C-854-13

Sentencia C-854/13

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL POR INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA-Incumplimiento de requisitos de certeza, especificidad y suficiencia en los cargos

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Configuración por ineptitud sustantiva de la demanda

El estudio de la demanda de inconstitucionalidad presentada contra los artículos 45, 46 y 47 de la Ley 1551 de 2012, por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, lleva a que la Sala concluya que la misma adolece de ineptitud sustantiva, toda vez que el actor acusó la norma con base en cargos subjetivos, genéricos y arbitrarios. Encontrando que las censuras consignadas en la demanda no logran configurar una sospecha sobre la inconstitucionalidad de las normas acusadas.

Referencia: expediente D-9625

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 45, 46 y 47 de la Ley 1551 de 2012, "Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios".

Actor: Luis Alejandro Rojas Bernal

Magistrado ponente:

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Bogotá D. C., veintisiete (27) de noviembre de dos mil trece (2013).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y una vez cumplidos los requisitos y trámite establecidos en el Decreto Ley 2067 de 1991, profiere la siguiente:

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Luis Alejandro Rojas Bernal presentó demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 45, 46 y 47 de la Ley 1551 de 2012, "Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios".

El Magistrado Sustanciador, mediante auto del cinco (5) de junio de 2013, dispuso: i) admitir la demanda; ii) fijar en lista el asunto y simultáneamente correr traslado al Procurador General de la Nación, para que rindiera el concepto de rigor; iii) comunicar la iniciación del proceso al Presidente de la República, al Presidente de la Cámara de Representantes, al Ministerio del Interior, al de Hacienda, al Departamento Nacional de Planeación, a la Agencia Nacional para la Defensa Jurídica del Estado; iv) invitar a las Universidades Nacional de Colombia, Externado de Colombia, Libre, Pontificia Universidad Javeriana, del Rosario, de los Andes, Sergio Arboleda Santo Tomás, a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, al Instituto Colombiano de Derecho Procesal, al Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad Dejusticia y a la Federación Colombiana de Municipios.

II. TEXTO DE LAS NORMAS ACUSADAS

A continuación se transcriben las normas demandadas:

"LEY 1551 DE 2012

(julio 6)[1]

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Por la cual se dictan normas para modernizar

la organización y el funcionamiento de los municipios.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

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.

ARTÍCULO 46. El Gobierno Nacional, a través de la Agencia Nacional para la Defensa Judicial, asesorará los procesos de defensa judicial de los Municipios de 4a, 5a y 6a categoría; para ello deberá expedir, en un término de (6) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, la reglamentación que fije los procedimientos que le permitan a los municipios acceder a dicha asesoría.

ARTÍCULO 47. LA CONCILIACIÓN PREJUDICIAL. La conciliación prejudicial será requisito de procedibilidad de los procesos ejecutivos que se promuevan contra los municipios. La conciliación se tramitará siguiendo el procedimiento y los requisitos establecidos para la de los asuntos contencioso administrativos.

El acreedor podrá actuar directamente sin hacerse representar por un abogado. Dicha conciliación no requerirá de aprobación judicial, y su incumplimiento solo genera la consecuencia de que el acreedor puede iniciar el proceso ejecutivo correspondiente.

El delegado del Ministerio Público encargado de la conciliación acumulará todas las solicitudes relacionadas con obligaciones de dar una suma de dinero a cargo del municipio y fijará una sola audiencia trimestral en la que el representante legal del municipio propondrá

una programación de pagos de los créditos que acepte, la cual deberá respetar el orden de preferencia de las acreencias previsto en la Ley 550 de 1999.

En la audiencia de conciliación se excluirán de la programación de pagos aquellas obligaciones que el representante del municipio no acepte por ser procedente, a su juicio, alguna de las excepciones de mérito que obran en los procesos ejecutivos. Así mismo, se excluirán aquellas a las que no se haya vencido el plazo previsto en el artículo 297 de la Ley 1437 de 2011.

Para proteger el patrimonio público, el representante legal del municipio, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y la territorial con competencia en el municipio de que se trate, podrá objetar créditos a cargo del municipio cuando a su juicio no esté justificada la causa de la misma o el cumplimiento de las obligaciones que sirvieron como causa de la deuda. Las acreencias objetadas serán excluidas del acuerdo conciliatorio y el objetante, o los demás intervinientes en la audiencia, podrán iniciar, dentro de los dos meses siguientes, la acción popular para proteger el derecho colectivo del patrimonio público en la que se decida la validez de la acreencia. En el proceso que siga dicha acción se podrá decretar, desde el inicio, la suspensión de la ejecutividad del acto en el que conste la obligación, cuando exista prueba siquiera sumaria o indicio que ponga en duda la causa del crédito.

PARÁGRAFO 1o. Cuando se trate de actos administrativos expedidos por autoridades municipales en los que conste la obligación de pagar una suma de dinero solo podrá solicitarse la conciliación prejudicial seis meses después de expedido dicho acto administrativo.

En cualquier etapa del proceso, aun después de la sentencia, será obligatorio acumular los procesos ejecutivos que se sigan contra un municipio, cuando el accionante sea la misma persona, la pretensión sea la obligación de dar una suma de dinero, y deba adelantarse por el mismo procedimiento.

PARÁGRAFO 2o. En los municipios de 4a, 5a y 6a categoría y para los efectos de que tratan los artículos 46 y 48 de la presente ley, el comité de conciliación lo conformará solo el alcalde, el jefe de la oficina jurídica a quien se le asigne la función de la defensa judicial del municipio y el encargado del manejo del presupuesto.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. Los procesos ejecutivos actualmente en curso que se sigan contra los municipios, en cualquier jurisdicción, cualquiera sea la etapa procesal en la que se encuentren, deberán suspenderse y convocarse a una audiencia de conciliación a la que se citarán todos los accionantes, con el fin de promover un acuerdo de pago que dé fin al proceso. Se seguirá el procedimiento establecido en este artículo para la conciliación prejudicial. Realizada la audiencia, en lo referente a las obligaciones que no sean objeto de conciliación, se continuará con el respectivo proceso ejecutivo.

Se autoriza a las entidades públicas de todos los órdenes que sean acreedoras de los municipios a rebajar los intereses pendientes o las sanciones a que haya lugar, y a condonar el capital o convenir que sea reinvertido en programas sociales del municipio que correspondan a las funciones de la entidad acreedora.

Si se trata de obligaciones tributarias o parafiscales, la entidad pública acreedora podrá reducir hasta el noventa por ciento (90%) de los intereses y/o las sanciones a que haya lugar, siempre y cuando el municipio se comprometa a pagar el valor del capital correspondiente en un máximo de dos vigencias fiscales. Este plazo podrá ampliarse a tres vigencias fiscales si se trata de municipios de 4ª, 5a y 6ª categoría.

En el acuerdo de pago el municipio deberá pignorar recursos del Sistema General de Participaciones, propósito general, u ofrecer una garantía equivalente.

No procederá el cobro contra un municipio de deudas o saldos pendientes de convenios interadministrativos o de cofinanciación, cuando se compruebe que estas se originaron por conductas de los funcionarios responsables, en contradicción a la Ley, que generaron detrimento al patrimonio público. Si el detrimento ocurrió por una incorrecta gestión municipal, como por deficiencias en el control debido por parte de las entidades del orden nacional o departamental, las entidades públicas convendrán una estrategia para lograr, a través de los procesos judiciales, fiscales y disciplinarios correspondientes, determinar las responsabilidades a que haya lugar en contra de los funcionarios que hayan causado el daño y recuperar el dinero público que no se haya aplicado adecuadamente al cumplimiento del fin al que estaba destinado, lo cual deberá consignarse en el acta de liquidación correspondiente."

III. LA DEMANDA

En concepto del demandante, el Congreso de la República (i) vulneró el principio de unidad de materia, y (ii) desconoció los principios de consecutividad e identidad flexible en el trámite legislativo. Por lo tanto violó los artículos 157, 158 y 160 de la constitución política.

1.- Acerca del principio de unidad de materia, señala que la ley 1551 de 2012 busca "modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios", ya que sus capítulos tienen por fin la reestructuración y regulación de las instituciones, funciones, competencias, delegación, objetivos y los cargos que componen ese ente territorial.

Al explicar y transcribir el trámite legislativo que dio lugar a las normas atacadas, señala que la primera y segunda ponencia y el debate en la Cámara de Representantes sirven para aclarar que la finalidad de ese estatuto es fortalecer el esquema de descentralización, en la medida en que busca que "el nivel nacional se encargue de definir los objetivos, planes, políticas y estrategias de desarrollo económico y social para todo el territorio y que el municipio, como célula básica de la organización del Estado, sea el prestador de los servicios públicos sociales y primer interprete de la comunidad". Agrega que el legislativo buscó dotar a los entes territoriales de "un estatuto administrativo moderno, ágil y acorde a la realidad nacional, que permita a las administraciones cumplir con las funciones y prestar los servicios a su cargo, promoviendo el desarrollo de sus territorios y el mejoramiento sociocultural de sus habitantes".

Posteriormente, con respecto a las ponencias y debates efectuados en el Senado resaltó que la ley pretende modernizar el régimen municipal proporcionando a las entidades territoriales claridad normativa sobre los procedimientos de gestión pública, con un enfoque orientado a resultados. Resalta que la base de esa disposición son las leyes 136 de 1994 y 617 de 2000, que en ella se actualizan varias situaciones y se crean otras en relación con la aplicación del principio de diversificación de competencias y que la temática central fue introducir parámetros para establecer disposiciones diferenciales que reconozcan realmente las particularidades de los municipios.

De lo expuesto concluye que el contenido temático o material de la ley 1551 de 2012 es "la regulación, y reestructuración de las instituciones que caracterizan la organización administrativa de los municipios, con respecto a cargos, funciones, competencias,

delegación y objetivos, entre otros".

Con base en lo anterior considera que los tres artículos impugnados no guardan relación de conexidad material con la ley 1551 de 2012, vulnerando el artículo 158 de la Constitución Política

En lo que se refiere al artículo 45, precisa que en él se consagra la no procedibilidad de la medida cautelar del embargo en determinados casos; el 46 regula la asesoría que la Agencia Nacional para la Defensa Judicial podrá efectuar sobre los procesos que se lleven contra los municipios de 4ª, 5ª y 6ª categoría; y el artículo 47 prevé y regula la conciliación como requisito de procedibilidad en los procesos ejecutivos que se promuevan o se estén adelantando contra los municipios.

1.1.- Puntualmente, sobre el artículo 45 advirtió que es una norma de "carácter puramente procedimental" y que no tiene conexidad causal con la ley 1551 de 2012 debido a que la regulación del embargo sobre los algunos de los recursos municipales "no encuadra dentro del contexto de motivas (sic) de la posible complejidad temática de la ley". También infiere que no existe relación de carácter temático, ya que la reforma administrativa dirigida a un buen gobierno no subsume ese tipo de reglamentación y descarta una relación de tipo teleológico porque la modificación jurídica no se puede enlazar con la finalidad de reformar la administración territorial. Indica que tampoco se presenta una correspondencia sistemática entre los efectos buscados por el estatuto o su "racionalidad interna" con la disposición demandada.

De lo dicho concluye el actor que las regulaciones de carácter puramente administrativo dirigidas a la eficaz administración en el orden municipal, no guardan unidad material con el carácter procedimental propio de las medidas cautelares en casos de embargo, por cuanto estas no tienen vínculo administrativo e institucional con la vida de los municipios.

1.2.- Sobre el alcance del artículo 46, el actor sintetiza que allí se regula la "obligación" de prestar asesoría a los municipios de 4ª, 5ª y 6ª categoría por parte de la Agencia Nacional para la Defensa Judicial. A continuación explica que no existe conexidad alguna entre esta disposición y la ley 1551 de 2012, en la medida en que la intervención de la entidad nacional, "aunque involucra de forma tangencial la solución de conflictos derivados del ejercicio de la función pública, no es una modificación institucional propia del desarrollo del

motivo de la ley", ya que no tiene relación con la mejora de la "gobernanza" y no reestructura ni modifica entidad territorial alguna, y solo se refiere a las instancias judiciales en las que el municipio sea sujeto procesal. Agrega que el artículo no guarda racionalidad interna con el estatuto, en la medida en que no modifica la organización local y explica lo siguiente:

"Este último objetivo no necesita como componente lógico e indispensable para su estabilidad y estructura sistemática de la presencia de la obligación en cabeza de esta agencia, mas aun si se tiene en cuenta lo ya señalado con respecto al hecho de que la efectividad de esta obligación habrá de encontrarse principalmente en instancias judiciales, en las cuales no se desarrolla la función pública de administración local, sino donde se pretende resolver las falencias y errores que se presentaron previamente en el desarrollo de esta función".

1.3.- Respecto al artículo 47, el actor insiste en que solo contiene aspectos de orden procedimental y disciplinario, y señala que no existe conexidad entre las reformas a la organización administrativa local contenidas en la ley 1551 de 2012 con la exigencia de la conciliación como requisito de procedibilidad y la regulación de las deudas que se objetan o que no se pagan por parte de los municipios. Explica que la disposición acusada solo cobija "relaciones de tipo privado entre los entes municipales y los particulares en lo referente a las relaciones crediticias" y no tiene nada que ver con las funciones reguladas a lo largo del estatuto sobre la reestructuración de instituciones y cargos para alcanzar la eficiencia de la administración pública. Sobre la inexistencia de una relación de tipo sistemático expone lo siguiente:

"En otras palabras, la relación de conexidad sistemática se denota inexistente en tanto las modificaciones de cargos, funciones e instituciones propias de la estructura municipal que se dan a través de la ley, pueden tener sentido e implementación sin necesidad de la presencia de una norma referida a la exigencia de una conciliación pre judicial ante obligaciones de carácter ejecutivo. Mientras que estas últimas normas refieren al desarrollo de mecanismos alternativos de solución de conflictos propios de la búsqueda de eficiencia en la rama judicial, las normas de la ley tratan sobre un correcto y eficiente ejercicio de la reglada función pública a nivel municipal".

Sobre las tres disposiciones el actor concluye que no existe conexidad de tipo alguno con el contenido de la ley 1551 de 2012, por lo que considera que son contrarias al principio de unidad de materia legislativa.

2.- Respecto de los principios de consecutividad e identidad flexible en el trámite legislativo refiere el accionante que los artículos 45, 46 y 47 de la ley 1551 de 2012, fueron incluidos como textos novedosos cuando se adelantaba el procedimiento.

En su criterio el artículo 45 fue introducido en el tercer debate, que se dio en la comisión primera del Senado, siendo presentado como "artículo nuevo" e incluido en un capítulo denominado "otras disposiciones", sin que se hiciera "ninguna referencia a la introducción del tema dentro del articulado".

Sobre el artículo 46, asegura que su texto apareció durante el cuarto debate realizado en la plenaria del senado, sin que se hubiere dado la presentación o discusión del asunto.

En cuanto al artículo 47, el actor considera que su texto apareció en el cuarto debate llevado a cabo en la plenaria del senado, sin que se hayan mencionado nuevas regulaciones y sin discusión previa.

Finalmente, el demandante reitera que no hay conexidad entre las materias reguladas en los artículos 45, 46 y 47 de la ley 1551 de 2012 y lo discutido a lo largo del trámite legislativo, para lo cual transcribe nuevamente los argumentos de la demanda presentados demostrar la vulneración del principio de unidad en materia legislativa. Además, considera que la ausencia de relación entre las disposiciones también se prueba a partir del hecho de que los artículos demandados no hayan sido considerados y aprobados en primer debate y hayan sido incluidos en el capítulo de las "disposiciones adicionales, y no en un capitulo (sic) que desarrollase la estructura principal de la ley" y se constata de la imposibilidad de conectarlos otra "regulación previamente discutida".

IV. INTERVENCIONES

1. Federación colombiana de municipios

El Director Ejecutivo de esa entidad considera que no se viola el principio de unidad de materia, como tampoco el de consecutividad y pide a la Corte declarar exequibles los

preceptos impugnados.

Cita apartes de la sentencia C-125 de 2013, relacionada con el principio unidad de materia, para explicar que los artículos demandados contienen soluciones a varios problemas críticos de las administraciones municipales, como son las elevadas deudas, la iniciación de procesos ejecutivos en su contra y el ahogamiento que entraña una avalancha de medidas cautelares contra sus bienes y rentas.

Respecto del principio de consecutividad, considera que al quedar descartada la violación al principio de unidad de materia queda en evidencia la "conexidad vigorosa" entre la ley y los artículos acusados, ya que estos buscan fortalecer los entes locales, dotándolos de un estatuto que haga posible su cabal administración.

2. Instituto colombiano de derecho procesal

El vocero del Instituto solicita que se declare la inexequibilidad de los artículos demandados, debido a la violación de los artículos 157, 158 y 160 de la Constitución. Reitera los argumentos expuestos en otras intervenciones, en las cuales ha señalado que el artículo 47 de la ley 1551 de 2012 constituye en realidad una modificación del artículo 177 del Código Contencioso Administrativo, que no establecía a la conciliación como un requisito de procedibilidad de los procesos ejecutivos que se promueven contra los municipios y en el que no se preveía la suspensión de los trámites que se adelanten en la actualidad. Es decir –explica- so pretexto de la regulación del régimen local se modificó ese estatuto, sin que haya relación con la materia reglamentada en aquella.

En cuanto a los principios de identidad flexible y consecutividad, el interviniente señala que estos implican que las "modificaciones, adiciones o supresiones que ahora se autorizan por ministerio de la Constitución en el segundo debate de los proyectos de ley, no puede sin embargo ser utilizada para alterar la esencia de un proyecto al punto que se transforme por completo en otro diferente".

A continuación, corrobora lo dicho por el demandante en el sentido de que el artículo 47 fue incluido en el tercer debate y que el texto del artículo 46 se introdujo en la cuarta ponencia que tuvo lugar en la plenaria del Senado. De lo narrado concluye que el legislador solo quiso regular la organización y modernización del funcionamiento de los municipios del

país y no lo relativo a los procesos ejecutivos en los que son demandadas esas entidades territoriales, que son materias propias de los códigos de procedimiento

3. Universidad del Rosario

Considera que los artículos demandados tienen un propósito distinto al de la ley, en tanto el contenido temático de esta no guarda conexidad con la imposición de una obligación de acompañamiento en los procesos judiciales, ni con el establecimiento de un requisito de procedibilidad para adelantar procesos ejecutivos, como tampoco con la extensión de la inaplicación de la medida de embargo. Al respecto señaló lo siguiente:

"Si la justificación para la inclusión posterior en el trámite legislativo es que las normas demandadas tienen conexidad con la materia de la cual se ocupa el proyecto de ley, tal supuesto no se acredita en relación con sus contenidos, puesto que más allá de que en ellos se tenga a los municipios como sujetos de la regulación legal, no se advierte una relación de los artículos 45, 46 y 47 con aquel con un criterio objetivo y razonable, de manera que aun atendiendo a un contexto flexible, deben repelerse estas proposiciones normativas en la medida en que tanto por el momento de su inclusión en el trámite como por su contenido se infiere que fueron artificialmente agregadas a un estatuto con el que no guardan relación directa".

Anota que la flexibilidad con la que se aprecian las disposiciones de una ley es mayor cuando las mismas hacen parte del inicio del trámite del proyecto, mientras que ese parámetro se reduce cuando los artículos se "introducen después, sin clara advertencia y sin suficiente debate, o cuyo contenido normativo no es fácilmente inteligible en una aproximación desprevenida de la ley". Indica que ninguna de las normas demandadas cumple con este principio ya que a pesar de que hacen mención a los municipios y haberse aprobado en el tercer y cuarto debate, no guardan identidad con el resto del cuerpo de la ley.

4. Departamento Nacional de Planeación

El apoderado de esta entidad pide a la Corte que se inhiba respecto a la demanda de inconstitucionalidad. Explica que las medidas adoptadas con los artículos 45, 46 y 47 de la ley 1551 de 2012 no rompen el principio de unidad de materia por estar destinadas a

salvaguardar el manejo del presupuesto municipal, la estabilidad fiscal y financiera de los municipios, sin generar incumplimiento de los compromisos pactados por los entes territoriales. Al respecto, luego de transcribir el artículo 1º de la ley, explica lo siguiente:

"Un aspecto relevante para garantizar la modernización y optimizar el funcionamiento de los municipios tiene que ver con las viabilidad fiscal y financiera de los municipios, que frecuentemente se ve afectada por las recurrentes medidas cautelares que se decretan en contra de estas entidades, afectando de manera específica los recursos destinados a financiar la inversión social".

Argumenta que el artículo 45 está destinado a la protección de los recursos del Sistema General de Participaciones y del Sistema General de Regalías, de tal manera que las autoridades municipales puedan cumplir con los propósitos de ley en torno a la modernización del funcionamiento y organización de los municipios. Estima que se trata de una disposición de vital importancia para salvaguardar su viabilidad fiscal y financiera, así como para garantizar el cumplimiento de las competencias y la ejecución de los planes de desarrollo. Sobre esto concluye lo siguiente:

"Modernizar la organización y funcionamiento de los municipios sin herramientas que permitan garantizar unas finanzas sanas sería un contrasentido, pues los planes y programas de inversión requieren un flujo de recursos ciertos que permitan su ejecución."

Posteriormente, el interviniente señala que el artículo 46 de la ley 1551 de 2012 impone a la Agencia la función de asesorar a los municipios en materia de defensa judicial, teniendo en cuenta que este aspecto constituye una gran debilidad en la mayoría de entes territoriales. Agrega que esta competencia es similar a los poderes que ejercen diversas entidades del nivel central cuando prestan asistencia técnica y capacitación

Respecto del artículo 47 de la ley mencionada, explica que la conciliación prejudicial constituye una herramienta importante de saneamiento fiscal, ya que llevará a que la elaboración del Marco Fiscal de mediano plazo sea más ajustada a la realidad financiera de la entidad territorial, así como a la reducción de los pasivos contingentes.

Más adelante desarrolla los parámetros normativos que rigen el embargo de los bienes y los

recursos públicos, para luego estimar que la demanda plantea unas percepciones de carácter subjetivo sin descender a la forma concreta de violación de la Carta Política, lo que impide que haya una decisión de fondo por incumplimiento de los requisitos de precisión, suficiencia y claridad.

5. Ministerio del interior

En cuanto al principio de unidad de materia considera que el actor presenta argumentos falaces, tratando infructuosamente, a partir del texto final de la ley, de demostrar la violación de tal principio, sin concluir o precisar donde se dio la trasgresión. Expresa el interviniente que no hay sustento adecuado al cargo y no basta con subrayar apartes en negrillas para que el lector del memorial encuentre cuál es el sustento pregonado por el demandante.

No obstante, defiende la exequibilidad de los artículos 45 y 46 manifestando que ambos buscan defender los recursos municipales y suministrar apoyo desde el nivel central. Por su parte, el artículo 47 incluye la conciliación desde el punto de vista territorial, desarrollando las funciones del alcalde como encargado del manejo del presupuesto, permitiéndole definir en qué casos es pertinente conciliar desincentivando a aquellos funcionarios que prefieren dejar los asuntos librados a las decisiones judiciales, cuando desde el comienzo se trata de obligaciones claras, expresas y exigibles. Respecto de este último, estima que también constituye un desarrollo del postulado de sostenibilidad fiscal, en la medida en que permite prever fallos que afecten de manera negativa las finanzas municipales por el pago de sumas exorbitantes por intereses.

Finalmente, concluye que las normas demandadas guardan conexidad con la ley 1551 de 2012 y califica que los cargos de la demanda son excesivamente estrictos, olvidando la amplitud que implica la regulación de la autonomía territorial.

6. Universidad Santo Tomás de Bogotá

A nombre de esta institución, presentaron intervención el coordinador del grupo de acciones constitucionales y un docente de la facultad de derecho, y en ella manifiestan que las normas demandadas no son contrarias a la Carta Política.

Luego de señalar los componentes del principio de unidad de materia, señalan que "los contingentes judiciales se han tornado muy importantes para el mantenimiento de la estabilidad fiscal de las entidades territoriales" y que las medidas cautelares deben acoplarse a la obligación de cumplir las metas estatales. Al respecto concluyen lo siguiente:

"Por lo dicho anteriormente, no se puede hablar de una pérdida de la unidad de materia con la presente ley debatida, ya que esta a fin (sic) con la labor técnica jurídica de la administración, es un factor real y necesario tratarlo a la hora de analizar los componentes administrativos en una entidad territorial, por los múltiples procesos que se llevan en su contra, que ocasionan una crisis en el sistema fiscal de las entidades."

Advierte que las medidas cautelares sí fueron debatidas durante el trámite de la ley[2], afirma que el contenido del artículo 45 no resulta novedoso y agrega: "La concepción definitiva de este artículo fue dada en la comisión conciliadora del congreso, que logro (sic) formular y adaptar el presente, el cual cumplió con posterioridad su debido debate en plenaria, y hace cumplir el principio de consucutividad (sic)".

Respecto del artículo 46, aducen que los procesos contenciosos en contra de las entidades territoriales ha aumentado debido a varios factores. Luego indican que existe una relación entre el desempeño en esos trámites y la gestión de la administración local, por lo que no existe vulneración del principio de unidad de materia.

Finalmente, en lo que se refiere al artículo 47 indican que la conciliación no consiste en un procedimiento judicial sino en una labor administrativa. Argumentan que la aplicación correcta de ese mecanismo permite "un mejor funcionamiento de la administración local, evitando llegar a instancias judiciales que desgastan la labor pública".

7. Academia Colombiana de Jurisprudencia

El abogado designado por esa entidad para intervenir en el presente proceso, argumenta que no comparte los planteamientos que sustentan la petición de inexequibilidad. En primer lugar aclara que el propósito de la ley 1551 de 2012 no se limita a la modernización de las estructuras y funciones municipales, sino que, en virtud del alcance del Estado Social de Derecho, persigue atender los requerimientos del municipio y sus fuentes dinerarias,

cuestiones que se encuentran reguladas en los artículos 45, 46 y 47 de ese estatuto. Sobre el particular, una vez separa los ingredientes de las tres disposiciones, concluye lo siguiente:

"c) En conclusión resulta que de las precedentes circunstancias aparece que para modernizar y organizar la función municipal, es indispensable satisfacer las ontológicas necesidades humanas y por ende modificar ciertas actividades administrativas vinculadas al área judicial y a las funciones de ciertos funcionarios, como se registra en los impugnados artículos."

Asimismo, sobre los principios de consecutividad e identidad flexible, el interviniente considera que no se presenta ningún tipo de anomalía constitucional, debido a que sí existe una conexión entre los artículos y la fórmula temática de la ley 1551 de 2012.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación solicita que la Corte se declare inhibida para conocer de la demanda contra los artículos 45 y 46 de la ley 1551 de 2012 y que se esté a lo resuelto dentro del expediente D-9493 en lo que se refiere al artículo 47.

Anota que a pesar de que el Magistrado Sustanciador admitió la acción en virtud del principio pro actione, en este caso ninguno de los cargos contra los artículos 45 y 46 cumple con el concepto de la violación de acuerdo con el artículo 2º, numeral 3º del decreto 2067 de 1991.

Respecto del artículo 47, el Ministerio Público transcribe los argumentos que presentó en el trámite del proceso de constitucionalidad D-9493, en el cual consideró que esa disposición fue derogada por el segundo inciso del artículo 613 de la ley 1564 de 2012 (Código General del Proceso), en el cual se dispuso lo siguiente:

"No será necesario agotar el requisito de procedibilidad en los procesos ejecutivos, cualquiera que sea la jurisdicción en la que se adelanten, como tampoco en los demás procesos en los que el demandante pida medidas cautelares de carácter patrimonial o cual quien demande sea una entidad pública".

No obstante, en caso de que en ese proceso la Corte considerara que el artículo 47 de la ley

1551 de 2012 está vigente, la Procuraduría planteó varios reparos a su constitucionalidad por obstaculizar el acceso a la administración de justicia. En lo que se refiere a la demanda de este proceso, la Vista Fiscal estima que el actor solo se limita a "exponer apreciaciones subjetivas del ejercicio de la actividad legislativa y de la aplicación de las normas acusadas, sin que su contenido se funde en una realidad jurídica que pueda constituir un argumento suficiente para que la Corte pueda entrara estudiar de fondo la presente demanda".

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1.- Competencia

En virtud de lo dispuesto por el artículo 241-4 de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer de la demanda de inconstitucionalidad de la referencia.

2.- Cuestión preliminar: aptitud de la demanda[3].

Algunos de los intervinientes, así como el Procurador General de la Nación, consideran que la Corte debe declararse inhibida por la ineptitud sustantiva de la demanda.

2.1.- El artículo 2° del Decreto 2067 de 1991[4] señala los requisitos que debe cumplir la demanda en los procesos de inconstitucionalidad. Según él, quien ejerce la acción pública de inconstitucionalidad contra una norma determinada debe referir con precisión el objeto demandado, el concepto de la violación y la razón por la cual la Corte es competente para conocer del asunto.

Por tratarse de una acción judicial, es natural que previamente las competencias hayan sido asignadas por el ordenamiento jurídico, como también es lógico que las reglas de procedimiento provean sobre autoridad competente, legitimación por activa, lapso para admisión de la demanda, traslado, notificaciones, términos de caducidad, intervinientes, incidentes, pruebas y práctica de las mismas, debate y decisión.

En los asuntos propios del control de constitucionalidad, antes de iniciar el trámite y como condición necesaria para todo pronunciamiento de mérito caracterizado por sus efectos erga omnes, la Corte tiene a su cargo el deber de verificar que el escrito presentado para pedir la declaración de inexequibilidad, cumpla con ciertos requisitos previstos en el

sistema normativo y precisados por la jurisprudencia.

Así, para que pueda predicarse la existencia de la demanda y de por lo menos un cargo por inconstitucionalidad, es indispensable que los argumentos permitan a la Corte Constitucional llevar a cabo una confrontación entre la norma acusada y la disposición constitucional supuestamente vulnerada, a partir de las razones expuestas por el actor.

Estos condicionamientos son desarrollo del concepto "Estado democrático de derecho", entendido como sinónimo de distribución del poder en ramas, creación de órganos con asignación de competencias y regulación de los derechos ciudadanos en el campo de sus atribuciones para participar en la vida cívica, política y comunitaria del país (C. Po. arts. 40-6 y 95-5).

Si bien es cierto que se trata de una acción pública ejercida por ciudadanos que no están en el deber de reunir calidades de expertos en derecho, también lo es que su ejercicio implica una carga mínima de cuidado en la redacción y argumentación para permitir a la Corte Constitucional discernir sobre las razones que el demandante pretende esgrimir y a partir de la cuales se producirá una decisión judicial que hará tránsito a cosa juzgada y tendrá efectos erga omnes.

2.2.- La Corte ha señalado en reiteradas oportunidades que no cualquier tipo de argumentación sirve de sustento al análisis que debe realizar el juez de constitucionalidad, sino que los razonamientos del actor deben aportar unos parámetros mínimos que permitan a la Corporación hacer un pronunciamiento de fondo respecto del asunto planteado.

En la sentencia C-1052 de 2001 la Corte sistematizó este estudio y explicó que las razones presentadas por los accionantes deben ser claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes, ya que de otra manera la Corporación carecería de fundamentos argumentativos para adoptar una decisión de fondo.

Es decir, la ausencia de argumentos adecuados para la formulación de al menos un cargo de inconstitucionalidad impide que esta Corporación pueda confrontar la disposición acusada con la Carta Política, por cuanto el Tribunal se vería abocado a resolver sobre hechos e hipótesis carentes de veracidad, incomprensibles, basados en el criterio personal del demandante o carentes del soporte probatorio pertinente para adoptar una decisión. En

esta medida, las razones de la demanda deben ser suficientemente comprensibles (claras) y recaer verdaderamente sobre el contenido de la disposición acusada (ciertas).

Además, el actor debe mostrar cómo la disposición vulnera la Carta (especificidad), con argumentos que sean de naturaleza constitucional y no legales, puramente doctrinarios ni referidos a situaciones puramente individuales (pertinencia). Finalmente, la acusación debe no sólo estar presentada en forma completa sino que debe ser capaz de suscitar una mínima duda sobre la constitucionalidad de la norma impugnada.

2.3.- La demanda instaurada por el ciudadano Luis Alejandro Rojas Bernal fue inadmitida mediante auto del catorce (14) de mayo de 2013, para lo cual se le pusieron de presente los requisitos que debe cumplir una demanda de inconstitucionalidad, en general, y respecto de los principios de unidad de materia, consecutividad e identidad en el trámite legislativo. En aquella oportunidad el Magistrado Sustanciador estimó lo siguiente:

5. Frente a los cargos basados en la presunta violación de los principios de consecutividad e identidad flexible, considera el despacho que la afirmación según la cual la introducción de los artículos 45, 46, y 47 de la ley 1551 de 2012, sólo ocurrió durante el tercer y cuarto debate del proceso legislativo, debe ser soportada en el estudio de todo el trámite adelantado em las cámaras (insuficiencia de la demanda), como también a partir de la jurisprudencia relacionada con los citados principios.

La demanda se limita a expresar que los textos aparecieron al final del proceso legislativo, sin que este constituya un argumento suficiente, ya que bien puede ocurrir que tales contenidos estén teleológica y sistemáticamente vinculados con la materia regulada por la ley 1551 de 2012".

Después de pedirle al demandante que corrigiera la demanda de manera que siguiera la jurisprudencia sobre los principios de unidad de materia, identidad flexible y consecutividad, el actor presentó el documento requerido (folio 33 del expediente), esgrimiendo que los artículos demandados no cumplen con las conexidades causal, temática, teleológica y sistemática, omitiendo, sin embargo, ampliar los argumentos que permitirían al Tribunal fijar un concepto de violación de la Carta Política.

Aplicando el principio pro actione la demanda fue admitida mediante auto del cinco (5) de

junio de 2013. Una vez evaluadas las intervenciones allegadas al expediente, como también el concepto enviado por el Procurador General de la Nación, la Sala concluye que el demandante no elaboró la argumentación para fundar su pretensión a partir de razones ciertas, específicas y suficientes, tal como se le requirió oportunamente, ni lo hizo en los términos impuestos por la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

2.4.- En efecto, en este caso el ciudadano Luis Alejandro Rojas Bernal acude ante la Corte para que se declare la inexequibilidad de los artículos 45, 46 y 47 de la ley 1551 de 2012, "Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios", debido a que esas normas desconocen los principios de unidad de materia legislativa así como de consecutividad y de identidad flexible, consagrados en los artículos 157, 158 y 160 de la Carta Política.

De acuerdo al actor, para lo cual refiere algunos de los apartes de la exposición de motivos, el alcance de esa ley se limita a la reestructuración y regulación clara de las instituciones, funciones, competencias, objetivos y cargos que componen la gestión pública en el ente territorial, para que este pueda responder a las necesidades actuales de la población. En resumen él considera que el estatuto tiene como base temática lo siguiente: "la regulación y reestructuración de las instituciones que caracterizan la organización administrativa de los municipios, con respecto a cargos, funciones, competencias, delegación y objetivos, entre otros."

Con respecto a los tres artículos demandados, el actor considera que no tienen conexidad causal, temática, teleológica y sistemática con la ley 1551 de 2012. Sobre el primero, que califica como una disposición meramente procedimental que restringe el embargo de una parte de los recursos municipales, refiere que no puede encuadrarse dentro del contexto de motivos del estatuto ya que, además, no guarda relación con las estrategias para alcanzar el buen gobierno y tampoco con la reforma de la administración local. Por último, refiere que no existe correspondencia porque la finalidad de la norma no es compatible con la racionalidad interna de la ley. Uno de los argumentos del actor fue el siguiente

"En el análisis que me compete, debido a que no existe una vinculación racional que permita enlazar el designio de la declaración de inembargabilidad de ciertos bienes de los municipios con el objeto de reformar la estructura organizacional de la administración

municipal. Por un lado, la ley refiere al desarrollo directo por parte de los administradores locales de las funciones públicas, por el otro, la norma refiere a particularidades en el desarrollo de los procesos ante instancias judiciales".

Un razonamiento similar aplica para la elaboración del cargo contra el artículo 46. Argumenta que la "obligación" de prestar asesoría por parte de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado no constituye una modificación institucional relacionada con la ley, en la medida en que no mejora la "gobernanza", no reestructura alguna entidad de ese nivel y solo regula aquella situación en la que el municipio sea sujeto procesal. Al respecto argumentó lo siguiente:

"Este último objetivo no necesita como componente lógico e indispensable para su estabilidad y estructura sistemática de la presencia de la obligación en cabeza de esta agencia, mas aun si se tiene en cuenta lo ya señalado con respecto al hecho de que la efectividad de esta obligación habrá de encontrarse principalmente en instancias judiciales, en las cuales no se desarrolla la función pública de administración local, sino donde se pretende resolver las falencias y errores que se presentaron previamente en el desarrollo de esta función".

Asimismo, en lo que se refiere al artículo 47, en el que se codifica la conciliación como requisito de procedibilidad y, entre otros, se definen unas estrategias para tramitar las acreencias que puedan poner en peligro el patrimonio público, el accionante refiere que se trata de una norma procedimental y disciplinaria, propia de la administración de justicia, que solo cobija relaciones de tipo privado entre el municipio y los particulares, y que no tiene ninguna conexión con la reestructuración de instituciones y cargos para alcanzar la eficiencia de la administración pública. Algunas de las palabras del actor fueron las siguientes:

"En otras palabras, la relación de conexidad sistemática se denota inexistente en tanto las modificaciones de cargos, funciones e instituciones propias de la estructura municipal que se dan a través de la ley, pueden tener sentido e implementación sin necesidad de la presencia de una norma referida a la exigencia de una conciliación pre judicial ante obligaciones de carácter ejecutivo. Mientras que estas últimas normas refieren al desarrollo de mecanismos alternativos de solución de conflictos propios de la búsqueda de eficiencia

en la rama judicial, las normas de la ley tratan sobre un correcto y eficiente ejercicio de la reglada función pública a nivel municipal".

Adicionalmente, para probar el desconocimiento de los principios de consecutividad y de identidad flexible, el actor transcribe los mismos argumentos y agrega que los artículos demandados fueron incluidos en el tercer y cuarto debate congresional dentro de un capítulo denominado "disposiciones adicionales". Con base en esto considera que se constata la falta de conexión entre esas normas con el resto de la ley.

Aunque es claro que el fundamento de la demanda es el incumplimiento de los principios mencionados por parte del legislador y que para ese efecto la demanda se vale de algunas jurisprudencias de esta corporación, el actor no logra configurar un cargo de inconstitucionalidad respecto de ninguno de los artículos citados, en la medida en que puntualmente: (i) no desarrolla de manera objetiva cuál es el alcance y los componentes constitucionales de la regulación de la administración pública a nivel municipal, para luego contrastarlos con los elementos de las disposiciones acusadas (requisito de certeza); y (ii) no prueba que los componentes que regulan los artículos demandados sean claramente diferentes o ajenos a las materias que reglamenta la ley 1551 de 2012 (requisitos de especificidad y suficiencia).

2.5.1.- El argumento principal en el que el demandante soporta la acción de inconstitucionalidad consiste en que la modernización de la organización y el funcionamiento de los municipios es totalmente ajena a la regulación de las medidas cautelares sobre algunos de sus recursos, a la asesoría que en materia judicial por el nivel central y a la definición de la conciliación prejudicial de los procesos ejecutivos en los que sea parte una entidad territorial. A esta inferencia llega a partir de apreciaciones puramente subjetivas, con las cuales limita el ámbito de acción de la ley a la organización de instituciones, la definición de cargos y el desarrollo de competencias.

En otras palabras, las censuras consignadas en la demanda no logran configurar una sospecha sobre la inconstitucionalidad de las normas acusadas. En efecto, para la Corte es evidente que, contrario a lo planteado por el actor, el régimen jurídico de la administración municipal implica dentro de sus muchos elementos, la definición de herramientas para la representación judicial y extrajudicial del ente territorial[5] y la configuración de

estrategias para el correcto y eficiente manejo de sus recursos[6]. De esta manera sí es consustancial a la reglamentación del sistema aplicable al ente territorial y, por tanto, una potestad del legislador, establecer disposiciones especiales sobre las medidas cautelares aplicables a los recursos locales, la asistencia judicial prestada desde el nivel central y el establecimiento de escenarios previos al trámite de los procesos ejecutivos.

Lo mismo ocurre con el concepto de buen gobierno al que el actor recurre frecuentemente en su demanda. Aunque de acuerdo a su postura el resto de la ley 1551 es compatible con ese valor, los artículos demandados no tienen conexión alguna o nada aportan para mejorar la administración de los recursos o las funciones a cargo de las autoridades locales. Sin embargo, no se aporta algún parámetro lógico teórico que permita probar esa conclusión.

2.5.2.- Adicionalmente, aunque el actor relacionó en la demanda el rótulo que acompaña a los diferentes capítulos que componen la ley 1551 de 2012, no señala con precisión cuáles son las facetas del municipio que fueron objeto de modernización por parte del legislador. Esto habría permitido determinar que más allá del objetivo global perseguido por el Congreso, existen ámbitos mucho más precisos que excluyen deliberada o estratégicamente otros aspectos adscritos a la problemática de ese ente territorial, entre los cuales se encuentran las disposiciones demandadas.

La amplitud de ingredientes adscritos al régimen jurídico municipal, exigía que el demandante demostrara que los artículos demandados están descartados del conjunto de elementos que el legislador decidió modernizar. Para ello se hacía imprescindible estudiar no solo el nombre de los capítulos y su orden, sino también su contenido y límites. Con todo, esta obligación conllevaba al reconocimiento de que cuando la ley 1551 de 2012 regula los componentes institucionales y funcionales de los municipios incluye, además de múltiples referencias al manejo presupuestal y al cobro coactivo, algunas funciones que el alcalde debe afrontar respecto a la administración de justicia[7] y, especialmente, la potestad de solicitar a los jueces la revisión de las condiciones económicas de los contratos para garantizar el principio de sostenibilidad fiscal[8].

La Sala evidencia que el actor también propone una visión personal del alcance y contenido de los artículos demandados. En el primer caso no solo se regula la restricción sobre las medidas cautelares que se pueden decretar sobre una parte de los recursos municipales,

sino que paralelamente también se incluye la obligación en cabeza de la entidad territorial de responder por sus deudas y de mantener unas finanzas sanas. En cuanto al artículo 46, no es cierto que la asesoría que presta la "Agencia Nacional para la Defensa Judicial" constituya una obligación, sino que es una posibilidad a la que pueden acceder las entidades territoriales cuando cumplan con la reglamentación respectiva. Además, el artículo 47 establece la conciliación prejudicial pero también define medidas para la protección del patrimonio público con la objeción que pueden interponer la Procuraduría o la Contraloría sobre los créditos que no tienen una causa justificada.

Lo expuesto también aplica a las censuras sobre el presunto desconocimiento de los principios de consecutividad e identidad legislativa, atendiendo que para este efecto el actor se valió de los mismos argumentos referidos a la vulneración de la unidad de materia. Adicionalmente, la demanda es insuficiente en este aspecto ya que pasó por alto y no explicó la influencia que podría tener que el texto aprobado por la Plenaria del Senado de la República fuera sometido a conciliación, tal y como consta en las Gacetas 357 y 359 de 2012.

2.6.- En resumen, la demanda impetrada contra los artículos 45, 46 y 47 de la ley 1551 de 2012 no cumple con los requisitos de certeza, especificidad y suficiencia, lo que lleva a esta corporación se declare inhibida para pronunciarse de fondo.

VII. DECISIÓN

Por lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declararse INHIBIDA para decidir sobre la constitucionalidad de los artículos 45, 46 y 47 de la Ley 1551 de 2012.

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

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Presidente

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MEDOZA MARTELO

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

Ausente en comisión

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1]Diario Oficial No. 48.483 de 6 de julio de 2012.

[2] Aunque los intervinientes citan las gacetas 73 de 2012 y 308 del mismo año, no precisan en qué instante se habría abordado ese asunto.

[3] La parte dogmática de esta providencia es reiteración de los argumentos esbozados en las sentencias C-053 y C-108 de 2013.

[4] ARTICULO 2o. Las demandas en las acciones públicas de inconstitucionalidad se presentarán por escrito, en duplicado, y contendrán:

1. El señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, su transcripción literal por cualquier medio o un ejemplar de la publicación oficial de las mimas;

3. Las razones por las cuales dichos textos se estiman violados;

4. Cuando fuere el caso, el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado; y

5. La razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda.

[5] Constitución Política, art. 315, numeral 3.

[6] Constitución Política, arts 287-3, 313-5, 339, entre otros.

[7] Artículo 29 literales “c)” y “d”, en modificatorios del artículo 91 de la ley 136 de 1994.

[8] Artículo 29, literal “d)” numeral 18.