

**PRINCIPIO DE INEMBARGABILIDAD DE LOS BIENES Y RECURSOS DEL
ESTADO, SUS EXCEPCIONES Y LAS CAUSAS QUE LAS MOTIVAN.**

**EDUARDO CAMARGO ROA
DAVID MARDINI GUZMÁN**

Monografía para optar el título de ABOGADO

**UNIVERSIDAD DE CARTAGENA
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS**

Cartagena de Indias D. T. y C.

2003

TABLA DE CONTENIDO

- I. INTRODUCCIÓN**
- II. PRINCIPIO DE INEMBARGABILIDAD DE LOS BIENES Y RECURSOS INCORPORADOS AL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN, SUS EXCEPCIONES Y LAS CAUSAS QUE LAS MOTIVAN.**
 - 1. PRESUPUESTO PUBLICO: DEFINICIÓN Y CONCEPTOS BÁSICOS**
 - 1.1. Definición**
 - 1.2. Funciones de la actividad presupuestal del Estado**
 - 1.2.1. Función de asignación de recursos**
 - 1.2.2. Función de distribución**
 - 1.2.3. Política de estabilización y crecimiento**
 - 1.3. Contexto colombiano**
 - 1.3.1. Conformación del sistema presupuestal**
 - 1.3.1.1. Plan financiero**

1.3.1.2. Plan operativo anual de inversiones

1.3.1.3. Presupuesto General de la Nación, PGN

1.3.1.4. Plan Nacional de desarrollo y PGN

1.3.1.5. Programa anual mensualizado de caja, PAC

1.4. Composición del Presupuesto General de la Nación

1.5. Disposiciones legales

1.5.1. Cobertura

1.5.2. Principios de la programación

1.5.2.1. Planificación

1.5.2.2. Anualidad

1.5.2.3. Universalidad

1.5.2.4. Unidad de caja

1.5.2.5. Programación Integral

1.5.2.6. Especialización

1.5.2.7. Inembargabilidad

1.5.2.8. Coherencia macroeconómica

1.5.2.9. Homeostasis presupuestal

2. PRINCIPIO DE INEMBARGABILIDAD DE LOS BIENES INCORPORADOS AL PRESUPUESTO NACIONAL

2.1. Concepto y Generalidades

2.2. Excepciones al principio de inembargabilidad: Análisis jurisprudencial y doctrinario

3. CAUSAS QUE GENERAN LA EMBARGABILIDAD DE LOS BIENES INCORPORADOS AL PRESUPUESTO NACIONAL

3.1. Déficit presupuestal, gasto público e insostenibilidad del mismo

3.1.1. Gasto Público

3.1.2. Insostenibilidad del gasto público

3.2. La protección de los derechos fundamentales

III. CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

I. INTRODUCCIÓN

La situación actual de las finanzas de la Nación, de la que nos enteramos día a día, incluida siempre dentro de las malas noticias, a través de cualquier medio de comunicación, ha hecho que el Estado se convierta en un negociador de intereses particulares, dejando de lado su condición de legítimo representante del interés general.

El sector popular ha quedado ampliamente desprotegido, creciendo la sensación de que cada vez más los intereses legítimos que no son satisfechos institucionalmente por el Estado, deben resolverse en forma coercitiva acudiendo a instancias judiciales o peor aun a resolverlos fuera de ellas, surgiendo así distintas formas de subculturas que conllevan a la creación de poderes centrados en individuos que según los patrones sociales tradicionales estaban destinados a servir a la colectividad y que unidos recrean una economía ficticia.

Factores tales como el narcotráfico y al corrupción en las distintas esferas han generado una fragmentación del poder del Estado y, por extensión,

un recrudecimiento de la violencia producto del resentimiento social incubado al interior de las precitadas subculturas, llegando a una situación de inexistencia de un pacto social, en la medida en que desaparecen los elementos comunes globalizantes y a un estancamiento de la economía que redundará en la disminución de las finanzas del Estado, que le impiden cumplir con las obligaciones contraídas con sus asociados, y lo destronan del pedestal en el que se sostenía como "intocable", al sufrir en carne propia los efectos de las demandas por incumplimiento ventiladas ante las instancias judiciales, que rompen con el principio de Inembargabilidad de los bienes de la Nación.

Es así como el Estado debe organizar sus recursos y planificar su consecución y posterior administración, para lograr ser competitivo y mejorar su función de representante del interés general.

La eficiente y eficaz planeación se convierte en la tarea más importante e inmediata para el fortalecimiento y desarrollo de las finanzas estatales y también en una mejora sustancial de la calidad de vida de los ciudadanos, quienes al encontrar satisfechos sus derechos, no atacarán al Estado ni legal ni ilegalmente.

Vista esta situación, es merced llevar a cabo un estudio que ayude a identificar las causas de la misma, e implantar así una planeación estratégica que un adecuado manejo de las finanzas de la Nación evitando, como sucede en la permita actualidad, que pasivos como los laborales, desborden la capacidad de pago del Estado.

**II. PRINCIPIO DE INEMBARGABILIDAD DE LOS BIENES Y
RECURSOS INCORPORADOS AL PRESUPUESTO GENERAL
DE LA NACIÓN SUS EXCEPCIONES Y LAS CAUSAS QUE LAS
MOTIVAN.**

**1. PRESUPUESTO PUBLICO: DEFINICIÓN Y CONCEPTOS
BÁSICOS**

1.1. Definición.

La definición más habitual de presupuesto simplemente expresa que éste consiste en las previsiones anuales de ingresos y gastos de una organización, ya sea pública o privada.¹ Otra, más explícita, señala que el presupuesto es la herramienta que le permite al sector público cumplir con la producción de bienes y servicios públicos para satisfacción de las necesidades de la

¹ WORSWICK, G.N.D. Política presupuestaria y crecimiento económico. p. 507-519. En: BUCHANAN, J. et al. El sector público en las economías de mercado: Ensayos sobre el intervencionismo. ESPASA-CALPE. S.A. Madrid, España. 1979.

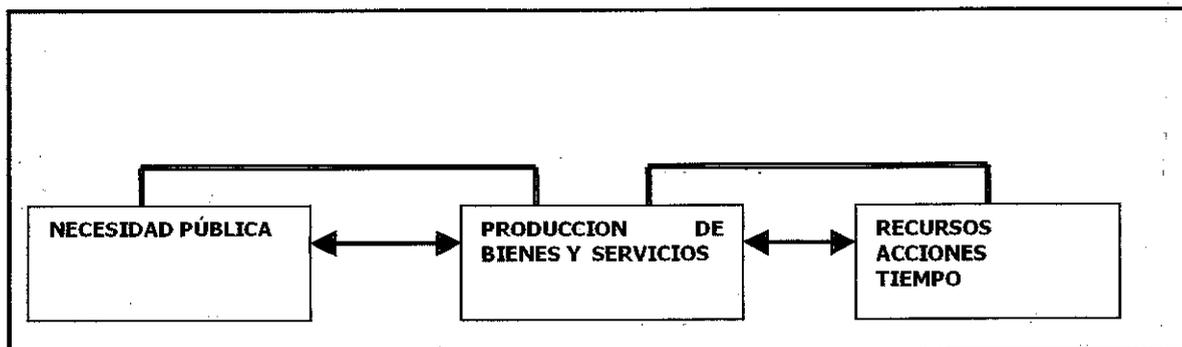
población de conformidad con el rol asignado al Estado en la economía y sociedad del país.²

La acción presupuestaria del Estado, en cualquiera de sus niveles, se expresa como una acción determinada en el desempeño de una función especial; en un tiempo determinado; que aplica recursos para obtener unos resultados concretos: bienes y servicios; con un fin preciso: satisfacer necesidades públicas. En este sentido la gráfica N°1 es ilustrativa de algunas de las posibles interrelaciones existentes entre presupuesto, acción estatal y organización social.

GRÁFICA No 1

SOCIEDAD/ESTADO

PRESUPUESTO



2

Ibid.

La definición anterior, por otra parte, contiene implícitos algunos puntos de interés que se desarrollarán a continuación puesto que proporcionan luces sobre las complejas relaciones que existen entre la intervención pública y la economía y sobre los efectos que resultan cuando aquella se produce.

1.2. Funciones de la actividad presupuestal del Estado.

Desde hace mucho tiempo es un lugar común señalar que la presencia del Estado no es necesaria solo para la provisión de ciertos servicios de carácter colectivo relacionados con la defensa de la soberanía nacional, la administración de justicia y las relaciones internacionales, sino que, también, constituye un instrumento para garantizar la propiedad privada, el cumplimiento de los contratos, la libre competencia y otro conjunto de reglas cuya preservación se considera indispensable para mantener el funcionamiento de la organización económica y social que se haya dado la ³sociedad en determinado momento histórico.

³ BERNAL, Joaquín. Política fiscal. p. 133-201. En: LORA, Eduardo et al. Introducción a la macroeconomía colombiana. Tercer Mundo editores. Fedesarrollo, 1994. 441 p. Santa Fe de Bogotá Colombia.

Así mismo, desde los primeros decenios del presente siglo, por diversas razones, sobretodo bajo el influjo de la teoría keynesiana, se ha defendido y promovido también la intervención activa del Estado en la producción directa de bienes y servicios por cuanto se aseguraba que ello contribuía a mejorar el desempeño de la economía y el bienestar de la población. En esta dirección, para el logro de sus objetivos, el Estado debería proveer de manera directa la producción de bienes y servicios financiándola con recursos originados en diferentes fuentes, como impuestos, contribuciones, tasas, endeudamiento, etc.; ésta ha sido la forma más común de intervención estatal en la economía, al menos durante la mayor parte del siglo XX.

No obstante, en los últimos años, un número creciente de estudios han señalado la presencia de fallas de gobierno y han concluido que la provisión directa de bienes sociales por parte del Estado no es la forma más eficiente de hacerlo; por el contrario, se considera que ésta conduce al despilfarro de recursos. En su lugar se ha recomendado el uso extenso de mecanismos indirectos de intervención estatal que cree las condiciones adecuadas para que la provisión de los bienes públicos pueda ser efectuada por la empresa privada en condiciones de competencia. Esta estrategia de intervención del

Estado ha ganado importancia en tiempos recientes, por lo que se registra una creciente tendencia a su empleo.

En estas condiciones, la intervención del Estado se manifiesta sobretodo mediante el uso de esquemas de regulación sobre actividades consideradas estratégicas, como aquellas relacionadas con el sistema financiero y los servicios públicos; o por medio de controles sobre la actividad privada o con otro tipo de medidas que contribuyan a incentivar o desestimular el desarrollo de aquellas actividades que el Estado considere conveniente apoyar o no y para lograrlo se pueden establecer subvenciones, impuestos o contribuciones, modificar sus tasas o acudir a mecanismos de planeación indicativa, según sea el caso.⁴

Sin entrar en la discusión acerca de cuáles son los límites de la intervención del Estado en la economía y la pertinencia de la misma, por no ser este el lugar apropiado para ello, sin embargo, es importante señalar que, en general, cuando se trata de la justificación de la intervención estatal en la economía, la teoría tradicional ha argumentado la existencia de tres tipos

⁴

Ibid.

principales de funciones y políticas a cargo del Estado.⁵ Estas funciones son las siguientes: a) asignación de recursos, b) medida de distribución de rentas y c) política de estabilización y crecimiento.

1.2.1. Función de asignación de recursos.

Se refiere a aquel proceso mediante el cual se adelanta la provisión de bienes públicos o también llamados bienes sociales. Se entiende como tales a aquellos bienes cuyo suministro no puede estar a cargo de los particulares, esto es, mediante transacciones entre consumidores y productores individuales, por cuanto no es factible, en el caso de tales bienes, aplicar el principio de exclusión en el consumo. En este caso, se considera que a diferencia de lo que ocurre con los bienes privados, en este tipo de bienes no existe rivalidad en el consumo en el sentido de que su demanda por parte de un individuo no disminuye su disponibilidad para los demás. Al no ser factible

⁵ MUSGRAVE, Richard y MUSGRAVE, Peggy. Hacienda Pública teórica y aplicada. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, España. 1986. 1240 p. ISBN 84-7196-364-8.

la apropiación privada de dicho bien por parte de un individuo tampoco se puede excluir a los demás de su disfrute.⁶

De la misma manera, la teoría ha señalado otros casos en donde el mercado parece no garantizar una solución eficiente en el suministro de bienes y servicios, lo que le permite justificar que en su producción intervenga el Estado, en especial de manera indirecta. Se trata, en esta situación, que mediante el empleo de mecanismos de regulación, estímulo u otro mecanismo, que garantice una mejor asignación de los recursos en términos sociales, se puedan crear las condiciones para su prestación a través de la actividad privada. A manera de ejemplo, es el caso de los llamados bienes meritorios como la educación, la salud, la seguridad social, etc., que se considera conveniente que el Estado genere las condiciones para que su prestación se realice bajo condiciones de competencia; también ocurre en el caso de la presencia de efectos externos, positivos o negativos (externalidades) en la producción o consumo de ciertos bienes, que conduce a una ineficiente asignación de los recursos productivos y que valida la intervención del Estado para promover su corrección.

⁶

BERNAL. Op. Cit. P. 442

En general, antes que defender la producción directa de bienes públicos por parte del Estado, la teoría actual le concede mayor importancia a la creación de las condiciones propicias de competencia para que la empresa privada reciba los estímulos adecuados que estimulen su participación en la producción de tales bienes.

1.2.2. Función de distribución.

Parte de la premisa de que no necesariamente la distribución de la renta y la riqueza que surge de la operación de los mercados, incluso cuando ésta ocurre en condiciones competitivas, constituye una distribución socialmente justa, es decir, que se considere socialmente deseable. La determinación de lo socialmente deseable constituye en esencia una cuestión política y, por lo mismo, está sujeta a cambiar en el tiempo según sea la organización social existente en ese momento; una decisión de ese tipo es indicativa de que la sociedad ha convenido en sacrificar algo de eficiencia para mejorar la equidad y reducir las desigualdades sociales.

Por las dificultades de medición que entraña la decisión de escogencia entre eficiencia y equidad, pues implica seleccionar aquellos impuestos,

transferencias o gasto social que menos interfieran con las decisiones individuales, el enfoque de política en estos aspectos se ha dirigido a la prevención de la pobreza, para lo cual se intenta determinar un nivel mínimo que se considere socialmente tolerable; en este caso, el Estado debe procurar que mediante subvenciones y otro tipo de mecanismos se promueva la atención a las necesidades básicas insatisfechas de los grupos más pobres de la sociedad y de aquellos sectores de la población más vulnerables (niños, ancianos, minusválidos, desempleados, mujeres jefes de hogar, etc.).

1.2.3 Política de estabilización y crecimiento.

Como se expresó antes, una importante vertiente de la teoría económica ha defendido el uso activo de la política presupuestaria argumentando que ésta constituye un instrumento eficaz para alcanzar mayores niveles de ocupación de los factores y tasas de crecimiento económico positivas con estabilidad en el nivel de precios. En general, la intervención estatal se ha considerado un mecanismo anticíclico adecuado para contrarrestar las fluctuaciones indeseables en la economía.

La actividad estatal aumenta la demanda agregada cuando gasta y la reduce cuando incrementa los impuestos, con un efecto multiplicativo. Pero no solo afecta el nivel de la demanda total, dependiendo del énfasis y características que asuma el gasto público o la financiación del mismo, bien se haga mediante tributación o endeudamiento, incide también sobre la composición del gasto de la economía; afecta la cantidad de dinero en circulación; el nivel de la tasa de interés y el de la tasa de cambio. Es común encontrar en cualquier texto de macroeconomía que el déficit es expansivo y el superávit restrictivo junto con la demostración de que incluso un presupuesto equilibrado tiene un efecto expansivo sobre el gasto.

Así mismo, la teoría ha resaltado la importancia de la acción del Estado para la canalización de recursos hacia sectores de baja rentabilidad privada pero de alta conveniencia social o de elevado riesgo, donde la participación privada difícilmente se lograría y, en general, para estimular el crecimiento de la economía con un mayor equilibrio regional y sostenibilidad ambiental.

Obviamente, debe tenerse en cuenta que la descripción que se ha realizado sobre las funciones a cargo del sector público es una clasificación habitual en los textos de hacienda pública. En el mundo real no es de esperar que se

alcancen con éxito todos los objetivos propuestos mediante el uso de un mismo instrumento de política, por muy poderoso que éste sea, como es el caso del presupuesto público. Por el contrario, existen contradicciones muchas veces insalvables entre ellos, lo que convierte la labor presupuestal en un permanente ejercicio de equilibrismo que busca que los resultados finalmente permitan satisfacer prioridades económicas y sociales ciertas, mediante el uso de recursos que siempre serán escasos frente a la magnitud de necesidades por satisfacer.

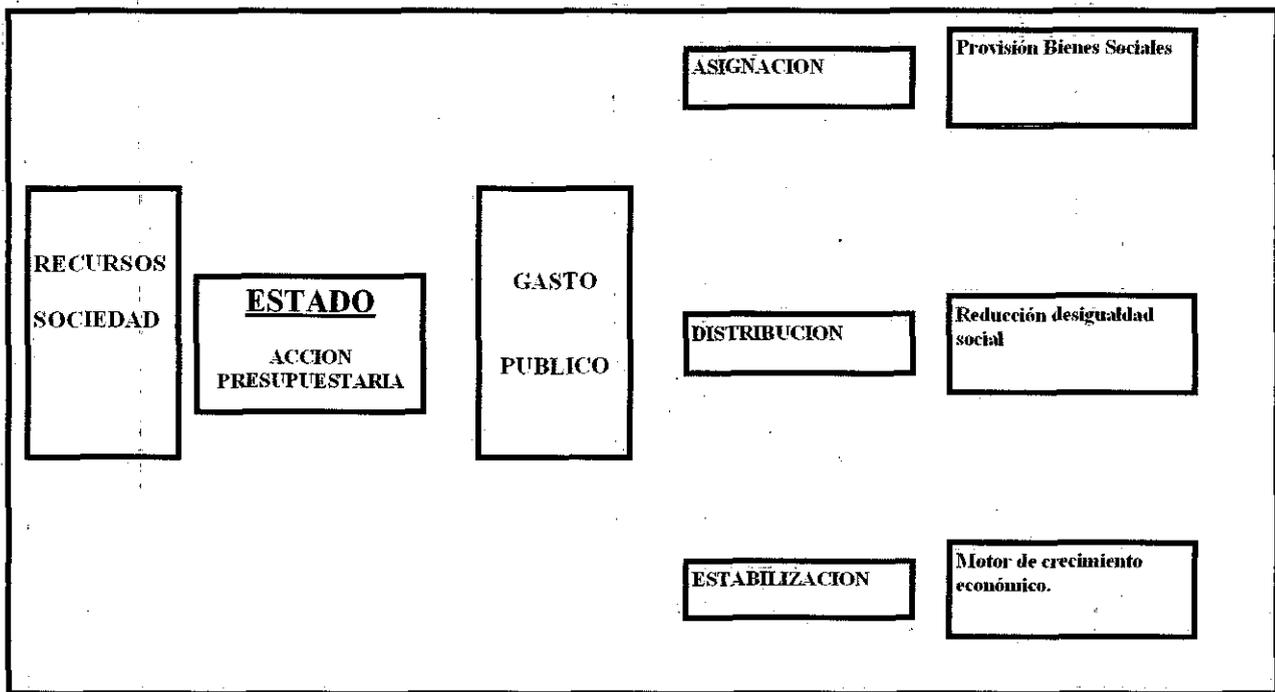
En resumen, se podría decir que la forma como el Estado asigna los recursos, gasto, y la manera como los capta, ingreso, constituye el objeto de la teoría de las finanzas públicas.⁷ El manejo concreto de las herramientas con el propósito de incidir sobre el nivel y la composición de unos y otros constituye la política fiscal, en donde, como se ha visto, el presupuesto es por sus mismas características el instrumento de manejo financiero más importante de la política fiscal, donde se programa y registra el gasto público y su forma de financiación y donde se establecen las reglas para su ejecución.

7

Ibid.

Así, como instrumento financiero por excelencia que es, su empleo le debería permitir al Estado "garantizar el cumplimiento de su función económica y asegurar la coordinación y organización eficiente en la producción de bienes y servicios públicos". En el gráfico No 2 se ilustra la presentación anterior.

GRÁFICA No 2



Una conclusión que se desprende de lo descrito en las páginas anteriores es que el presupuesto, en su esencia, antes que una herramienta jurídico-contable, constituye un instrumento de planificación y un componente

importante de la política económica. Por lo tanto, es indispensable que exista coherencia entre el presupuesto y las metas y objetivos definidos a través de la política económica y, más concretamente, las políticas monetaria y cambiaria y las metas de crecimiento e inflación.

Esta coherencia debe reflejarse también en el ordenamiento jurídico responsable de regular la actividad presupuestaria de forma que asegure la mayor fluidez entre las diversas áreas de la política. En el caso de Colombia, dicho ordenamiento se materializa en las disposiciones sobre presupuesto presentes en la Constitución Política de Colombia, en el Estatuto Orgánico del Presupuesto, en sus normas reglamentarias, en la jurisprudencia y en la doctrina, que, en conjunto, configuran las fuentes de derecho en esta materia.

1.3. Contexto Colombiano.

Como quiera que lo señalado en el párrafo anterior es un asunto relativamente importante y constituye, de hecho, el objeto de esta parte del documento, a continuación se hace un breve recuento de las principales características del Estatuto Orgánico del Presupuesto, EOP, actual.

A propósito del panorama colombiano en esta materia, Arango Londoño manifiesta que:

La reforma constitucional de 1991 introdujo substanciales cambios al sistema presupuestal colombiano. En la práctica el Congreso perdió la iniciativa en cuestiones presupuestales desde la reforma de 1968, aprobada como consecuencia de la reacción producida por la sistemática introducción a las leyes sobre presupuesto de partidas que no obedecían a planes o programas, o sea los conocidos "micos" fruto de intereses personales de los parlamentarios o de necesidades parroquiales transitorias, muchas veces, las mas, de poco o ningún beneficio para la colectividad.⁸

El gasto público, a partir de la reforma constitucional de 1991, ha quedado pues, más sometido y vinculado al plan de desarrollo, como una forma de evitar despilfarros en obras que no se terminan con prontitud y eficiencia.

⁸ ARANGO LONDOÑO, Gilberto. Estructura Económica Colombiana. Novena Edición. 2000. P. 397.

1.3.1. Conformación del Sistema Presupuestal.

El EOP determina que el sistema presupuestal está constituido por un Plan Financiero, un Plan Operativo Anual de Inversiones, POAI, y por el Presupuesto Anual de la Nación.

1.3.1.1. Plan financiero.

Es definido como un instrumento de planificación y gestión financiera del sector público de mediano plazo y tiene como base las operaciones efectivas de aquellas entidades cuyo efecto sobre la situación fiscal, cambiaria o monetaria del país haga aconsejable tenerlas en cuenta en el Plan. Metodológicamente, la medición se basa en transacciones de caja, ingresos efectivamente recaudados o desembolsados, y pagos realizados. Sobre esta base se mide el déficit y las necesidades de financiamiento del sector público no financiero, SPNF, se determina el grado de compatibilidad con el Programa Anual de Caja, PAC, y con las políticas cambiaria y monetaria y se compatibiliza con las disponibilidades reales de crédito externo e interno y con las metas cambiarias y monetarias definidas previamente por la Junta Directiva del Banco de la República.

Este ejercicio sirve de base para que el Consejo Superior de Política Fiscal, CONFIS, fije la meta de pagos del Sector Público No Financiero, SPNF, y, en particular las metas anuales de pago del gobierno nacional, compatibles con las otras metas y con el escenario de inflación y de crecimiento del Producto Interno Bruto, PIB, previstos por las autoridades económicas. Como se observa, el Plan Financiero constituye una parte importante de la programación macroeconómica por los efectos que la situación del SPNF tiene sobre la actividad económica del país.

1.3.1.2. Plan Operativo Anual de Inversiones.

Lo prepara el Departamento Nacional de Planeación para aprobación del CONPES. El Plan Operativo Anual de Inversiones contiene los proyectos de inversión clasificados por sectores, órganos y programas. Su monto depende de la meta de inversión fijada en el Plan Financiero y su contenido deberá guardar concordancia con el Plan Nacional de Inversiones, uno de los componentes del Plan Nacional de Desarrollo.

1.3.1.3. Presupuesto General de la Nación, PGN.

Se compone de las siguientes partes: a) Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital, integrado por los ingresos corrientes de la Nación, las contribuciones parafiscales, los fondos especiales, los recursos de capital y los ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional; b) Presupuesto de Gastos o Ley de Apropiaciones, con la cobertura definida en el artículo tercero del EOP, distinguiendo entre gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública y gastos de inversión, y c) Disposiciones Generales que no son otras que normas temporales tendientes a asegurar la correcta ejecución del PGN.

1.3.1.4. Plan Nacional de Desarrollo y PGN.

La Constitución de 1991, en el capítulo 2 del título XII, se refiere con detenimiento a los planes de desarrollo y señala la gran importancia que le concede a este tema. Esto queda de presente aún más con la expedición de la Ley Orgánica de la Planeación, Ley 152 de 1994, de carácter cuasi constitucional y superior a cualquier otra ley. Así, es claro que el propósito del constituyente y posteriormente del legislador es el de fortalecer la relación

entre plan de desarrollo y PGN para mejorar la asignación de recursos e integrar las decisiones de mediano y largo plazo con la gestión del presupuesto.

El presupuesto no solo constituye la materialización del plan de desarrollo del gobierno sino que también cumple un papel destacado en el diseño de la política económica, en la medida en que su cuantía, composición y estructura de financiamiento son elementos importantes en el engranaje del balance macroeconómico.

La mencionada concepción de que el presupuesto es también un instrumento de política macroeconómica se refuerza con la incorporación de dos nuevos principios presupuestales: el de Coherencia Macroeconómica, que busca garantizar que el presupuesto sea compatible con las metas económicas fijadas por el gobierno en coordinación con la Junta Directiva del Banco de la República y el de Homeóstasis, mecanismo de autorregulación, que determina que el incremento de los recursos presupuestarios debe ser consistente con el crecimiento de la economía de forma que no genere desequilibrios macroeconómicos.

1.3.1.5. Programa Anual Mensualizado de Caja, PAC.

Con la eliminación del Acuerdo Mensual de Gastos, el Programa Anual de Caja pasa a ocupar el centro de la escena al convertirse en el instrumento de ejecución de los gastos del presupuesto. El PAC fija el monto máximo para efectuar pagos y constituye el mecanismo mediante el cual se define el monto máximo mensual de fondos disponibles en la Cuenta Única Nacional, en el caso de los órganos financiados con recursos de la Nación, y el tope de pagos de los establecimientos públicos en lo que se refiere a sus ingresos propios. Como se observa de lo expuesto en las páginas anteriores, la conformación del Estatuto establece un conjunto de relaciones y determinaciones mutuas entre los diferentes componentes del sistema presupuestal y entre estos y otros elementos fundamentales para el funcionamiento del esquema de intervención del sector público como el Plan Nacional de Desarrollo, que tiene una perspectiva de largo plazo, y los demás instrumentos de política macroeconómica, con un horizonte de corto y mediano plazo. De igual manera, el sistema ha permitido crear también una red de responsabilidades mutuas entre las diferentes entidades y dependencias que

participan en el proceso de determinación y asignación de los recursos públicos y entre estos y los órganos encargados de su ejecución.

1.4. Composición del presupuesto general de la Nación.

El Presupuesto General de la Nación se compone de las siguientes partes:

- a) El Presupuesto de Rentas contendrá la estimación de los ingresos corrientes de la Nación; 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.
- b) El Presupuesto de Gastos o Ley de Apropriaciones. Incluirá las apropiaciones para la Rama Judicial, la Rama Legislativa, la Fiscalía General de la Nación; la Procuraduría General de la Nación, 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, distinguiendo entre gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública y gastos de

inversión, clasificados y detallados en la forma que indiquen los reglamentos.

- c) Disposiciones generales. Corresponde a las normas tendientes a asegurar la correcta ejecución del Presupuesto General de la Nación, las cuales regirán únicamente para el año fiscal para el cual se expidan. (art.7 Ley 38 de 1989, arts.3, 16 y 71 Ley 179 de 1994, art.1 Ley 225 de 1995 y art.11 decreto 111/96).

1.5. Disposiciones legales.

Las bases legales de las diferentes etapas y procesos del Presupuesto General de la Nación se encuentran contempladas en las disposiciones incluidas en el Título XII, Capítulos 3 y 4 de la Constitución Política de la República de Colombia, en las normas consignadas en las Leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto, compiladas en el decreto 111 de 1996, en los decretos 568 y 2260 de 1996 y demás normas reglamentarias.

El Estatuto Orgánico del Presupuesto es una de las normas de más alta jerarquía. A ella deben sujetarse en un todo, no solo el presupuesto anual de la Nación, sino también los presupuestos de las entidades territoriales.

En opinión del autorizado tratadista colombiano Juan Camilo Restrepo, la importancia de la normatividad que regula los asuntos presupuestarios superan los lindes de lo jurídico para adentrarse en lo económico, jugando un papel decisivo, porque como él mismo dice:

y en lo político

La realidad financiera del Estado, los vínculos entre el plan de desarrollo y la presupuestación anual; entre la contratación administrativa y los recursos de que dispone el Estado para ejecutarlos cumplida y oportunamente; las repercusiones económicas del Déficit fiscal y su impacto a la economía; todo esto depende en gran medida de lo actualizadas que estén las normas orgánicas del presupuesto nacional.⁹

⁹ RESTREPO, Juan Camilo. Hacia un nuevo Estatuto Orgánico del Presupuesto. En: *Ámbito Jurídico*. Editorial Legis. Año V No 119. 2002. P. 19

El Presupuesto Nacional comprende las Ramas Legislativa y Judicial, el Ministerio Público, la Contraloría General de la República, la Organización Electoral, y la Rama Ejecutiva del nivel nacional, con excepción de los establecimientos públicos, las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y las Sociedades de Economía Mixta.

Un segundo nivel, que incluye la fijación de metas financieras a todo el sector público y la distribución de los excedentes financieros de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y de las Sociedades de Economía Mixta con el régimen de aquellas, sin perjuicio de la autonomía que la Constitución y la ley les otorga.

A las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y las Sociedades de Economía Mixta con el régimen de aquellas se les aplicarán las normas que expresamente las mencione. (art. 3° Decreto 111/96).

La Ley Anual sobre el Presupuesto General de la Nación es el instrumento para el cumplimiento de los planes y programas de desarrollo económico y social. (Art. 10 Decreto 111/96).

Y a propósito de la actualidad de las normas colombianas, el mismo autor opina:

Y lo cierto es que las normas orgánicas de la presupuestación en nuestro país han caído en un grado extremo de obsolescencia. En primer lugar, porque la Ley "orgánica" del presupuesto actualmente vigente poco tiene de orgánica. El Decreto 111 de 1996 no es más que una compilación de tres leyes sobre procedimientos presupuestales que fueron superponiendo en el tiempo, sin un verdadero hilo conductor entre ellas (la 38 de 1989, la 179 de 1994 y la 225 del año de 1995), y recientemente la Ley 610 del 2000 le dio categoría de Ley orgánica a 20 de sus artículos.¹⁰

1.5.1. Cobertura.

El Estatuto General del Presupuesto General de la Nación consta de dos (2) niveles: Un primer nivel que corresponde al Presupuesto General de la Nación, compuesto por los presupuestos de los Establecimientos Públicos del orden nacional y el Presupuesto Nacional.

¹⁰

Ibid.

1.5.2. Principios de la programación.

Según el artículo 12 del Estatuto Orgánico los *principios del sistema presupuestal* son: la planificación, la anualidad, la universalidad, la unidad de caja, la programación integral, la especialización, la inembargabilidad, la coherencia macroeconómica y la homeóstasis.

1.5.2.1. Planificación. El Presupuesto General de la Nación debe guardar concordancia con los contenidos del Plan Nacional de Desarrollo, del Plan Nacional de Inversiones, del Plan Financiero y del Plan Operativo Anual de Inversiones.

1.5.2.2. Anualidad. El año fiscal comienza el 1º de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción.

1.5.2.3 Universalidad. El presupuesto contiene la totalidad de los gastos

públicos que se espere realizar durante la vigencia fiscal respectiva. En consecuencia ninguna autoridad puede efectuar gastos públicos, erogaciones con cargo al Tesoro o transferir crédito alguno, que no figuren en el presupuesto.

1.5.2.4 Unidad de caja. Con el recaudo de todas las rentas y recursos de capital se atenderá el pago oportuno de las apropiaciones autorizadas en el Presupuesto General de la Nación.

1.5.2.5 Programación Integral. Todo programa presupuestal debe contemplar simultáneamente los gastos de inversión y de funcionamiento que las exigencias técnicas y administrativas demanden como necesarios para su ejecución y operación, de conformidad con los procedimientos y normas legales vigentes. El programa presupuestal incluye las obras complementarias que garanticen su cabal ejecución.

1.5.2.6 Especialización. Las apropiaciones deben referirse en cada órgano de la administración a su objeto y funciones, y se ejecutarán estrictamente conforme al fin para el cual fueron programadas.

1.5.2.7 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 lo anterior, 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.

También son inembargables 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.

Por ser el eje de esta monografía, trataremos este principio ampliamente, en el capítulo siguiente.

1.5.2.8 Coherencia Macroeconómica. El presupuesto es compatible con las metas macroeconómicas fijadas por el Gobierno en coordinación con la Junta Directiva del Banco de la República.

1.5.2.9 Homeóstasis Presupuestal. El crecimiento real del Presupuesto de Rentas incluida la totalidad de los créditos adicionales de cualquier naturaleza, debe guardar congruencia con el crecimiento de la economía, de tal manera que no genere desequilibrio macroeconómico.

2. PRINCIPIO DE INEMBARGABILIDAD DE LOS BIENES INCORPORADOS AL PRESUPUESTO NACIONAL

2.1. Concepto y generalidades.

El principio de inembargabilidad de los bienes y recursos de La Nación tiene especial connotación dentro del ordenamiento jurídico colombiano, encontrándose consignado en el artículo 63 de nuestra Carta Magna, que a la letra dice:

"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."

En desarrollo de ello, el Estatuto Orgánico del Presupuesto incluye dentro de los principios del sistema presupuestal, la inembargabilidad de los bienes y rentas incluidos en el Presupuesto General de la Nación. El art. 19 del decreto 111 de 1996 dispone:

"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. (Ley 38 de 1989 art. 16, Ley 179 de 1994 arts.6, 55 inc. 3º).

El principio de inembargabilidad presupuestal se constituye en una garantía que el Estado considera necesario preservar y defender, ya que 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. Lo que significa, que en la medida en que se asegure la intangibilidad judicial de sus recursos financieros, podrá contar con el cien por ciento de su capacidad económica para lograr los fines que constitucionalmente se consagran como esenciales.

El privilegio fiscal de la inembargabilidad de recursos estatales ha sido ideado para evitar la aplicación indiscriminada de embargabilidad que

expondría al mismo Estado a una compleja situación al momento de administrar sus recursos y ejecutar su política fiscal, ya que tratando de satisfacer a todos sus acreedores particulares, podría llegar a paralizarse y dejar de lado el fin para el cual se ha constituido: satisfacer los intereses generales, por encima de los particulares.

El mencionado art. 63 de la Constitución Nacional, le otorga al legislador la facultad de dar, según su criterio, la calidad de inembargables a ciertos bienes, siempre y cuando este ejercicio legislativo no transgreda otros derechos o principios constitucionales.

Esta potestad legislativa, es decir, la de definir cuáles son los bienes inembargables, esto es, aquellos que no constituyen prenda general de garantía de los acreedores, y que por lo tanto no pueden ser sometidos a medidas ejecutivas de embargo y secuestro, no puede ejercerse de manera arbitraria e ilimitada, porque debe ceñirse a los lineamientos establecidos en nuestra constitución y demás normas complementarias de la materia, debiendo atender los principios, valores y derechos reconocidos en ellos, a fin de lograr, al momento de diseñar las respectivas normas, la

conciliación y armonización de intereses contrapuestos, como lo son los generales del Estado que buscan asegurar la integridad de sus bienes y recursos para su posterior administración, y los particulares de las personas reconocidos constitucionalmente.

Todo esto nos lleva a afirmar que así como la Constitución Nacional consagra los principios que debe observar el procedimiento y ejecución presupuestal, establece una serie de límites a los mismos, que se convierten a su vez en excepciones al momento de ejecutarlos, ya que deben atender el equilibrio necesario de las finanzas nacionales.

2.2. Excepciones al principio de inembargabilidad: Análisis jurisprudencial y doctrinario.

El principio de la inembargabilidad de los bienes de la Nación, es un privilegio estatal que en los últimos años ha sido flexibilizado por la jurisprudencia colombiana debido a que en la práctica colisiona con preceptos de carácter constitucional que protegen derechos fundamentales de los particulares. No obstante lo anterior, al revisarse la constitucionalidad de este principio estatuido para la protección de las finanzas estatales, la

Corte Constitucional se ha pronunciado en más de una ocasión a su favor, como mas adelante estudiaremos, diciendo que al estar perfectamente acorde a la *Carta Magna*, lo que se hace necesario es que en la praxis judicial este principio sufra una excepción cuando choque con otros principios constitucionales, más concretamente con el derecho de todo particular a la tutela judicial efectiva, ya que éste, impide la ejecución de las sentencias judiciales que contengan obligaciones dinerarias a cargo del Estado, haciendo a un lado y dejando totalmente desprotegidos los derechos de las personas, como sucede en el caso del cobro de créditos laborales.

En la sentencia de constitucionalidad C- 546 del 1º de Octubre de 1992, con ponencia de los magistrados Ciro Angarita Barón y Alejandro Martínez Caballero, con ocasión de la demanda de inconstitucionalidad presentada contra los artículos 8º, parte final y 16º de la Ley 38 de 1989, "Normativa del Presupuesto General de la Nación", se estudia por primera vez, por la actual Corte Constitucional, la exequibilidad del principio de inembargabilidad de los bienes incorporados al presupuesto nacional, providencia que a continuación analizaremos.

Hay que dejar claro que la ley 38 de 1989 fue compilada, junto con la ley 179 de 1994 (su art. 6º subrogó al art.16º de la Ley 38 de 1989) y la Ley 225 de 1995, en el Decreto 111 de 1996, que juntas conforman el "Estatuto Orgánico del Presupuesto", en donde actualmente el principio de inembargabilidad de los bienes incorporados al Presupuesto General de la Nación está establecido en el artículo 19 de este Decreto y de igual manera su exequibilidad ha sido revisada en la sentencia C-354 de Agosto 4 de 1997 de la Corte Constitucional, con ponencia del Magistrado Antonio Barrera Carbonell, que se estudiará más adelante.

El artículo 16º de la Ley 38 de 1989, entonces llamada "Normativa del Presupuesto General de la Nación", disponía:

"Inembargabilidad. Las rentas y recursos incorporados en el presupuesto General de la Nación son inembargables. La forma de pago de las sentencias a cargo de la Nación, se efectuará de conformidad con el procedimiento establecido en el código Contencioso Administrativo y demás disposiciones legales concordantes."

En su oportunidad la corte consideró:

"... la inembargabilidad del presupuesto está fundada en la protección del bien público y del interés general. Sin embargo, en el proceso de su aplicación, dicha norma pone en entredicho el derecho a la pensión de algunos empleados públicos a quienes no se les niega el derecho pero tampoco se les hace efectivo.

"La norma que establece la inembargabilidad del presupuesto obstaculiza la efectividad del derecho al salario. Jurídicamente -con base en la constitución de 1991- no es lo mismo un derecho válido inefectivo que un derecho válido efectivo. La realización de los contenidos normativos es un derecho que no se reduce a la mera promulgación de normas; es un derecho que se obtiene con la efectividad de los derechos.

"La aplicación de una norma que protege un derecho fundamental no puede estar condicionada por problemas de tipo administrativo o presupuestal. Si esto fuera así las instancias aplicadoras de las normas constitucionales tendrían el poder de determinar el contenido y la eficacia de

tales normas y en consecuencia estarían suplantando al legislador o al constituyente. (negrillas fuera del texto).

"La regla general: La inembargabilidad. ..., se desprende un conflicto entre dos valores que deben ser sopesados y analizados para tomar una decisión sobre la exequibilidad de las normas demandadas: el primero de estos valores tiene que ver con la protección de los recursos económicos del Estado y del interés general abstracto que de allí se desprende. El segundo valor en conflicto está vinculado con la efectiva protección del derecho fundamental al pago al salario de los trabajadores vinculados al Estado.

*"La Corte Constitucional, en cambio, sostiene que, en todo caso de conflicto entre los valores mencionados, **debe prevalecer el derecho de los trabajadores** de la efectividad del pago de sus salarios. El énfasis de esta afirmación, que no admite excepción alguna, sin embargo no impide que esta Corte admita la importancia del interés general abstracto. (negrillas fuera del texto).*

"Para la Corte Constitucional, entonces, el principio de la inembargabilidad presupuestal es una garantía que es necesario preservar y defender, ya que ella permite defender 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. (negrillas fuera del texto).

"La excepción: La embargabilidad en el caso de las obligaciones a cargo del Estado, que han surgido de relaciones laborales. Poner en evidencia la excepción a la regla es, precisamente, hacer que la aplicación del derecho sea razonable, adecuada a, los hechos.

"..., el derecho al trabajo, por su especial protección a la carta y por su carácter de valor fundante del Estado social del derecho, merece una especial protección respecto a la inembargabilidad del presupuesto.

"En consecuencia, esta Corte considera que en **aque**llos casos en los cuales la efectividad del pago de las obligaciones dinerarias a cargo del Estado surgidas de las relaciones 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. (negrillas fuera del texto).

De la lectura de las anteriores consideraciones, se evidencia, la preocupación de la jurisprudencia nacional, por reafirmar la prevalencia de los derechos constitucionales de los particulares frente a los privilegios del Estado, ya que a pesar de que el principio de inembargabilidad de los bienes de la Nación ha sido establecido para proteger las finanzas nacionales, no pueden desconocerse los derechos fundamentales de los ciudadanos, razón por la cual, existen excepciones al mismo, garantizando así la efectividad de los derechos reconocidos constitucionalmente, ya que estos no pueden estar condicionados, y menos aún a razones de índole presupuestal.

Y es que una sentencia ejecutoriada dictada en un proceso determinado no es suficiente por sí sola para satisfacer las pretensiones del actor aún cuando ésta las estime en su totalidad, antes bien, será necesario que se dé cumplimiento a lo ordenado en el fallo, esto es, que se ejecute para

materializar la satisfacción de la pretensión deducida. Así, no es suficiente que el particular pueda hacer valer sus derechos ante los Tribunales competentes, ni que se produzca una decisión de fondo sobre el asunto planteado, sino que será menester además que se cumpla con lo decidido por el Tribunal para que efectivamente se materialice el derecho a la tutela judicial.

Así mismo, este pronunciamiento deja claro que la normatividad presupuestal se encuentra en perfecta armonía con los principios constitucionales que desarrolla, por lo que resolvió favorablemente la exequibilidad de sus normas demandadas, explicando además, que en la medida en que se defiendan los intereses económicos del Estado, este podrá garantizar la realización de sus fines (art. 2º C.N.) para el beneficio de los asociados.

La doctrina de la Corte acerca de la constitucionalidad condicionada del principio objeto de pronunciamiento, ha sido reafirmada en las sentencias C-013, C-017 y C-337 de 1993, y C-103 y C-263 de 1994.

No obstante lo anterior, la Corte Constitucional mediante sentencia C-354 de Agosto 4 de 1997, se pronunció nuevamente sobre la exequibilidad del

principio de inembargabilidad de los bienes y rentas incluidos en el presupuesto nacional, porque al ser compilada la Ley 38 de 1989 en el Decreto 111 de 1996, "Estatuto Orgánico del Presupuesto", al artículo que consagra el mencionado principio, que ahora se establece en el artículo 19 de la citada normatividad, se le hacen unas variaciones sustanciales, por lo que la Corte consideró que *"materialmente es esencialmente distinta"*, razón por la cual decidió estudiar la constitucionalidad de la norma que consagra el principio objeto de nuestro estudio.

El problema jurídico planteado en esta demanda de inconstitucionalidad consiste básicamente en que:

"...la norma acusada al consagrar el principio de la inembargabilidad de las rentas incorporadas al presupuesto general de la Nación y de los bienes y derechos de los órganos que lo conforman vulnera las normas constitucionales que invoca, porque el Estado cuando es deudor se exonera de la responsabilidad constitucional de garantizar la efectividad de los derechos de los administrados, entre otros, el de la propiedad, y se coloca en una situación de privilegio frente a los asociados, desconociendo el

principio de la igualdad y e derecho de acceso a la justicia. Este último derecho se ignora, en la medida en que nos posible acudir ante ésta para lograr en forma coactiva, a través del proceso ejecutivo y de las medidas ejecutivas que en el mismo se prevén, el pago de las obligaciones a cargo del Estado.

"La Corte ha sostenido que el principio de la inembargabilidad tiene sustento constitucional en 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.

*"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.**"*(negrillas fuera del texto).

A partir de esta sentencia, 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.

Esta línea jurisprudencial, fue reiterada en la sentencia C-402 de 1997, M.P. Alejandro Martínez Caballero, cuando fue demandada la inconstitucionalidad del artículo 40 de la Ley 331 de 1996, que adoptaba el presupuesto general de la Nación para la vigencia fiscal de 1997. La Corte Constitucional reiteró la legitimidad del principio de inembargabilidad de las rentas del presupuesto, pero efectuó un llamado de atención a la Administración, reiterándole su obligación de actuar bajo los postulados de la buena fe para con los particulares, de manera que no retardara de manera injustificada el pago de sus obligaciones, excusándose en el citado principio:

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

Estos argumentos son los que imperan actualmente y sirvieron de fundamento para estudiar la constitucionalidad del art. 18 de ley 715 de 2001, que consagra el principio de inembargabilidad de recursos del sector educativo provenientes del Sistema General de Participaciones. Al respecto,

la Corte Constitucional en la sentencia C-793 de 2002, M .P. Jaime Córdoba Triviño expresó:

"(...) Con base en las citas precedentes, podría afirmarse que en este proceso se está ante un evento de cosa juzgada material. Sin embargo, aunque el artículo 18 de la Ley 715 consagra el principio de inembargabilidad de 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.

"(...) 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 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.

"(...) 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. El legislador ha dispuesto, en ejercicio de su libertad de configuración en materia económica, que los recursos del Sistema General de Participaciones para el sector educación se apliquen sólo a tales actividades. Por lo tanto, el pago de obligaciones provenientes de otros servicios, sectores o actividades a cargo de las entidades territoriales no podrá efectuarse con cargo a los recursos del sector educación. De lo contrario se afectaría indebidamente la configuración constitucional del derecho a las participaciones establecido en el artículo 287 numeral 4 y regulado por los artículos 356 y 357 de la Carta, que privilegian al servicio de salud y los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y media, sobre otros servicios y funciones a cargo del Estado.

"De acuerdo con las precedentes consideraciones, se declarará la exequibilidad del aparte demandado del artículo 18 de la Ley 715, bajo el entendido que los créditos a cargo de las entidades territoriales por actividades propias del sector educación (L. 715, art. 15), bien sea que consten en sentencias o en otros títulos legalmente válidos, deben ser pagados mediante el procedimiento que señale la ley y que transcurrido el término para que ellos sean exigibles, es posible adelantar ejecución, con embargo de recursos del presupuesto –en primer lugar los destinados al pago de sentencias o conciliaciones, cuando se trate de esta clase de títulos, y, si ellos no fueren suficientes, sobre los recursos de la participación para educación del Sistema General de Participaciones-."

Actualmente, la doctrina de la Corte acerca de la *constitucionalidad condicionada* del principio objeto de pronunciamiento, no ha sufrido variaciones que impliquen un cambio de jurisprudencia en la materia.

Esta doctrina ha sido lo suficientemente clara para evitar nuevas demandas de inconstitucionalidad de normas recientes que desarrollan el principio de inembargabilidad de los bienes de la Nación, como es el caso de la ley 550

de 1999 *"por la cual se establece un régimen que promueva y facilite la reactivación empresarial y la reestructuración de los entes territoriales para asegurar la función social de las empresas y lograr el desarrollo armónico de las regiones y se dictan disposiciones para armonizar el régimen legal vigente con las normas de esta ley"*, en cuyo artículo 58 num. 13º dispone:

"Acuerdos de reestructuración aplicables a las entidades territoriales. Las disposiciones sobre acuerdos de reestructuración e instrumentos de intervención a que hace referencia esta ley serán igualmente aplicables a las entidades territoriales, tanto en su sector central como descentralizado, con el fin de asegurar la prestación de los servicios a cargo de las mismas y el desarrollo de las regiones, teniendo en cuenta la naturaleza y las características de tales entidades, de conformidad con las siguientes reglas especiales:

*(...) 13. Durante la negociación y ejecución del acuerdo de reestructuración, se suspende el término de prescripción y no opera la caducidad de las acciones respecto de los créditos a cargo de la entidad territorial, y **no habrá lugar a la iniciación de procesos de ejecución ni embargos de***

los activos y recursos de la entidad. De hallarse en curso tales procesos o embargos, se suspenderán de pleno derecho. (negrillas fuera del texto).

De acuerdo a lo anterior, se infiere que esta ley estableció el principio de inembargabilidad de los activos y recursos de los entes territoriales, como mecanismo de protección de sus finanzas, las cuales, al entrar en un proceso de reestructuración para lograr un saneamiento fiscal, deben ser inalcanzables para las acreencias particulares, pues de lo contrario, sería imposible saneamiento alguno.

Aunque la Corte no se ha pronunciado sobre el particular, es claro que debe seguirse el criterio ya sentado, explicado anteriormente, y evitar así la denegación de justicia que se presentaría en el evento de que un particular poseedor de un crédito a cargo de una entidad territorial, al acudir a la Rama Judicial para lograr la satisfacción o efectivización de su derecho, se encuentre con que dicho ente imponga el privilegio fiscal de inembargabilidad de sus recursos, por estar en un proceso de reestructuración, dejando de lado los derechos del ciudadano demandante. Esto significa que deben seguirse los lineamientos ampliamente esbozados

por nuestra Corte Constitucional, en cuanto a las excepciones del principio de inembargabilidad, en la medida en que se corra el riesgo de hacer nugatorios los derechos fundamentales de las personas, garantizados constitucionalmente, como en el caso de que se reclamen créditos laborales. Habrá que hacer una excepción. Cuando al particular se le esté causando un perjuicio grave por la no atención de su deuda, podrá echar mano de la acción de tutela, para defender su derecho fundamental.

La doctrina española –GARCIA DE ENTERRIA- al hacer referencia a la aplicación del principio de inembargabilidad de los bienes públicos o *privilegium fisci* señala que el mismo “es un asombroso fósil medieval viviente fuera de su medio”. En ese sentido, expresa que “(...) El dinero administrativo es perfectamente ejecutable, porque esa ejecución no perturba ningún servicio esencial, sino que da al dinero público precisamente el destino específico que la Ley (concretada mediante la sentencia ejecutoria) le asigna.”¹¹

¹¹ GARCIA DE ENTERRIA. Eduardo. Los postulados constitucionales de la ejecución de las sentencias contencioso administrativas en la actualidad y perspectivas del Derecho Público a fines del Derecho Público a fines del siglo XX. Homenaje Al profesor Garrido Falla, volumen 2, editorial Complutense, Madrid P. 1048 y 1049.

Consideramos que esta posición es un tanto extremista y no se ajusta a nuestro ordenamiento jurídico, ya que poner todos los bienes del Estado a disposición de los acreedores, paralizaría la actividad estatal, abandonando el fin de satisfacción de los intereses generales, es decir, el Estado no puede dedicarse a satisfacer los intereses de unos pocos y relegar los de los demás.

3. CAUSAS QUE GENERAN LA EMBARGABILIDAD DE LOS BIENES INCORPORADOS AL PRESUPUESTO NACIONAL

Como ya hemos estudiado en capítulos anteriores, el principio constitucional de inembargabilidad de los bienes incorporados al presupuesto general de la Nación, sufre excepciones cuando se confronta con los derechos de particulares, a quienes debe garantizárseles su derecho a la tutela judicial efectiva, cuando acuden a los estrados judiciales para reclamar sus créditos laborales no satisfechos debida y oportunamente, que ya han sido reconocidos en un acto administrativo y que por cuestiones presupuestarias no han sido pagados.

A continuación se hace necesario analizar las razones por las cuales se atenúa un principio constitucional, como el de inembargabilidad de los bienes de la Nación, que debe ser de aplicación estricta por ser fundamental para realizar los fines del Estado, razones que llamaremos causas al efecto ya estudiado – excepciones –.

3.1. Déficit presupuestal, gasto público e insostenibilidad del mismo.

*"La labor del Estado como servidor de la colectividad, ejecutor de obras públicas, guardián, educador, etc., se ha tornado casi en un pretexto para que se constituya en redistribuidor del ingreso, para buscar así mayor justicia social, menor desigualdad social y económica y proporcionar mejores oportunidades a mayor número de habitantes. Empero esto lo hace el Estado con una gran deficiencia en la ejecución de sus labores."*¹²

Por consiguiente, es este el motivo por el cual el Estado recauda tributos que luego entran en su presupuesto, del cual una parte se dirige al desarrollo de los planes que tenga al momento de ejecutar la política fiscal.

¹² ARANGO LONDOÑO, Oo. Cit., P. 406.

3.1.1. El gasto público.

De la normatividad reguladora del presupuesto nacional, se infiere que los gastos pueden ser de funcionamiento o de inversión, según su destinación.

Los gastos de funcionamiento constituyen el costo de la administración estatal, incluido el costo de la deuda y los gastos destinados a pagar salarios, sueldos, prestaciones sociales, servicios, materiales y suministros.

Los gastos de inversión corresponden al valor de los bienes y servicios suministrados por el gobierno, lo que incluye las inversiones de tipo físico como edificios, escuelas, hidroeléctricas, carreteras, puentes, y la inversión social que comprende las inversiones en educación, salud, entre otros.

Los gastos de funcionamiento representan una gran proporción frente a los egresos del Estado. Es muy difícil disminuirlos en forma tal que atendidos los gastos ineludibles y que no pueden recortarse, puedan dedicarse sumas adicionales a las inversiones. Igualmente, si durante una ejecución presupuestal se registra un déficit en los recaudos, se hace imperiosa una reducción en los gastos de inversión, lo que no puede hacerse con la deuda ni con los gastos de funcionamiento.

En nuestro país los gastos de funcionamiento estatal están representados en su gran mayoría por las exorbitantes sumas de dinero con las que deben ser cubiertas las obligaciones laborales contraídas con su enorme planta de personal, - en este momento el Estado es el mayor empleador nacional -, obligaciones éstas que son de vital interés en este estudio, ya que son ellas precisamente por las que los particulares recurren al aparato jurisdiccional del Estado, en procura de que estas sean satisfechas, en la medida en que éste, por iniciativa propia, no es capaz de sostenerlas.

Y precisamente estos gastos no pueden ser cubiertos porque, en materia de los pasivos pensionales, por ejemplo, estos son de gran proporción comparados a la fracción que del presupuesto nacional, se destina para tal efecto. Esto nos lleva a preguntarnos si la deuda del Estado colombiano es *sostenible*. Cuestión ampliamente debatida en la actualidad, debido a que genera gran preocupación, pues la deuda colombiana ha adquirido una nueva característica, cual es su *insostenibilidad*.

Desde la entrada en vigencia de la constitución de 1991, con su nuevo régimen de Hacienda Pública, la forma como se venían transfiriendo los recursos del Situado Fiscal y las Participaciones Municipales a las entidades

territoriales generó dificultades sobre las finanzas públicas nacionales y territoriales. La inestabilidad en las fuentes de recursos para la Nación afectó la capacidad de los entes territoriales -Departamentos, Distritos y municipios- para servir las obligaciones contraídas con el sector financiero y paralelamente, afectó la viabilidad fiscal y financiera en la prestación de los servicios de educación y salud.

Este desequilibrio obligó al gobierno a realizar un análisis exhaustivo sobre la situación financiera de los fiscos nacionales, departamentales y municipales. **El conjunto de reformas que han sido aprobadas, están orientadas a devolver la dinámica a la economía, a fortalecer los fiscos nacionales y regionales, a corregir los excesos de gasto y a acumular los recursos para cubrir los pasivos pensionales.**

Como parte del proceso de descentralización iniciado en la década de los ochenta con la elección popular de alcaldes, la Constitución de 1991 definió la participación de los departamentos, municipios y distritos en los ingresos corrientes del Gobierno Nacional. Los artículos 356 y 357 de la Carta Política determinaron la forma y el porcentaje en que las regiones participaban de los Ingresos Corrientes de la Nación a través de las transferencias,

conocidas como Situado Fiscal y Participaciones Municipales. Estas transferencias se definieron como un porcentaje creciente de los ingresos corrientes, partiendo del 22% en 1993 hasta llegar al 46.5% en el año 2001. A partir de 1996, los recursos del Situado Fiscal para educación fueron insuficientes para cubrir los costos originados en este sector. Por tal motivo, el Gobierno comenzó a girar recursos complementarios a través del llamado Fondo de Compensación Educativo, que luego pasó a llamarse Fondo de Crédito Educativo (FEC), el cual fue creado por la Ley del Plan de Desarrollo No. 188 de 1995. Estos recursos estaban destinados a financiar los faltantes en la nómina de docentes de algunas entidades territoriales. Por este concepto, la Nación ha girado en los últimos cinco años cerca de \$3.7 billones a precio actual.

Con lo señalado en los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y con el crecimiento de los costos de la educación, se infiere que cualquier esfuerzo del gobierno por reducir el déficit fiscal por la vía de mayores recaudos tributarios se convertía automáticamente en una expansión del gasto público. Es decir, al obtener un incremento de los ingresos corrientes, paralelamente los gastos se incrementaban por concepto de mayores

transferencias territoriales, elevando el piso de gastos, que después era difícil ajustar en las épocas en que los ingresos se reducían.

En particular, como el gasto adicional correspondía normalmente al pago de la nómina de maestros y funcionarios del sector salud, una vez caían los ingresos tributarios era prácticamente imposible revertir o eliminar el gasto asociado al aumento en los ingresos.

Los esfuerzos por corregir el déficit nunca resultaban suficientes, generando un agotamiento rápido de las reformas tributarias y una mayor inflexibilidad del gasto público.

3.1.2. Insostenibilidad del gasto público.

En los últimos tiempos se ha despertado en el país un gran interés sobre el tema de la deuda estatal y su sostenibilidad. Las opiniones de analistas, académicos y periodistas han oscilado entre aquellos que sostienen que la situación actual es manejable hasta aquellos que sostienen que la situación se está tornando explosiva. La controversia también ha girado sobre el nivel actual de endeudamiento total del país.

La inestabilidad de los ingresos de la Nación ha estado asociada a las fluctuaciones propias de la economía. Como resultado, el mecanismo fijado por la Constitución de 1991 para el traslado de recursos a municipios y departamentos hacía que la inestabilidad fiscal del Gobierno Central fuera transmitida a las regiones y afectara los gastos de educación y salud, impidiendo a las regiones llevar a cabo una correcta planeación de su desarrollo y una eficiente asignación de recursos.

Esta inestabilidad en las transferencias regionales, resultado de la fórmula establecida por la Constitución, tuvo efectos evidentes: todos los incrementos en los ingresos se traducían en mayores gastos, generando la necesidad de idear mecanismos para estabilizar el flujo de recursos (como por ejemplo con la creación del FEC para la educación), lo cual no permitía una planeación real del presupuesto y afectaba el desarrollo de las regiones, *la sostenibilidad fiscal de la Nación y de las Entidades Territoriales.*

Dado este escenario, el gobierno consideró pertinente presentar una reforma a la Constitución que redujera la volatilidad de las transferencias para las entidades territoriales y permitiera la generación de ahorro fiscal durante un período de transición para contribuir a la estabilización de las

finanzas centrales, como parte de un conjunto de reformas cuyo objetivo es la sostenibilidad fiscal de largo plazo.

La reforma consistió, fundamentalmente, en la creación del Sistema General de Participaciones (SGP) de los Departamentos, Distritos y Municipios, mediante el Acto Legislativo 01/2001, el cual consiste en una única bolsa de recursos, que entrará a reemplazar el anterior sistema de Situado Fiscal y Participaciones Municipales. Esto se logró con la modificación del Artículo 356 de la Constitución Nacional.

La reglamentación del Sistema General de Participaciones divide esta bolsa en tres componentes: una participación de propósito específico para educación, una participación de propósito específico para salud, y una participación de propósito general de libre destinación (incluyendo recursos para agua potable y saneamiento básico).

Dada la forma como se distribuyen los recursos, se le está dando prioridad al servicio de la salud y de educación preescolar, primaria, secundaria y media, garantizando la prestación de los servicios y la ampliación de cobertura. Además, en este artículo se estableció que teniendo en cuenta los principios de solidaridad, complementariedad y subsidiaridad, en algunos

casos, según la ley, la Nación podrá concurrir en la financiación de los gastos en los servicios que sean señalados por la ley como de competencia de los Departamentos, Distritos, y Municipios.

Con la modificación a la Ley 60 de 1993 se pretende promover la eficiencia en la asignación y ejecución del gasto público, corregir la duplicidad de competencias entre niveles de gobierno y desarrollar reglas de distribución de recursos simplificadas y flexibles. Además, se busca crear un componente de incentivos como un elemento central y eficaz para la obtención de mejores resultados, dándole una mayor autonomía a las autoridades locales para que éstas decidan cuáles son sus prioridades de gasto y la forma de atenderlas. Se incluirán criterios para la asignación de los recursos del Sistema General de Participaciones teniendo en cuenta población atendida, y por atender en educación y salud, reparto entre la población indígena y rural, pobreza relativa y eficiencia.

La modificación al Artículo 357 de la Constitución definió la forma en que será liquidado el Sistema General de Participaciones a partir de enero del año 2002.

Actualmente el gobierno nacional lleva a cabo una política de reestructuración que facilitará la reducción de las plantas de personal de las diferentes entidades que conforman la administración pública, lo que le representará al estado colombiano un ahorro representativo, que le permitirá equilibrar la balanza hacia los gastos de inversión que constituyen una mínima parte del presupuesto.

Al lograr reducir el tamaño del Estado, se podrán redistribuir las finanzas estatales, tratando de cubrir la totalidad de los gastos de funcionamiento, evitando así el incumplimiento de las obligaciones estatales, como es el caso de las pensionales, lo que a su vez hará innecesario recurrir a los estrados judiciales a reclamar derechos ya adquiridos, y tampoco será necesario romper con el principio constitucional de inembargabilidad de los bienes estatales, para no desestabilizar más la economía nacional.

Este tópico también ha sido objeto de análisis del tratadista Juan Camilo Restrepo, quien recientemente, al respecto opina:

Todos los estudios fiscales recientes que se han elaborado en el país coinciden -prácticamente sin excepción- en que el propósito

medular de las políticas hacendísticas que se pongan en marcha en el país (ya sea que se trate de medidas tributarias, pensionales o de reducción del gasto) deben orientarse, como conjunto, a asegurar la sostenibilidad fiscal del país y a estabilizar la deuda pública de los años venideros en niveles aceptables.

(...) Podemos entonces concluir que tanto la reforma tributaria como la pensional, lo mismo que la reducción de los gastos del Estado que se ha anunciado, van todos en la dirección de continuar con políticas que se han puesto en marcha desde atrás, y de asegurar la sostenibilidad de la deuda pública en el tiempo, debe ser la brújula que guíe la dirección de los procesos de ajuste fiscal.¹³

¹³ RESTREPO, Juan Camilo. Por la sostenibilidad fiscal del país. En: *Ámbito Jurídico*. Editorial Legis. Año VI No 123. 2003. P. 15

3.2. Protección de los derechos fundamentales.

Los derechos fundamentales consagrados en nuestra Carta Política, deben prevalecer sobre cualquier tipo de razones, sobre todo aquellas de orden económico. Es por eso que la Corte Constitucional se ha visto precisada a atenuar el principio de inembargabilidad de los bienes y recursos del Estado, pues en la medida en que se esté vulnerando el derecho fundamental de un particular, habrá que atenuar el privilegio fiscal de que goce cualquier entidad estatal. La ejecución de la política fiscal de la Nación no puede atropellar los derechos de sus asociados.

Aunque la embargabilidad tanto de las rentas de las entidades del Estado como de los entes territoriales, muchas veces, sino es siempre, causa perjuicios en la administración de los recursos que Constitucional y legalmente, deben destinarse hacia la ejecución de la inversión social, subsiste el problema jurídico referente a la no aplicación de los derechos de los particulares, y la situación se vuelve más compleja si observamos que lo que queda en entredicho son las garantías constitucionales fundamentales de los administrados, que como ya hemos visto a lo largo de esta

monografía se ven forzados a ejecutar al Estado para satisfacer sus acreencias.

Esto trae el siguiente interrogante, ¿Qué es más justo: desatender las necesidades básicas de la población Colombiana carente de recursos, y consecuentemente satisfacer a una minoría, es decir los pensionados? Evidentemente la respuesta a este cuestionamiento tan básico dependería de la concepción que se tenga sobre justicia. Y es nuestro tribunal Constitucional el que sobre este conflicto jurídico ya decidió a favor de la minoría, cuya mayor parte es perteneciente a los estratos sociales medio y alto. No obstante la importancia de este tópico, no entraremos a criticar o a defender esta doctrina Constitucional, que defiende el argumento de la efectiva realización de la justicia material haciendo "aterrizar" los derechos del universo distante donde se encuentran para que materialmente sean disfrutados por las personas. Pero lo que si es muy cierto es que la sostenibilidad del pasivo pensional del estado se encuentra agonizando.

Hablando ahora del respeto de los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, a estas instancias, sería bienvenida una ponderación o equilibrio de derechos fundamentales, en que se preferirá, en caso de

conflicto o enfrentamiento entre derechos fundamentales, un equilibrio entre los derechos en disputa en vez de descartar uno de ellos. En este caso concreto vemos que están en disputa los derechos fundamentales de distintos sujetos. ¿Sería posible un verdadero equilibrio? Realmente no creemos que esto se logre en la práctica y por eso es que vemos como los despachos judiciales desconocen en sus fallos la existencia de la necesidad de que el Estado Colombiano invierta en materia social grandes cantidades de recursos, como es el caso del Departamento de Bolívar, el cual a pesar de estar acogido al régimen de reestructuración establecido por la Ley 550 de 1999 se ha visto afectado por las sentencias judiciales que han ordenado el embargo de las cuentas que contienen los recursos territoriales de este año, y esto ha provocado una disminución de la parte del presupuesto destinado a cubrir la inversión social, porción presupuestal que de por sí es ínfima en comparación con las necesidades existentes en la región. Recordemos lo estudiado en capítulos anteriores cuando decíamos que debido a la gran cantidad de empleados del Estado, es este el mayor empleador de Colombia.

Ante este importante problema jurídico se ha planteado una solución que a pesar de ser inmediata es a la vez ilusoria si nos detenemos a ver como será el futuro financiero del Estado y es la de considerar que los derechos fundamentales consagrados constitucionalmente a favor de los ciudadanos de un Estado social de derecho como el nuestro, no pueden estar condicionados por razones de tipo administrativo o presupuestal, y es por eso que actualmente se deja de lado un poco la ejecución de la política fiscal para darle paso a la protección de esas garantías inherentes a la persona humana.

De esta manera podemos observar la importancia y el alcance de los fallos judiciales, que en el caso que nos ocupa tocan, por una parte, con los fundamentos mismos del arte de administrar los recursos estatales llamado política fiscal, y por la otra con las garantías mínimas que por ser inherentes a la persona humana son reconocidas en la Constitución política.

III. CONCLUSIONES

Luego de haberse estudiado ampliamente una importante institución jurídica, como lo es el principio de inembargabilidad de los bienes y rentas incorporados al presupuesto nacional, las excepciones que la jurisprudencia le ha reconocido en atención a la realidad económica nacional, y las causas que las han generado, se puede concluir lo siguiente:

- El principio de orden constitucional de la inembargabilidad de los bienes y rentas incorporados al Presupuesto General de la Nación es una garantía que es necesario preservar y defender, ya que ella permite defender 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. El Presupuesto de la Nación no puede constituirse en prenda general de toda suerte de acreedores, ya que esto imposibilitaría la ejecución de la Política Fiscal.

- El legislador colombiano debe, a la hora de ejercer la facultad que la carta le otorga en el art. 63 de la Constitución Nacional, como es la de dar, según su criterio, la calidad de inembargables a ciertos bienes, observar ciertos límites como los principios constitucionales que resguardan los derechos y garantías de los particulares. Es decir, su ejercicio legislativo debe estar orientado a la conciliación y armonización de intereses contrapuestos, como los generales del Estado que buscan asegurar la integridad de sus bienes y recursos para su posterior administración, y los particulares de las personas reconocidos constitucionalmente.

- El Estado en desarrollo de su función administrativa debe procurar hacer efectivo el pago de las obligaciones dinerarias a su cargo, surgidas de las relaciones laborales, en todo caso debe prevalecer el derecho de los trabajadores, ya que la aplicación de una norma que protege un derecho fundamental no puede estar condicionada por problemas de tipo administrativo o presupuestal. En procura de que se cumpla cabalmente el principio de la buena fe, que rige las

relaciones del Estado con los particulares, no pueden las autoridades invocar un principio que es en sí mismo legítimo, como la inembargabilidad del presupuesto, con el fin de injustificadamente dilatar las obligaciones Estatales con los particulares cuyos derechos ya han sido reconocidos.

- Si bien la regla general es la inembargabilidad, ella sufre excepciones cuando se trata de sentencias judiciales, con miras a garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos a las personas en dichas sentencias. Debe prevalecer, además, el derecho que tiene todo ciudadano a la tutela efectiva de sus derechos por el poder jurisdiccional estatal, so pena de llegar a una denegación de justicia. Por tal motivo, si la satisfacción del derecho de los trabajadores sólo puede lograrse mediante el embargo de bienes y rentas incorporados al presupuesto de la Nación, este será embargable.

- Solamente en el momento en que se llegue a un verdadero y efectivo equilibrio de las finanzas estatales, haciendo realmente sostenible el gasto público, estaremos preparados para dar estricto y cabal cumplimiento a los principios constitucionales que orientan la actividad estatal, o de lo contrario, se generalizará la atenuación y flexibilización de las instituciones jurídicas que privilegian al Estado, en ejercicio del poder público que detenta, que de manera esencial le permiten realizar eficazmente la administración de los bienes sociales, logrando así el cumplimiento de los fines, que como estado social de derecho la Constitución Nacional le fija.

- Afortunadamente, el gobierno de turno, lidera el desarrollo de reformas que están orientadas a devolver la dinámica a la economía, a fortalecer los fiscos nacionales y regionales, a corregir los excesos de gasto y a acumular los recursos para cubrir los pasivos pensionales, que en la actualidad representan gran parte de la porción presupuestal destinada a los gastos de funcionamiento, y así evitar que se rompa el principio constitucional de la inembargabilidad de los

bienes y rentas incorporados al Presupuesto General de la Nación, que como ya quedó sentado en este estudio es causado por la existencia del déficit presupuestario, fenómeno económico causado por la creciente insostenibilidad del gasto público colombiano.

- Los derechos fundamentales contemplados en la Constitución se constituyen en la principal causa de la embargabilidad de las rentas estatales incorporados al presupuesto general de la Nación, que como hemos estudiado suficientemente a través de esta monografía gozan, en principio, del privilegio de la inembargabilidad, que se traduce nada más y nada menos, en la intangibilidad por parte de acreedores de todo orden, pero que realmente con nuestra doctrina Constitucional actual ha sido atenuado sacrificándose así en la mayoría de los casos la ejecución de los planes de inversión social que desafortunadamente en nuestro país son de mayor urgencia que cualquier otra temática que se encuentre en la agenda gubernamental.

BIBLIOGRAFIA

- ARANGO LONDOÑO, Gilberto. Estructura macroeconómica colombiana. Novena Edición. McGraw Hill. 2000.
- ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE PRESUPUESTO PUBLICO, Revista Internacional de Presupuesto Público, varios números. Buenos Aires, Argentina.
- BERNAL, Joaquín. Política fiscal. p. 133-201. En: LORA, Eduardo et al. Introducción a la macroeconomía colombiana. Tercer Mundo editores. Fedesarrollo, 1994. 441 p. Santa Fe de Bogotá Colombia. ISBN 958-601-467.
- CLAVIJO, Sergio. Sostenibilidad pensional y gasto social. Editorial Alfaomega. 2002.

CONSTITUCIÓN POLITICA DE COLOMBIA. Editorial Legis. 2003. Bogotá, Colombia.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Revista Economía Colombiana. Nos. 219-220 (Julio- Agosto 1989). Contraloría General de la República. Bogotá, Colombia.

ESTATUTO ORGANICO DEL PRESUPUESTO. Decreto 111 de 1996. Decreto 568 y 2260 de 1996.

MUSGRAVE, Richard y MUSGRAVE, Peggy. Hacienda Pública teórica y aplicada. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, España. 1986. 1240 p. ISBN 84-7196-364-8.

REGIMEN DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL. Editorial Legis. 2002. Santa Fe de Bogotá. Colombia.

RESTREPO, Juan Camilo. Hacienda Pública. Universidad Externado de Colombia, Santa Fe de Bogotá, Colombia. 2000.

WORSWICK, G.N.D. Política presupuestaria y crecimiento económico. p. 507-519. En: BUCHANAN, J. et al. El sector público en las economías de mercado: Ensayos sobre el intervencionismo. ESPASA-CALPE. S.A. Madrid, España. 1979.