

C-126-13

Sentencia C-126/13

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL POR INEPTITUD SUSTANTVA DE LA DEMANDA-
Ausencia de argumentos y razones en cargos de inconstitucionalidad

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 45 (parcial) de la Ley 1551 de 2012.

Demandante:

Mauricio Fernando Rodríguez Tamayo

Magistrado Sustanciador:

ALEXEI JULIO ESTRADA

Bogotá, D.C., trece (13) de marzo de dos mil trece (2013)

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano Mauricio Fernando Rodríguez Tamayo, presentó demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 45 (parcial) de la Ley 1551 de 2012.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe y se subraya el texto de las disposiciones acusadas.

Diario Oficial 48483 del 6 de julio de 2012

LEY 1551 DE 2012

(Julio 6)

Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Otras Disposiciones

Artículo 45

No procedibilidad de medidas cautelares. La medida cautelar del embargo no aplicará sobre los recursos del sistema general de participaciones ni sobre los del sistema general de regalías, ni de las rentas propias de destinación específica para el gasto social de los Municipios en los procesos contenciosos adelantados en su contra.

En los procesos ejecutivos en que sea parte demandada un municipio solo se podrá decretar embargos una vez ejecutoriada la sentencia que ordena seguir adelante con la ejecución.

En ningún caso procederán embargos de sumas de dinero correspondientes a recaudos tributarios o de otra naturaleza que hagan particulares a favor de los municipios, antes de que estos hayan sido formalmente declarados y pagados por el responsable tributario correspondiente.

Parágrafo.- De todas formas, corresponde a los alcaldes asegurar el cumplimiento de las obligaciones a cargo del municipio, para lo cual deberán adoptar las medidas fiscales y presupuestales que se requieran para garantizar los derechos de los acreedores y cumplir con el principio de finanzas sanas.

III. LA DEMANDA

El demandante considera que las medidas adoptadas en la norma acusada generan la imposibilidad jurídica de reclamar la garantía de las obligaciones crediticias incumplidas por parte de un Municipio, vulnerándose con ello los artículos constitucionales 2° (protección por parte del Estado de los bienes y derechos de los ciudadanos), 13 (principio de igualdad), 58 (propiedad privada y derechos adquiridos) y 95-7 (deber de colaboración en el funcionamiento de la administración de justicia)

Las normas demandadas suponen la prohibición de medidas cautelares sobre los recursos del sistema general de participaciones, sistema general de regalías y rentas propias de destinación específica para el gasto social (inciso primero). La posibilidad de embargar a los Municipios en procesos ejecutivos, sólo después de la sentencia que ordena seguir adelante con la ejecución y no antes (inciso segundo). Y la improcedencia de embargos de recursos correspondientes a recaudos tributarios o de otra naturaleza que hagan particulares a favor de los municipios, antes de que estos hayan ingresado efectivamente al patrimonio del ente territorial, esto es antes de que hayan sido formalmente declarados y pagados (inciso tercero).

Para el actor estas medidas desprotegen el patrimonio de quienes transan con los Municipios y se ven en situaciones concretas de tener que hacer cumplir los créditos en su contra, pues por las medidas demandadas no pueden exigir de manera satisfactoria la defensa de los intereses. Por ello, si un deudor no puede poner a su disposición su patrimonio para garantizar el cumplimiento de sus obligaciones, el deudor encuentra menoscabados sus derechos contenidos en los artículos constitucionales 2 y 58.

De otro lado este desequilibrio se exagera si se tiene en cuenta que las medidas restrictivas acusadas sólo operan cuando el Municipio es deudor, pero no cuando éste es acreedor, el funcionamiento de las herramientas jurídicas entre acreedores y deudores se normaliza, luego se discrimina injustificadamente a los acreedores, o se favorece injustificadamente al Municipio deudor. Con ello se vulnera el principio de igualdad.

Este diseño del legislador impide que los procesos ejecutivos se adelanten normalmente pues se dictan sentencias que contienen obligaciones que el Municipio debe hacer efectivas, pero no se pueden cobrar mediante ejecutivos. Y si se inician los mencionados procesos ejecutivos, entonces no se pueden embargar recursos, o ello sólo es posible en la parte final de dicho proceso. Esto altera el funcionamiento y la garantía de acceso adecuado a la administración de justicia.

Intervención del Ministerio del Interior y de la Justicia.

José Rogelio Cano Caballero, actuando en nombre y representación del Ministerio del Interior, presentó concepto en la demanda de la referencia, solicitando declarar exequible el artículo demandado. Al respecto, el interviniente señala que el actor, al plantear el cargo, lo

hace de manera aislada, sin considerar que el párrafo del artículo demandado, impone a los mandatarios locales la obligación de “asegurar el cumplimiento de las obligaciones a cargo del municipio, para lo cual deberán adoptar las medidas fiscales y presupuestales que se requieran para garantizar los derechos de los acreedores y cumplir con el principio de finanzas sanas”.

Sobre la presunta violación al derecho a la igualdad, el Ministerio del Interior aduce que la naturaleza del artículo demandado es proteger los recursos de los municipios y que “muchas de esas medidas cautelares han terminado afectando recursos vitales para las comunidades”. De acuerdo con el citado Ministerio, no puede el accionante reclamar igualdad entre los particulares y el Estado y cita la jurisprudencia de esta Corporación que ha establecido que, la situación del Estado y los particulares no puede asimilarse en materia de garantía de obligaciones.

Sobre el cargo por presunto desconocimiento del derecho a la propiedad privada y demás derechos civiles adquiridos, el Ministerio del Interior advierte que el artículo demandado respeta dichos derechos, al no ser una disposición de aplicación retroactiva. Aduce que no se evidencia desprotección de los títulos ejecutivos de los acreedores, porque la no procedibilidad de las medidas cautelares, no fue limitada a todos los recursos de las entidades territoriales y se admite el embargo, una vez ejecutoriada la sentencia.

Sobre la acusación según la cual, el legislador desconoció el deber de colaborar para el buen funcionamiento de la administración de justicia, señala el Ministerio que el cargo no es claro ni suficiente, y no genera una duda que dé lugar al examen de constitucionalidad. Finalmente, sobre el desconocimiento del derecho a la administración de justicia, encuentra el Ministerio que el cargo es improcedente.

Intervención del Departamento Nacional de Planeación

Luís Carlos Vergel Hernández, en representación del Departamento Nacional de Planeación, presentó concepto en la demanda de la referencia, solicitando declarar exequible el artículo demandado. De acuerdo con el interviniente, “la norma guarda correspondencia con nuestro ordenamiento y, en esencia, es garante de la ejecución de unos recursos, teniendo en cuenta el propósito para el que fueron destinados”.

El concepto, hace un recuento de la inembargabilidad como elemento sustancial en la salvaguarda de los recursos del Sistema General de Participaciones, destacando que es un principio básico que garantiza que éstos se ejecuten con el destino previsto en la Constitución y la Ley.

Respecto de los cargos formulados, señala que no deberían prosperar, porque “la medida cautelar no es un elemento esencial para el pago de la deuda, y de otro lado, el acceso a la justicia no se encuentra vedado por este sólo hecho, ni de una manera real, ni desde el punto de vista formal”. Añade además que el acreedor de una entidad pública tiene garantías superiores a las de los particulares, en virtud de su capacidad financiera permanente.

De manera específica, sobre el cargo por violación del derecho a la igualdad, aduce que éste admite diferenciaciones, en consideración a los sujetos, sus condiciones y las materias que regula una disposición. Al respecto señala, luego de realizar un juicio de proporcionalidad, que el hecho de que el legislador haya adoptado disposiciones como la acusada, está justificado constitucionalmente.

Finalmente, respecto de la presunta vulneración del derecho a la propiedad, la protección del Estado y el acceso a la administración de justicia, destaca el Departamento de Planeación que, existen en el ordenamiento jurídico diferentes mecanismos adecuados para hacer valer los créditos, así como la protección que debe brindar el Estado, razón por la cual, a su juicio, el cargo no está llamado a prosperar.

Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público participó en el proceso para solicitar a la Corte, en un primer momento, declararse inhibida para hacer un pronunciamiento de fondo en razón a que los cargos alegados para sustentar los supuestos vicios de inconstitucionalidad carecen de los requisitos de suficiencia, especificidad y pertinencia, lo cual impide el cumplimiento de los requisitos mínimos previstos en el Decreto 2067 de 1991 para la interposición de esta clase de acciones.

Manifestó que el inciso primero del artículo 45 de la ley establece una protección adicional a los recursos propios de los sistemas generales de participaciones y de regalías, los cuales

hacen parte del patrimonio público inembargable y cuentan con una destilación constitucional expresa contenida en los Actos Legislativos No. 5 de 2011 y 4 de 2007.

Con relación a la (ii) inembargabilidad de los recursos tributarios en cabeza del contribuyente o los llamados “embargos en la fuente” reiteró el criterio de la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio según el cual “los embargos en la fuente sobre obligaciones tributarias a favor de entidades territoriales (...) no pueden ser objeto de embargo antes de completarse todos los elementos que configuran el cumplimiento de la obligación y determinan la exigibilidad de esos recursos por dichas entidades” es decir, antes de que el dinero salga de la órbita del contribuyente y sea efectivamente declarado y pagado ingresando a las cuentas de las entidades territoriales, atendiendo siempre a los principios de anualidad y legalidad del presupuesto.

Por último, sobre (iii) la posibilidad de embargos con posterioridad a la sentencia de ejecución, manifestó que además de garantizar la protección del patrimonio de los municipios al efectuarse un control previo de legalidad sobre el título ejecutivo presentado para el cobro, obedece a la protección del interés general sobre el particular.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

De conformidad con los artículos 242-2 y 278-5 de la Constitución, el Procurador General de la Nación rinde concepto de constitucionalidad número N° 5460 de 23 de octubre de 2012 participó en el proceso de la referencia para solicitar a la Corte Constitucional que declare la exequibilidad del artículo 45 de la Ley 1551 de 2012, por los cargos analizados.

Sustentó su posición señalando que la norma demandada prevé tres hipótesis que permiten distinguir dos escenarios de análisis: el primero, en el cual el embargo no procede respecto de los recursos del sistema general de participaciones, sistema general de regalías o rentas propias de destinación específica (1° hipótesis) y respecto de los recursos correspondientes a recaudos tributarios o de otra naturaleza que hagan los particulares a favor de los municipios (3° hipótesis); y el segundo, en el cual el embargo sí procede respecto de recursos diferentes a los de las hipótesis 1° y 3° una vez se haya ejecutoriado la sentencia que ordena seguir adelante con la ejecución en el trámite de los procesos ejecutivos (2° hipótesis). Por esta razón, manifestó que no parece acertada la posición asumida por el actor al señalar que “en todos los eventos no procede el embargo de los recursos de los

municipios”.

Con relación al primer escenario planteado por la norma, indicó que la no procedencia del embargo respecto de los recursos señalados “obedece al principio superior de prevalencia del interés general sobre el particular”. Sobre el segundo escenario relativo a la procedencia condicionada del embargo, adujo que respecto de los municipios no se puede predicar el riesgo de insolvencia, por lo que “es razonable que el embargo proceda luego de la ejecutoria de la sentencia que ordene seguir adelante con la ejecución, pues antes de esta etapa procesal no hay certeza sobre la exigibilidad de la misma, ya que el municipio puede presentar, en ejercicio de su derecho de defensa, las excepciones que pretenda hacer valer en el proceso ejecutivo”.

Así mismo, la procedencia condicionada del embargo cuando se trata de recursos correspondientes a recaudos tributarios que hagan los particulares a favor de los municipios, a que éstos hayan sido declarados y pagados tampoco es irrazonable pues pretender hacer embargos antes de que los recursos ingresen al patrimonio del ente “podría vulnerar los derechos del municipio, en especial el derecho al debido proceso”.

Por último señala que tales condicionamientos atienden a las condiciones especiales de los municipios y de los recursos que manejan, que no implican ningún menoscabo para los derechos de los acreedores y que no se trata de la consagración de un privilegio para incumplir las obligaciones con sus acreedores.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia

1.- La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda en virtud del artículo 241 numeral 4 de la Carta.

Planteamiento de la discusión

2.- Las normas demandadas suponen la prohibición de medidas cautelares sobre los recursos del sistema general de participaciones, sistema general de regalías y rentas propias de destinación específica para el gasto social (inciso primero). La posibilidad de embargar a los Municipios en procesos ejecutivos, sólo después de la sentencia que ordena

seguir adelante con la ejecución y no antes (inciso segundo). Y la improcedencia de embargos de recursos correspondientes a recaudos tributarios o de otra naturaleza que hagan particulares a favor de los municipios, antes de que estos hayan ingresado efectivamente al patrimonio del ente territorial, esto es antes de que hayan sido formalmente declarados y pagados (inciso tercero).

El demandante considera que las medidas adoptadas en la norma acusada generan la imposibilidad jurídica de satisfacer la garantía de las obligaciones crediticias incumplidas por parte de un Municipio. Para el actor estas medidas desprotegen el patrimonio de quienes reclaman a los Municipios el cumplimiento de obligaciones crediticias. Esto en tanto el patrimonio del deudor no constituye prenda para ello, luego se vulneran los artículos constitucionales 2° (protección por parte del Estado de los bienes y derechos de los ciudadanos) y 58 (propiedad privada y derechos adquiridos).

El desequilibrio de las medidas de la norma demandada se exagera si se tiene en cuenta que dichas medidas restrictivas sólo operan cuando el Municipio es deudor, pero no cuando éste es acreedor. En su opinión, mientras el funcionamiento de las herramientas jurídicas entre acreedores y deudores se normaliza, cuando el deudor no es el Municipio, se discrimina injustificadamente a los acreedores, o se favorece injustificadamente al Municipio deudor. Con ello se vulnera el principio de igualdad.

3.- Por su lado los intervinientes y el Ministerio Público consideran en general que la norma es exequible y que el actor la está interpretando de manera errada, pues ha supuesto que ésta tiene por alcance excluir el patrimonio de los Municipios como prenda de sus obligaciones incumplidas. Aclaran que los recursos excluidos de las medidas cautelares corresponden sólo a una parte del patrimonio de los Municipios, por la cual la acusación debía puntualizarse respecto de si con el patrimonio disponible (aquél diferente al de los rubros sobre los cuales no proceden medidas cautelares) es garantía suficiente para respaldar los créditos a los que está obligado.

En este sentido los intervinientes consideran que las medidas son razonables y corresponden a la intención válida del legislador de resguardar recursos que mayormente se invierten en el sector de los servicios a los ciudadanos. Agregan que la norma permite el embargo bajo ciertas circunstancias, lo cual significa que se respetan los derechos de los

acreedores. Solicitan de conformidad con lo anterior la exequibilidad de las normas.

Otro interviniente ofrece las mismas razones para explicar que no existen argumentos suficientes para configurar cargo alguno de inconstitucionalidad.

Asunto previo: Alcance de la norma, de la acusación e ineptitud sustantiva de la demanda.

Sobre la norma demandada

4.- En primer término, al contenido de la norma acusada en el inciso primero, subyace la distinción entre los recursos de los Municipios a los que dicho contenido se refiere (Sistema General de Participaciones -SGP-, Sistema General de Regalías y rentas propias de destinación específica) y otros recursos. Esto indica de entrada que la restricción relativa a las medidas cautelares se refiere a sólo una parte de los recursos de los Municipios. Así, la discusión planteada por el demandante se traslada a la razonabilidad de la restricción en cuanto a la capacidad de estos entes territoriales de garantizar los derechos de sus eventuales acreedores con recursos diferentes a los provenientes de los rubros mencionados.

Sobre esto conviene señalar que la misma Constitución estableció respecto de los Municipios “los derechos a establecer y administrar los recursos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, a participar en las rentas de la Nación y a elaborar su propio presupuesto de rentas y gastos, hacen parte del reducto mínimo de la autonomía” (C.P. art. 287). No obstante, las facultades referidas se ejercen, según la Constitución, en los términos de la ley.

Así, las entidades territoriales cuentan, en principio, con dos tipos de fuentes de financiación. “En primer lugar, la Constitución les confirió el derecho a participar en los recursos del Estado, para lo cual estableció una serie de normas encaminadas a asegurar la transferencia o cesión de rentas nacionales a los departamentos y municipios así como los derechos de participación en las regalías y compensaciones. Como lo ha señalado la jurisprudencia, este tipo de fuentes de financiación se denominan fuentes exógenas y admiten una amplia intervención del legislador dado que, en última instancia, se trata de fuentes de financiación nacionales.”[1] De otro lado se financian de recursos propios,

“aquellos que provienen de fuentes de financiación endógenas, es decir, que se originan y producen sus efectos dentro de la respectiva jurisdicción y en virtud de decisiones políticas internas. En consecuencia, son recursos propios tanto los que resultan de la explotación de los bienes que son de su propiedad exclusiva, como las rentas tributarias que surgen gracias a fuentes tributarias - impuestos, tasas y contribuciones - propias.”[2]

Como se ve, los recursos a los que el legislador impuso la restricción configuran parte del presupuesto Municipal, que está conformado en general por una multiplicidad de fuentes de financiación. Lo que permite concluir que la norma no tiene por efecto despojar a estos entes territoriales de su patrimonio para efectos de la garantía de sus propias obligaciones.

5.- De otro lado, en relación con el segundo y tercer incisos demandados, encuentra la Sala Plena que su alcance no es el de restringir la posibilidad de embargar a los Municipios, tal como las razones de la acusación pretenden explicar, sino por el contrario estipula la mencionada posibilidad en condiciones específicas. En el caso del inciso segundo demandado se dispone que el decreto del embargo sobre el patrimonio de los Municipios en curso de los procesos ejecutivos en su contra, sólo es procedente en el momento en que se encuentre ejecutoriada la sentencia que ordena seguir adelante con la ejecución, es decir, en el momento del mencionado proceso ejecutivo en que ya no se admite controversia por parte del ejecutado. Esto implica que la acusación de la demanda debe en este punto replantearse también, en términos de si las acreencias de los eventuales acreedores se encuentran suficientemente garantizadas a pesar de la medida descrita.

En relación con el inciso tercero, según el cual el embargo a recaudos tributarios o de otra índole realizados por los ciudadanos a favor de los Municipios, es posible solamente cuando éstos se hayan pagado efectivamente y no antes de ello, ocurre algo similar a lo sucedido con la interpretación del inciso segundo, respecto de la acusación. En efecto, los argumentos del actor a este respecto deben entenderse dirigidos a cuestionar si a pesar de esta medida, la garantía de los acreedores eventuales de los Municipios se mantiene, o en efecto se desprotege como se afirma en el escrito de la demanda.

6.- De conformidad con lo anterior, las acusaciones de la demanda, como se vio, están dirigidas a explicar el presunto desequilibrio generado por la norma objeto de estudio, en

las posibilidades jurídicas de exigir la garantía del patrimonio de los eventuales acreedores de los municipios. Desequilibrio que se pregona tanto del sentido mismo de los procesos dirigidos a ejecutar a los deudores para garantizar los créditos de los acreedores, como de la posición de los ciudadanos cuando éstos no son acreedores sino deudores, pues en tal caso las medidas analizadas no operan.

Sobre el sentido de la acusación contenida en la demanda

7.- Para la Corte, la acusación no puede ser interpretada bajo la idea de que las medidas dispuestas en la proposición jurídica demandada, tienen el efecto de insolventar a los Municipios para desproteger a quienes tienen créditos contra estos entes territoriales. Ésta solo cobraría sentido si se entiende que la recriminación contra el artículo objeto de control plantea una supuesta precaria protección del patrimonio de los acreedores eventuales de un Municipio, pues las medidas estipuladas desestabilizan presuntamente la lógica propia de la exigencia judicial de créditos, en tanto excluye una parte del patrimonio como garantía, permite el embargo en una etapa procesal posterior a la de las medidas cautelares y resguarda los recursos provenientes de tributos y recaudos de su configuración como prenda hasta su ingreso efectivo a su patrimonio; además de que ello colocaría en situaciones diferentes a Municipios y particulares frente al mismo evento, pues las medidas en cuestión sólo rigen cuando el ente territorial es deudor. El anterior no es el sentido de la demanda.

Por esto, el cargo tiene como punto de partida una interpretación errada del alcance de la disposición acusada pues la Corte tendría que resolver realmente la cuestión consistente en si las medidas adoptadas por la norma acusada desprotegen la posibilidad cierta de garantizar los créditos de los ciudadanos cuando el deudor sea un Municipio, y si las mismas medidas alteran injustificadamente el equilibrio entre ciudadanos y Municipios en la dinámica de transacciones económicas, ante el evento de incumplimientos mutuos, bajo la consideración de que la norma está permitiendo a los Municipios insolventarse, o lo que es lo mismo, no ofrecer su patrimonio como prenda. Consecuencia que como se acaba de explicar no tiene la disposición acusada.

Sobre la ineptitud de la demanda

8.- De conformidad con lo explicado, el escrito no ofrece razones para sustentar el debate

jurídico descrito. Si bien esta Sala puede identificar el sentido de los argumentos expuestos por el actor e interpretar que estos sólo son razonables si se entiende que la norma no tiene el alcance que plantea el demandante, sino el que se acaba de aclarar, también debe considerarse que las justificaciones de la acusación no se dirigen a presentar una sospecha de inconstitucionalidad de la norma sobre la base de demostrar que las medidas legislativas atacadas impiden la garantía efectiva tanto del patrimonio de quienes son acreedores de los Municipios como de la posición de los deudores cuando éstos son los particulares. Esto es, no existen razones en la demanda para explicar por qué el patrimonio del Municipio, que sí constituye prenda de sus obligaciones, no garantiza suficientemente los derechos de los acreedores.

9.- De otro lado, la demanda hace alusión a los precedentes jurisprudenciales, que por un lado se han pronunciado sobre la inembargabilidad del presupuesto público, y por otro han aplicado algunos de estos criterios al estudio de normas que establecen la inembargabilidad de los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP). Sobre este conjunto de razones se encuentra que tampoco configuran una acusación con entidad suficiente para generar un debate acerca de la constitucionalidad de la norma por lo siguiente.

La jurisprudencia ha impedido que se declare la inexecutableidad de normas cuyo efecto es disponer la inembargabilidad absoluta del presupuesto; lo que, como se dijo, no es el efecto que tiene la norma demandada, aunque así parece creerlo el demandante. Y, la jurisprudencia sobre inembargabilidad de los recursos del SGP se ha referido a los procesos de inversión en los aspectos puntuales de estos recursos: salud, educación y agua.

Sobre esto último, la norma demandada se refiere no sólo al SGP sino a los recursos de regalías y a las rentas propias de destinación específica, pero el demandante no explica por qué unos y otros recursos no podrían ser declarados inembargables, tanto a la luz de la jurisprudencia que sólo se refiere a los primeros, como a la luz del parágrafo de la misma norma acusada que dispone la obligación de los Municipios de organizar sus finanzas para atender créditos y obligaciones de manera satisfactoria.

10.- De otro lado, en relación con los incisos segundo y tercero del artículo demandado, la Corte Constitucional encuentra lo siguiente. El inciso segundo dispone que el decreto del embargo sobre el patrimonio de los Municipios en curso de los procesos ejecutivos en su

contra, sólo es procedente en el momento en que se encuentre ejecutoriada la sentencia que ordena seguir adelante con la ejecución. Sobre esto debe considerarse que según la interpretación del alcance de la norma que hace la demanda, la medida aludida configuraría un mandato irrazonable en tanto exagera la supuesta desprotección del patrimonio de los acreedores del Municipio. Como se explicó más arriba la norma no tiene ese alcance.

Ahora bien el actor sugiere a la vez que se altera con el inciso segundo el desarrollo del proceso de ejecución, cuando el Municipio es deudor, pues supone en la práctica, desplazar el momento del embargo a una etapa del proceso ejecutivo en que ya no se admite controversia por parte del ejecutado. En relación con esto, reitera la Sala, sólo cobra sentido si se asume que la norma tiene por fin permitir que el Municipio se insolvente lo cual no ocurre. Pues, la medida cautelar, cuyo momento procesal es al inicio del ejecutivo, tiene por fin evitar la insolvencia del deudor, lo que en este caso, como se acaba de explicar no es posible.

Por ello, tampoco la afirmación genérica del demandante según la cual se presenta un trato distinto al deudor Municipio respecto de su acreedor particular, está insuficientemente justificada. Lo anterior en razón a que, como se ha explicado ya varias veces, el deudor Municipio no puede insolventarse, mientras que el particular deudor sí. Por lo cual, el demandante debió explicar, para configurar un cargo de inconstitucionalidad en este punto, por qué en dicho contexto no es razonable que sobre el particular deudor la medida cautelar se adopte el inicio del proceso ejecutivo, y no después de la sentencia de ejecución.

Sobre lo explicado podría pensarse que igualmente se trata de un trato desigual en la regulación del proceso ejecutivo, según si el deudor es el Municipio o un particular. Para la Sala no hay duda de que ello sea así, pero como lo ha detallado en múltiples ocasiones la jurisprudencia, no basta con detectar el trato normativo diferente, sino que hay que explicar por qué los aspectos, grupos o individuos comparados son comparables, para indagar sobre la justificación de la desigualdad. En el caso concreto está claro que no son comparables el Municipio deudor y el particular deudor. Pues, como se ha dicho a lo largo de la presente providencia, el primero no se puede insolventar. No es posible que una entidad territorial disponga de su presupuesto para despojarse de él, menos cuando los Municipios están obligados a crear rubros para el cumplimiento de sus obligaciones, y a su

vez el procedimiento para adquirirlas (las obligaciones) supone la apropiación presupuestal previa para el efecto. Y, se insiste, las medidas que se adoptan en los procesos ejecutivos, tienen por fin evitar que los deudores se insolventen. Habría entonces que explicar por qué pese a esto es injustificado un trato distinto respecto de las reglas del proceso ejecutivo en uno y otro caso. Esto no se hace en la demanda,

Teniendo en cuenta que la acusación sobre este inciso no ofrece razones que hagan sospechar sobre su constitucionalidad, más allá de las razones que se circunscriben al reparo sobre el contenido del inciso primero, la Corte encuentra que por este asunto tampoco se configura cargo alguno.

11.- Finalmente en relación con el inciso tercero, cabe la misma reflexión, en tanto la comparación propuesta por el demandante para presentar la vulneración del principio de igualdad. La acusación sobre este contenido normativo suponía también la afirmación genérica de que la procedencia del embargo a recaudos tributarios o de otra índole realizados por los ciudadanos a favor de los Municipios, se configura solamente cuando éstos se hayan pagado efectivamente y no antes de ello, por lo cual se presentaría una garantía precaria de los derechos de quienes son acreedores del Municipio. Frente a esto se debe considerar también el real alcance de la norma explicado arriba, para concluir que el patrimonio del Municipio sí es prenda de sus obligaciones, contrario a lo que interpreta el actor, por lo cual las razones que debió consignar la demanda debieron estar dirigidas a explicar por qué debe permitirse el embargo sobre recursos que no han ingresado al efectivamente al patrimonio. O al menos debió explicarse por qué la medida contraria es más razonable, es decir, permitir el embargo de estos recursos antes de que el tributo o recaudo se cancele.

12.- En resumen, la demanda no sólo atribuyó a la disposición un alcance que no tiene, sino que omitió también en general interpretar los incisos acusados junto con su párrafo, según el cual corresponde a los alcaldes asegurar el cumplimiento de las obligaciones a cargo del municipio, para lo cual deberán adoptar las medidas fiscales y presupuestales que se requieran para garantizar los derechos de los acreedores y cumplir con el principio de finanzas sanas. Esta obligación impone una hermenéutica distinta de las medidas adoptadas en los contenidos atacados, de lo que no dio cuenta el actor, cual es que dichas medidas deben inscribirse dentro de una política general de los Municipios, según la cual la

organización del presupuesto tienen como uno de sus principios inspiradores la garantía de sus acreedores.

Por lo explicado la Corte Constitucional se declarará inhibida para pronunciarse de fondo sobre la presente demanda de inconstitucionalidad

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE

Declararse INHIBIDA para decidir sobre la constitucionalidad de los incisos primero, segundo y tercero del artículo 45 de la Ley 1551 de 2012.

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

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Presidente

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

Ausente con excusa médica

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

Ausente con permiso

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

ALEXEI JULIO ESTRADA

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] C-532 de 2005: En particular, la Corte ha señalado que nada obsta para que la ley intervenga en la definición de las áreas a las cuales deben destinarse los recursos nacionales transferidos o cedidos a las entidades territoriales, siempre que la destinación sea proporcionada y respete las prioridades constitucionales relativas a cada una de las distintas fuentes exógenas de financiación. Así por ejemplo, la ley puede definir las áreas de inversión social a las que debe destinarse el llamado situado fiscal, siempre que las mismas correspondan a las prioridades mencionadas en el artículo 356 de la Carta. De igual manera, el legislador está habilitado para establecer la destinación de los recursos nacionales transferidos a las entidades territoriales, mientras ello se avenga a lo dispuesto en los artículos 288 y 357 de la Constitución. Adicionalmente, la jurisprudencia ha señalado que la ley puede ordenar la destinación de los recursos provenientes de las regalías siempre y cuando respete los límites y directrices establecidos en la Carta. Por último, las rentas que la Nación cede anticipadamente a las entidades territoriales pueden tener una destinación

específica definida en la ley, sin que ello quebrante la prohibición de que trata el artículo 359 de la Constitución. Sin embargo, tal destinación debe perseguir un fin constitucionalmente importante y resultar útil, necesaria y estrictamente proporcionada, en términos de la autonomía de las entidades territoriales, para la consecución del fin perseguido.

En suma, la jurisprudencia de la Corte ha encontrado que no vulnera la Constitución la definición legislativa de las áreas a las cuales deben orientarse los recursos nacionales transferidos o cedidos a las entidades territoriales, siempre que se trate de aquellas áreas que tienen prelación constitucional.”

[2] Ibíd: “La intervención del legislador sobre la destinación de los recursos provenientes de fuentes endógenas de financiación es francamente excepcional y limitada. En efecto, como lo ha señalado la jurisprudencia, las razones que avalan la destinación legal de los recursos nacionales cedidos o transferidos a las entidades territoriales no sirven para justificar la injerencia del legislador en la destinación de los recursos propios de las entidades territoriales, es decir, de aquellos recursos que se originan en fuentes endógenas de financiación.

Dado que el legislador debe respetar el reducto mínimo de la autonomía de las entidades territoriales, uno de cuyos elementos centrales es el derecho a administrar sus recursos propios, resulta claro que cualquier intervención legislativa en esta materia exige una justificación objetiva y suficiente. Como fue explicado, la facultad de intervenir en la destinación de los recursos nacionales cedidos o transferidos surge de un conjunto de normas constitucionales que habilita, de manera específica, dicha intervención. No obstante, no existe en la Carta una norma que justifique, in genere, la intervención del legislador en la administración de los recursos propios de dichas entidades[2]. Por el contrario, la posibilidad constitucional de manejar en forma autónoma sus propios recursos, es una garantía necesaria para asegurar que las entidades territoriales puedan, verdaderamente, diseñar un presupuesto de gastos e inversiones ajustado a sus propias necesidades y prioridades.

Como ha sido señalado por la jurisprudencia, “la autonomía financiera de las entidades territoriales respecto de sus propios recursos, es condición necesaria para el ejercicio de su

propia autonomía. Si aquella desaparece, ésta se encuentra condenada a permanecer sólo nominalmente. En estas condiciones, considera la Corte Constitucional que para que no se produzca el vaciamiento de competencias fiscales de las entidades territoriales, al menos, los recursos que provienen de fuentes endógenas de financiación - o recursos propios strictu sensu - deben someterse, en principio, a la plena disposición de las autoridades locales o departamentales correspondientes, sin injerencias indebidas del legislador.

Sin embargo, en algunos casos excepcionales el legislador está autorizado para intervenir en el manejo y aprovechamiento de los recursos propios de las entidades territoriales. Así, por ejemplo, la defensa del patrimonio nacional seriamente amenazado o de la estabilidad económica interna y externa, avala, en casos extremos, la intervención del legislador en el proceso de asignación de los recursos propios de las entidades territoriales.”