en este campo el principio de la inembargabilidad de los bienes de los departamentos y municipios no es tan rígido, tal como lo da a entender el art 684 del c de p.c., en armonía con los arts 336 y 513 del mismo código. Así, mientras la ley no disponga otra cosa, se aplicará a nivel seccional, en lo pertinente, el art 684 del C. de P.C.

Esta norma para la Corporación tendrá efecto en relación con los citados entes públicos, en lo que se refiere a los nls 2, 3, 4 y 7. Los demás se excluyen, porque: los de uso público (nl 1) por disposición de la Carta Política no son embargables; y los referidos en los nls 5, 6, 10, 11, 12, 13 y 14 son de propiedad de los particulares y no bienes públicos.

A este nivel la ejecución de las sentencias de la jurisdicción administrativa deberá ajustarse al término señalado en el art 177 del C.C.A. y no a lo que dispone el art 336 del c de p. c. La norma es especial y aquel dispositivo no hace distinción alguna.

En cambio, pese a lo que señala la Corte Constitucional, la ejecución de los créditos laborales contenidos en actos administrativos dictados a nivel seccional, deberá sujetarse a lo previsto en el citado art 336, se entiende en cuanto al término a partir del cual podrá procederse a su ejecución.

La sala llegó a la conclusión en este fallo que la decisión recurrida debía revocarse, porque no hace suya la perspectiva manejada por el a - quo. Los bienes cuyo embargo y secuestro se solicitó por la ejecutante, sí son, en principio, objeto de estas medidas, por todo lo expuesto anteriormente.

El Consejo de Estado, el veinte de agosto de mil novecientos noventa y ocho, Radicación número: 1108, Consejero Ponente AUGUSTO TREJOS JARAMILLO, en cuanto al tema de la inembargabilidad del presupuesto, expreso que si bien el artículo 16 de la ley 38 de 1989, orgánica del Presupuesto General de la Nación, dispone que "las rentas y recursos incorporados en éste son inembargables", no puede desconocerse el pronunciamiento que, respecto de esta norma, hizo la Corte Constitucional en sentencia C-546 de 1992, en la que expresó: "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, sólo se logre mediante el embargo de bienes y rentas incorporadas al presupuesto de la nación, éste será embargable en los términos del artículo 177 del Código Contencioso Administrativo".

Este artículo se refiere a la efectividad de condenas contra entidades públicas (Nación, entidad territorial o descentralizada) para el pago o devolución de una cantidad líquida de dinero, para lo cual el agente del Ministerio Público hará incluir partidas en los presupuestos básicos o adicionales, que permitan el cumplimiento de tales condenas, todo de conformidad con el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

Pero, además, el postulado de inembargabilidad de los recursos del presupuesto no tiene aplicación si de obligaciones laborales se trata. Cuando el acto administrativo que contenga una obligación laboral queda en firme, en los términos del artículo 62 del Código Contencioso Administrativo, presta mérito ejecutivo.

Entonces, dentro del contexto jurisprudencial de la Corte Constitucional debe entenderse que esa obligación dineraria permite el embargo de los recursos presupuestales en los mismos términos dados para la efectividad de condenas contra entidades públicas, es decir, mediante ejecución ante la justicia ordinaria dieciocho (18) meses después de su ejecutoria.

Concluye que de conformidad con lo establecido por la Corte Constitucional en sentencia C-546 de 1992, la tesis de la inembargabilidad de las rentas y recursos incorporados al presupuesto nacional no es aplicable cuando se trata de obligaciones laborales, en el entendido de que, en este caso, el embargo es procedente transcurrido el término de dieciocho (18) meses a que hace referencia el artículo 177 del Código Contencioso Administrativo.

En sentencia del siete de octubre de mil novecientos noventa y nueve, la sección tercera del Consejo de Estado con ponencia del Dr. RICARDO HOYOS DUQUE, Expediente No.: 16255, en donde conoce la Sala del recurso de apelación contra un auto proferido por el Tribunal Administrativo de Sucre el 16 de diciembre de

1998, mediante el cual se decidió no se ordenar la entrega del Título de Depósito Judicial No. 0002136292, por valor de \$22.326.720 y se ordeno el desembargo de los dineros que se encuentran en la Cuenta Corriente No. 262-2 de la Caja Agraria, Sucursal San Benito Abad.

En esta providencia, la sala se remite a la sentencia de la Sala Plena del Consejo de Estado S-694 del 22 de julio de 1997 de la inembargabilidad de los bienes y rentas de las entidades públicas ya expuesta, al igual se remite a el fallo con relación a la posibilidad de decretar medidas cautelares sobre los bienes de las entidades públicas, mediante providencia del 13 de agosto de 1998, Exp. 14663, la sala plena del Consejo de Estado se pronunció en los siguientes términos:

En cuanto a las excepciones al principio de inembargabilidad de los bienes de la Nación en el artículo 63 de la Constitución se establece el principio de inembargabilidad de los bienes de la Nación, cuyo objeto es la "protección de los recursos y bienes del Estado y la facultad de administración y manejo que a éste compete, que permite asegurar la consecución de los fines de interés general que conlleva la necesidad de hacer efectivos materialmente los derechos fundamentales y, en general, el cumplimiento de los diferentes cometidos estatales".

Así, en armonía con la norma superior, el artículo 336 del Código de Procedimiento Civil establece que la Nación no puede ser ejecutada, sin embargo, contempla como salvedad el caso previsto en el artículo 177 del Código Contencioso Administrativo, según el cual las condenas que se profieran contra la Nación serán ejecutables 18 meses después de su ejecutoria, ante la justicia ordinaria.

El artículo 19 de la ley 111 de 1996, que incorporó materialmente el art. 6º de la ley 179 de 1994 consagra la inembargabilidad de las rentas incorporadas en el Presupuesto General de la Nación y de los bienes y derechos de los órganos que

lo conforman. La Corte Constitucional al conocer de la demanda presentada contra dichas norma, mediante sentencia C-354 de 1997 la declaró executable, pero "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".

Esta Corporación ha distinguido entre las sentencias dictadas por esta jurisdicción, los créditos laborales contenidos en actos administrativos y los créditos provenientes de contratos estatales, para concluir que en los dos primeros eventos debe atenderse el plazo de gracia previsto en el artículo 177 del Código Contencioso Administrativo, en tanto que en el último caso "no se aplicará tal restricción, y deberá estarse a las condiciones de pago señaladas en los mismos".

En la permisión de ejecutar a la Nación a partir del vencimiento del plazo previsto para el cumplimiento de las obligaciones contractuales se entienden también comprendidas las conciliaciones judiciales o extrajudiciales derivadas de aquéllas, por las siguientes razones:

a) El plazo de 18 meses contenido en el artículo 177 del Código Contencioso Administrativo tiene por objeto permitir que las entidades públicas incluyan en sus presupuestos las partidas para cumplir las condenas judiciales. Así lo consideró la Corte Constitucional al resolver sobre la executibilidad de la expresión "dieciocho (18) meses" contenida en el artículo citado:

"El término de dieciocho meses es indispensable para adelantar las operaciones de elaboración, presentación, aprobación y ejecución del presupuesto dentro de cuya vigencia fiscal ha de producirse el pago del crédito judicial. Comparte esta

Corte el criterio del Procurador General de la Nación: "En concepto de este Despacho, el término de 18 meses que trae el artículo 177 del Decreto 01 de 1984 para exigir el pago coactivamente de las condenas de la Nación y de las entidades descentralizadas, aparece como razonable, teniendo en cuenta que los presupuestos se elaboran con no menos de seis meses de antelación para la vigencia fiscal que corresponde al año inmediatamente siguiente, lo cual en total equivale a 18 meses".

La norma no pretende desconocer los créditos judiciales a cargo de la Nación y demás entidades públicas. Se limita a determinar un plazo que es el adecuado para incorporar al presupuesto el gasto a que da lugar el crédito judicialmente reconocido, justamente para hacer posible su pago y arbitrar el recurso correspondiente.

b) Esta disposición no se aplica en el caso de los contratos, pues de conformidad con el artículo 25 numeral 6 de la ley 80 de 1993, "las entidades estatales abrirán licitaciones o concursos e iniciarán procesos de suscripción de contratos, cuando existan las respectivas partidas o disponibilidades presupuestales". De igual manera, el artículo 71 del decreto 111 de 1996, establece que "ninguna autoridad podrá contraer obligaciones sobre apropiaciones inexistentes, o en exceso del saldo disponible, o sin la autorización previa del CONFIS o por quien éste delegue, para comprometer vigencias futuras y la adquisición de compromisos con cargo a los recursos del crédito autorizados".

c) Por mandato del numeral 9 del artículo 4 de la ley 80 de 1993, las entidades estatales deben acordar los mecanismos pertinentes para solucionar rápida y eficazmente las situaciones litigiosas, con el fin de que no sobrevenga una mayor onerosidad en el cumplimiento de las obligaciones contractuales.

En el caso concreto tomando el criterio jurisprudencial expuesto por esta Sala, en el mes de enero de 1997 la empresa contratante estaba facultada para iniciar la

ejecución ante el incumplimiento de las obligaciones asumidas por el municipio a raíz del contrato suscrito con la demandante luego de tramitar su respectiva cuenta de cobro y de obtener la expedición de la resolución que reconoció el saldo, sin que tuviera que esperar a que se cumpliera el plazo de gracia previsto en el artículo 177 del Código Contencioso Administrativo para la ejecución de sentencias.

Por último, la Sala advirtió que el pago de las obligaciones contractuales debe tener respaldo en el presupuesto del municipio deudor, ya que debió disponer las partidas necesarias para el cumplimiento del contrato que celebró con el demandante. (Art. 25-6 Ley 80/93).

El Consejo de Estado, sección tercera, con ponencia del Dr. ALIER E. HERNÁNDEZ ENRÍQUEZ de fecha tres de agosto de dos mil, con Radicación número: 14368, en donde el actor solicitó al Tribunal se decretara la medida cautelar de embargo y la de secuestro sobre los dineros que tenga depositados el MINISTERIO DE TRANSPORTE en la cuenta denominada "TRANSFERENCIAS PARA PAGO DE SENTENCIAS", el Tribunal, al pronunciarse al respecto, consideró que estas medidas no eran procedentes contra la Nación.

Esta Sala encuentro errada la posición del a-quo y decretó las medidas cautelares solicitadas, con en los argumentos de La Corte Constitucional, en sentencia C-354 de agosto 4 de 1997, al estudiar la constitucionalidad del artículo 19 del Decreto 111, que incorporó materialmente el artículo 6 de la ley 179 de 1994, se pronunció sobre el tema de la inembargabilidad de la nación así *"...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"*.

Así las cosa por lo dicho por la Corte Constitucional, la Sala en este aspecto encontró que no puede negarse el decreto de embargo y secuestro sobre la base

errada de que la Nación no puede ser ejecutada, pues el caso concreto es precisamente un ejemplo de lo que anotó la providencia constitucional citada: se trata de un crédito que consta en una sentencia judicial y en cuya ejecución se solicita el embargo de una cuenta de la nación, es decir de recursos del presupuesto.

En conclusión esta Corporación decreto las medidas cautelares sobre los dineros existentes en la cuenta mencionada en la solicitud.

Con respecto a la inembargabilidad de los bienes que pertenecen a las entidades territoriales, aunque no es tema de estudio, pero a manera informativa en la Sentencia No.18844 de Febrero 22 de 2001, el Consejo de Estado, Sección Cuarta, de la jurisprudencia proferida se deduce que el principio de la inembargabilidad con respecto a los municipios no es absoluto el Consejo sostuvo:

"En este campo el principio de la inembargabilidad de los bienes de los departamentos y municipios no es tan rígido, tal Como da a entender el artículo 684 del Código de Procedimiento Civil, en armonía Con los artículos 336 y 513 del mismo código. Así, mientras la ley no disponga otra cosa, se aplicará a nivel seccional, en lo pertinente, el artículo 684 del Código de Procedimiento Civil."

Se tiene entonces que el principio legal de inembargabilidad que prevé el estatuto orgánico del presupuesto (D. 111/96, art. 19, inc. 1º) para ciertos bienes, derechos y recursos de propiedad de los órganos que conforman el presupuesto general de la nación, no se extienden a las entidades territoriales y sus organismos descentralizados.

Por consiguiente, tales bienes son por regla general embargables. Serán inembargables, en principio, en los términos indicados en el artículo 684 del Código de Procedimiento Civil (en particular loS nums. 2º, 3º, 4º y 7º).

En cuanto a los supuestos de inembargabilidad, en la misma sentencia se manifestó que la carga de la prueba respecto de la característica de inembargabilidad de los bienes de las entidades territoriales recae en la Administración Local, o lo que es lo mismo, el desembargo de los bienes de propiedad de la entidad ejecutada, en este caso la entidad territorial procede cuando ésta demuestra la ocurrencia de alguno de los eventos que prevé la ley, para que los bienes sean inembargables.

Es así como la Administración Tributaria en uso de sus facultades de cobro, debe actuar y utilizar los procedimientos coactivos que le concede la ley para hacer cumplir la principal obligación tributaria como es el pago de las deudas fiscales, aún en contra de los intereses de los entes territoriales, correspondiendo a éstos, probar que los bienes, derechos, cuentas, etc., se encuentran amparadas por la constitución o la ley con el beneficio de la inembargabilidad.

En otra providencia del Consejo de Estado, Sección Tercera, Consejero ponente RAMIRO SAAVEDRA BECERRA, de fecha veinticinco de marzo de dos mil cuatro, Radicación número: 22006, se dijo que a pesar de que la regla general dentro de los procesos ejecutivos es la embargabilidad de los bienes del deudor, existen excepciones legales que impiden adoptar esta medida cautelar en algunos casos, en razón ya sea de los bienes a afectar, o de la persona titular de los mismos; respecto de las entidades estatales, debe tenerse en cuenta lo dispuesto por los artículos 513, inciso 2º y 684 del Código de Procedimiento Civil (modificados por los artículos 1, num. 272 y 1º, num. 342 del Decreto 2282 de 1989), los cuales estipulan, respectivamente:

"Artículo 513.- Las rentas y recursos incorporados en el presupuesto general de la Nación son inembargables".

"Artículo 684.- Bienes inembargables. Además de los bienes inembargables de conformidad con leyes especiales, no podrán embargarse: Los de uso público; los

destinados a un servicio público cuando éste se preste directamente por un departamento, una intendencia, una comisaría, un distrito especial, un municipio o un establecimiento público, o por medio de concesionario de éstos; pero es embargable hasta la tercera parte de los ingresos del respectivo servicio, sin que el total de embargos que se decreten exceda de dicho porcentaje. Cuando el servicio lo presten particulares, podrán embargarse los bienes destinados a él, así como la renta líquida que produzcan, y el secuestro se practicará como el de empresas industriales; las dos terceras partes de la renta bruta de los departamentos, las intendencias, las comisarías, los distritos especiales y los municipios; las sumas que para la construcción de obras públicas se hayan anticipado o deban anticiparse por las entidades de derecho público a los contratistas de ellas, mientras no hubiere concluido su construcción, excepto cuando se trate de obligaciones en favor de los trabajadores de dichas obras, por salarios, prestaciones e indemnizaciones sociales.

Quiere decir lo anterior, que los bienes y rentas de las entidades estatales que no coincidan con los enunciados en las normas anteriores, sí pueden ser objeto de las medidas previas de embargo y secuestro, luego el principio de la inembargabilidad, no es tan rígido como podría pensarse en principio; por otra parte, el artículo 19 del Decreto 111 de 1996 - por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

Normas que resulta aplicable a la Nación y sus entidades descentralizadas, más no a las entidades territoriales, puesto que éstas no conforman el Presupuesto General de la Nación, por lo cual en principio, los bienes de tales entidades resultan embargables, con las excepciones vistas atrás. No obstante, es necesario tener en cuenta lo relativo a los ingresos corrientes de la Nación que les son girados a los departamentos y municipios y que sí hacen parte del Presupuesto General de la Nación; al respecto, la Sala se pronunció, en los siguientes términos:

En este pronunciamiento esta Corporación se remite al auto 15.155 proferido el día 3 de septiembre de 1998, por esta Sala donde se precisó que esa inembargabilidad no es tan limitada, puesto que debe considerarse lo dispuesto en el penúltimo inciso del artículo 19 del decreto 111 de 1996 respecto de las cesiones y transferencias que, por disposición constitucional, hace la Nación a los entes territoriales, donde tal pronunciamiento merecía dos consideraciones importantes a juicio de esta Corporación:

La primera consiste en que si bien es cierto que el porcentaje de los ingresos corrientes que la Nación transfiere a las entidades territoriales, *para la atención de los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y media, y la salud (situado fiscal) o para financiar áreas prioritarias de inversión social*, es inembargable conforme quedó afirmado en el citado auto 15.155, también lo es que las obligaciones a cargo de la respectiva entidad territorial, *derivadas del correspondiente contrato estatal que la entidad celebró para cumplir con la atención de los mencionados servicios o para financiar áreas de inversión social*, deben cumplirse con los recursos transferidos al ente territorial con ese fin.

En el evento de que la entidad territorial incumpliese con esas obligaciones contractuales, cabría el cobro ejecutivo ante esta jurisdicción, sin necesidad de aguardar los 18 meses de que trata el art. 177 del C.C.A. conforme se explicó, y serían embargables los dineros que la Nación transfirió al ente territorial para la prestación de los referidos servicios (situado fiscal) o para el financiamiento de la particular actividad de inversión social.

En otras palabras, si la cesión o transferencia se hace al ente territorial para que atienda necesidades específicas de la comunidad, y el Departamento, Municipio o Distrito a quien se transfieren esos recursos celebra un contrato estatal con ese fin, la obligación de pagar al contratista que cumplió con el objeto contratado debe hacerse, precisamente, con los dineros transferidos con esa destinación. Razón

por la cual, ante el incumplimiento de la Administración, el contratista puede acudir al proceso ejecutivo y obtener el embargo de tales recursos.

La Sala precisa que los recursos del presupuesto nacional transferidos a los entes territoriales en los términos del Título XII, Capítulo IV de la Constitución, no se tornan embargables a pesar de que hayan transcurrido los 18 meses legales, a menos que se trate de la ejecución de obligaciones derivadas de contratos celebrados por el ente territorial, con el objeto de atender la destinación específica o la financiación de los servicios de educación y salud que prevé la Carta.

Se concluyó en este pronunciamiento que los bienes y recursos de las entidades territoriales son, en principio, embargables, por no estar cobijados dentro de los supuestos de hecho contenidos en el inciso 1° del artículo 19 del Decreto 111 de 1996.

Los bienes y recursos de las entidades territoriales son inembargables en los términos del artículo 684 del C. P. C. y del penúltimo inciso del art. 19 del Decreto 111 de 1996 que refiere al Título XII, Capítulo IV de la Carta Política, que dispone lo relativo a las cesiones y participaciones que hace la Nación a las entidades territoriales.

La inembargabilidad respecto de las cesiones y participaciones que hace la Nación a los departamentos, distritos y municipios no se aplica frente a obligaciones contractuales que adquirió el respectivo ente territorial, para la prestación de los servicios públicos asignados (educación y salud) o para la financiación de áreas específicas de inversión social.

La inembargabilidad de los bienes y recursos de las entidades territoriales cesa cuando hayan transcurrido 18 meses contados a partir de la fecha en que la obligación a cargo del ente público se hizo exigible, pero no respecto de los recursos de que trata el Título XII, Capítulo IV de la Constitución; la

embargabilidad se presenta respecto de estos recursos únicamente en el evento anterior."³ (negrillas fuera de texto)

Es claro entonces, que en principio los recursos constituidos por las transferencias de los ingresos corrientes de la Nación a favor de las entidades territoriales son inembargables, pero que existen excepciones a esa regla general; así por ejemplo, en la medida en que se trate del cobro ejecutivo de obligaciones contractuales contraídas por la entidad territorial para atender servicios de salud, de educación o para áreas específicas de inversión social, no existirá limitación alguna para proceder al embargo y secuestro de los recursos transferidos por la Nación a aquella, para esos mismos efectos; contrario sensu, si se trata de obligaciones contractuales que no tienen relación con lo que es materia de esa destinación específica, subsistirá la nota de inembargabilidad de tales recursos.

Concluyo el Consejo en este fallo que en esa medida, resulta por lo tanto necesario, que la entidad territorial demandada ejecutivamente, cuyos recursos han sido embargados y que pretenda el levantamiento de esta medida, pruebe dentro del proceso que aquellos son de la clase de los inembargables, a la luz de lo que se dejó establecido en la anterior providencia, puesto que siendo ella la interesada, le corresponde la carga de la prueba.

CONCLUSIONES

1. Se concluye que, si bien es cierto, 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, la misma ha precisado que 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.

2. El criterio consolidado de la jurisprudencia en lo concerniente a las excepciones a la inembargabilidad ha girado en torno a los créditos laborales y a los recursos de libre destinación al Sistema General de Participaciones, tal como puede verificarse en las sentencias C-546 de 1992, C-13, C-017, C-337 y C-555 de 1993; C-103 de 1994; C-354 y C-402 de 1997; C-793 de 2002; y C-566 de 2003.

3. En la sentencia C-546 de 1992, la Corte Constitucional analizó la embargabilidad del Presupuesto en el caso de las obligaciones dinerarias a cargo del Estado, que han surgido de relaciones laborales y cuyo pago no se ha obtenido por la vía administrativa o judicial. Este evento constituye una excepción al principio de inembargabilidad, pues, a través de esta medida, se hace efectivo el contenido esencial de los derechos de los acreedores laborales del Estado.

4. Para el Consejo de Estado el principio de la inembargabilidad presupuestal no es de rango constitucional general, ya que la Carta se limita a enunciar unos bienes que son inembargables (arts 63 y 72) y le otorga la competencia al legislador para que determine los bienes que tengan ese carácter, al igual que la Corte Constitucional ha definido.

5. El Consejo de Estado no desconoce las tres excepciones al principio de inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación planteadas en la sentencia C-546 de 1992 de la Corte Constitucional, una tesis que demuestra la conformidad de criterios que existe entre estas altas Cortes.

BIBLIOGRAFIA

VELEZ Fernando, Estudio sobre el Derecho Civil Colombiano; tomo II, Imprenta París - América, 1925; pág. 31.

MARIENHOFF Miguel S., Tratado de Dominio Público, Tipográfica Editora Buenos Aires, 1960; pág. 141.

LOPEZ MEDINA Diego Eduardo, El Derecho De Los Jueces, LEGIS S.A, Bogotá 2000.

CORTE CONSTITUCIONAL – COLOMBIANA- Sentencias C-546 del 1º de octubre de 1992, C-017 del 25 de enero de 1993, T-128 del 30 del marzo de 1993, C-103 del 21 de enero de 1993, C-103 de 10 de marzo de 1994 y T-025 del 1º de febrero de 1995, de la Corte Constitucional;

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA –COLOMBIANA- Sentencias del 22 de marzo de 1990 y 3 de octubre de 1991.

CONSEJO DE ESTADO –COLOMBIANO- Sentencia del 22 de julio de 1997 expediente S-694 y del 13 de agosto de 1998, Expediente 14663.

CONSEJO DE ESTADO –COLOMBIANO- Sentencia del veinte de agosto de mil novecientos noventa y ocho, Radicación número: 1108, Consejero Ponente AUGUSTO TREJOS JARAMILLO.

CONSEJO DE ESTADO – COLOMBIANO- Sentencia del siete de octubre de mil novecientos noventa y nueve, sección tercera, con ponencia del Dr. RICARDO HOYOS DUQUE, Expediente No.: 16255

CONSEJO DE ESTADO –COLOMBIANO- Sentencia de fecha tres de agosto de dos mil, con ponencia del Dr. ALIER E. HERNÁNDEZ ENRÍQUEZ., Radicación número: 14368, sección tercera.

CONSEJO DE ESTADO –COLOMBIANO- Sentencia No.18844 de Febrero 22 de 2001, Sección Cuarta, M.P. ALIER HERNANDEZ ENRIQUEZ.

CONSEJO DE ESTADO –COLOMBIANO- Sentencia de fecha veinticinco de marzo de dos mil cuatro, Radicación número: 22006 Consejero ponente RAMIRO SAAVEDRA BECERRA, Sección Tercera.

LOPEZ BLANCO, Hernán Fabio; Instituciones de Derecho Procesal Civil Colombiano. T. II. Bogotá, Dupré Editores, 7ª. Ed., 1999. pg. 376.