

Sentencia C-104/05

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Improcedencia cuando la norma a pesar de haber perdido vigor sigue produciendo efectos jurídicos

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL POR SUSTRACCION DE MATERIA-Casos en que procede

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE NORMA DEROGADA-Juez constitucional debe examinar si continúa produciendo efectos jurídicos

Corresponde al juez constitucional examinar si la disposición derogada aun continúa produciendo efectos jurídicos, pues de ser así la Corte conserva competencia, y su pronunciamiento sería relevante para evitar que tales efectos se perpetúen y para excluir, hacia el futuro, la adopción de medidas legislativas cuya inconstitucionalidad haya sido previamente advertida en el juicio de constitucionalidad.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD OFICIOSO-No procede para examinar norma vigente que reproduce el contenido normativo de la disposición demandada, a menos que sea necesario integrar la unidad normativa

Referencia: expediente D-5374

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 66 (parcial) de la Ley 863 de 2003 “Por la cual se establecen normas tributarias, aduaneras, fiscales y de control para estimular el crecimiento económico y el saneamiento de las finanzas públicas.”

Demandantes: Ernesto Espinosa Montero y otro.

Magistrado Ponente:

Dr. HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Bogotá, D.C., ocho (8) de febrero de dos mil cinco (2005).

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

proferido la siguiente

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, los ciudadanos Ernesto Espinosa Montero y Álvaro Restrepo Valencia solicitaron a esta Corporación la declaratoria de inexecutable de la expresión “[p]ara la expedición del certificado el interesado deberá pagar un derecho igual al tres por ciento (3%) del salario mínimo legal mensual vigente”, contenida en el parágrafo del artículo 66 de la Ley 863 de 2003 “Por la cual se establecen normas tributarias, aduaneras, fiscales y de control para estimular el crecimiento económico y el saneamiento de las finanzas públicas.”

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de procesos, entra la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de la disposición demandada, de conformidad con su publicación en el Diario Oficial No. 45.415 de 29 de diciembre de 2003 y se subraya la expresión acusada.

“LEY 863 DE 2003

El Congreso de Colombia

DECRETA

(...)

(diciembre 29)

Diario Oficial No. 45.415 de 29 de diciembre de 2003

Por la cual se establecen normas tributarias, aduaneras, fiscales y de control para estimular el crecimiento económico y el saneamiento de las finanzas públicas

(...)

ARTÍCULO 66. INFORMACIÓN CONTABLE DEPURADA. La información financiera, económica y social de los diversos entes públicos, base para el cumplimiento de sus obligaciones tributarias, debe ser depurada a fin de que refleje razonablemente su situación y resultados, para lo cual se prorroga la vigencia de los artículos 1º, 2º, 3º, 4º -excepto el Parágrafo 3º-, 5º, 6º, 7º, 8º y 9º de la Ley 716 del 24 de diciembre de 2001, hasta el 31 de diciembre del 2005.

PARÁGRAFO. Las entidades estatales para relacionar las acreencias a su favor pendientes de pago, deberán permanentemente en forma semestral, elaborar un boletín de deudores morosos, cuando el valor de las acreencias supere un plazo de seis (6) meses y una cuantía mayor a cinco (5) salarios mínimos legales vigentes. Este boletín deberá contener la identificación plena del deudor moroso, bien sea persona natural o jurídica, la identificación del acto generador de la obligación, el concepto y monto de la obligación, su fecha de vencimiento y el término de extinción de la misma.

Las personas que aparezcan relacionadas en este boletín no podrán celebrar contratos con el Estado, ni tomar posesión de cargos públicos hasta tanto no se demuestren la cancelación de la totalidad de las obligaciones contraídas o acrediten la vigencia de un acuerdo de pago.

El boletín será remitido al Contador General de la Nación durante los primeros diez (10) días calendario de los meses de junio y diciembre de cada anualidad fiscal. La Contaduría General de la Nación consolidará y posteriormente publicará en su página Web el boletín de deudores morosos del Estado, los días 30 de julio y 30 de enero del año correspondiente.

La Contaduría General de la Nación expedirá los certificados de que trata el presente Parágrafo a cualquier persona natural o jurídica que lo requiera. Para la expedición del certificado el interesado deberá pagar un derecho igual al tres por ciento (3%) del salario mínimo legal mensual vigente. Para efectos de celebrar contratos con el Estado o para tomar

posesión del cargo será suficiente el pago de derechos del certificado e indicar bajo la gravedad del juramento, no encontrarse en situación de deudor moroso con el erario o haber suscrito acuerdos de pago vigentes.

Para el cumplimiento de las obligaciones inherentes al proceso del saneamiento contable público se realizará el fortalecimiento de la UAE-Contaduría General de la Nación mediante la apropiación de las partidas presupuestales y la asignación del código de identificación rentística por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

III. LA DEMANDA

En opinión del demandante, si bien el enunciado normativo acusado señala directamente la tasa que deben pagar los interesados por la expedición de los certificados en cuestión, y no autoriza al Gobierno Nacional para tales efectos, el Legislador en todo caso debió fijar los soportes técnicos –método, sistema y reparto- pertinentes para establecer la tasa retributiva de los costos en que incurre la Contaduría General de la Nación en su labor de certificación.

La ausencia de tales elementos lleva a inferir al accionante, que el Legislador en la expresión acusada creó realmente un impuesto y no una tasa, pues no estableció una estructura de costos para la expedición de los certificados, de manera tal que el valor recaudado no está previsto como una recuperación de los gastos en que incurre el ente encargado de esta tarea.

IV. IntervenciOnES OFICIALES

1- Intervención del Ministerio Hacienda y Crédito Público.

El ciudadano Jaime Humberto Bernal Torres, en representación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, solicita que se declare exequible la expresión acusada. Para el interviniente, el pago que debe hacerse para la expedición del certificado contemplado por la disposición demandada no corresponde a un impuesto, una tasa, o una contribución y, por lo tanto, con su creación no se contraviene el artículo 338 de la Constitución Política. A su juicio se trata

de un emolumento puramente administrativo, cuyo valor, adicionalmente, es razonable pues es semejante al que se debe cancelar por la expedición de otro tipo de certificados o licencias.

El ciudadano Carlos Andrés Guevara Correa, también en representación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, solicita igualmente que se declare la exequibilidad de la norma demandada. Sostiene el interviniente que los derechos previstos por la disposición demandada para la expedición de los certificados constituyen un tributo, pues reúnen todos los elementos constitucionalmente requeridos: sujeto activo, sujetos pasivos, hecho generador, base gravable y tarifa. De manera específica corresponden a la modalidad de una tasa ya que se asemejan al pago que deben hacer los interesados para la expedición de cédulas de extranjería y a los ingresos percibidos por la Procuraduría General de la Nación por la expedición de los certificados de antecedentes disciplinarios, los cuales han sido calificados como tasas por la Dirección General de Impuestos Nacionales.

Considera el interviniente que los cargos formulados por el demandante tienen origen en una errada interpretación del artículo 338 constitucional, pues las leyes que crean una tasa o contribución pueden establecer directamente la tarifa o delegar su fijación en una autoridad administrativa, y únicamente en esta última eventualidad deben consagrar un sistema y un método para su tasación.

2- Intervención de la Contaduría General de la Nación

El ciudadano Juan Carlos Moncada Zapata en representación de la U. A. E. Contaduría General de la Nación, solicita que se declare la exequibilidad de la expresión demandada.

Indica el interviniente que en virtud del principio de libertad de configuración del Legislador en materia tributaria, éste puede crear, modificar y eliminar impuestos, tasas y contribuciones e igualmente puede establecer de manera directa la tarifa de una tasa. Por tal razón la ley, al tenor del artículo 338 constitucional, sólo deberá fijar el sistema y el método para definir los costos de los servicios prestados a los contribuyentes o la participación en los beneficios que les proporcionen los servicios prestados cuando se delega en la autoridad administrativa la atribución de fijar la tarifa de un determinado tributo.

Sostiene el ciudadano que el párrafo del artículo 66 de la Ley 863 de 2003 no crea un

impuesto, como sostiene el demandante, ya que los derechos contemplados en la expresión acusada corresponden a la retribución de un servicio público prestado por la administración y por lo tanto realmente se ajustan al concepto de tasa. Concluye su intervención afirmando que la disposición atacada es razonable pues ha permitido que la Dirección de Aduanas e Impuestos Nacionales y las entidades territoriales, durante el corto tiempo de su vigencia, recuperen gran parte de la cartera tributaria morosa.

Dentro del término de fijación en lista el ciudadano Oscar Fabián Gutiérrez Herrán presento escrito en el cual se opone a las peticiones de la demanda de inconstitucionalidad. A su juicio el párrafo del artículo 66 de la Ley 863 de 2003 no se rige por lo establecido en el inciso segundo del artículo 338 constitucional porque la tarifa de los derechos previstos en la expresión demandada fue fijada directamente por el Legislador y tal atribución no fue deferida a la Administración.

Afirma el ciudadano interviniente que el Legislador, al crear una tasa, puede establecer una tarifa fija cuyo monto permita a la Administración recuperar los costos que demanda la provisión del servicio, por lo tanto no está obligado a indicar método alguno para definir costos y beneficios o sistema de reparto, pues la Constitución ordena hacer tal cosa sólo en el evento que delegue la fijación de la tarifa.

Por último, sostiene el interviniente que la tarifa establecida en la disposición demandada es razonable, pues su valor no es exorbitante o exagerado y es una justa contraprestación del servicio que presta el Contador General de la Nación al mantener actualizada la base de datos de que trata el artículo 66 de la Ley 863 de 2003 y expedir los certificados que exige esta disposición.

VI. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, en concepto No. 3693, recibido el 2 de noviembre de 2004, solicita que la Corte se declare inhibida para pronunciarse de fondo sobre la demanda de inconstitucionalidad de la expresión “[p]ara la expedición del certificado el interesado deberá pagar un derecho igual al tres por ciento (3%) del salario mínimo legal mensual vigente”, contenida en el párrafo del artículo 66 de la Ley 863 de 2003.

En opinión del Ministerio Público, la primera disposición en regular la publicación semestral

de un boletín con la relación de los deudores morosos de acreencias con entidades estatales fue el párrafo tercero del artículo 4º de la Ley 716 de 2001, esta disposición preveía que las personas que aparecieran relacionadas en dichos boletines no podrían celebrar contratos con entidades estatales, ni tomar posesión de cargos públicos hasta tanto no demostraran la cancelación de la totalidad de las obligaciones contraídas con el Estado o acreditaran la vigencia de un acuerdo de pago. La vigilancia del cumplimiento de lo estipulado por esta disposición era atribuida a la Contraloría General de la República. Finalmente, el artículo 21 de la misma ley establecía que la vigencia de la disposición antes comentada sería hasta el 31 de diciembre del 2003.

El 29 de diciembre de 2003 se expidió la Ley 863 del mismo año, la cual empezó a regir a partir de la fecha de su expedición. El artículo 66 de la ley en comento prorrogó la vigencia de los artículos 1º al 9º de la Ley 716 de 2001 hasta el 31 de diciembre de 2005, salvo el párrafo tercero del artículo 4º referente a los deudores morosos del Estado. Sin embargo, el párrafo del artículo 66 demandado en este proceso reguló la materia ampliando el alcance de la disposición contenida en la citada Ley 716 de 2001, e incluyó lo relacionado con los derechos que deben pagarse para la expedición de los certificados por la Contaduría General de la Nación.

Posteriormente, el Congreso de la República expide la Ley 901 publicada en el Diario Oficial No.45.622 del 27 de julio de 2004, la cual en su artículo 1º prorroga la vigencia de los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11 y 17 de la Ley 716 de 2001 hasta el 31 de diciembre del año 2005. Adicionalmente en su artículo segundo modifica y adiciona el artículo cuarto de la Ley 716 de 2001 e introduce un párrafo tercero que regula nuevamente lo relacionado con los deudores morosos de las entidades estatales, la nueva regulación es en esencia idéntica a la que traía el párrafo del artículo 66 de la Ley 863 de 2003. Por otra parte, el artículo 11 de la nueva normatividad dispone que la referida ley tendrá una vigencia hasta el 31 de diciembre de 2005, con excepción del párrafo tercero del artículo 4º, de manera tal que lo relacionado con los deudores morosos de las entidades estatales pasa a convertirse en legislación permanente.

Concluye entonces la Vista Fiscal que el párrafo del artículo 66 de la Ley 863 de 2003 estuvo vigente en el período comprendido entre el 29 de diciembre de 2003 y el 27 de julio de 2004, fecha en la cual entró en vigencia la nueva regulación sobre los deudores morosos

de acreencias de las entidades estatales introducida por la Ley 901 de 2004, de manera tal que la disposición demandada se encontraba a la fecha de la presentación de la demanda derogada.

Lo anterior, no constituye óbice para que la Corte realice el control de la norma demandada, pues como en reiteradas ocasiones ha sostenido la jurisprudencia constitucional en algunas oportunidades es preciso realizar examinar la exequibilidad sobre enunciados normativos derogados cuando éstos continúan surtiendo efectos en el ordenamiento jurídico. Pero en este caso en particular, sostiene el Procurador que el aparte del parágrafo del artículo 66 que hace alusión al pago de los derechos por la expedición de los certificados por un valor que corresponde al tres por ciento (3%) de un salario mínimo legal, no sigue produciendo efectos jurídicos que ameriten un pronunciamiento de fondo, debido a que el contenido normativo fue reproducido en idéntico sentido por el artículo cuarto de la Ley 901 de 2004, disposición frente a la cual se pueden ejercer las correspondientes acciones constitucionales, máxime cuando el primer boletín que corresponde emitir a la Contaduría general de la Nación fue publicado en la página de internet de dicha entidad el día primero de agosto de 2004, bajo la vigencia de la nueva disposición.

VII. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia

1. La Corte es competente para conocer del proceso de la referencia, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 241 numeral 4 de la Constitución Política.

El asunto bajo revisión

Antes de entrar a estudiar en detalle los cargos formulados por los demandantes es preciso aclarar una cuestión previa: La vigencia de la disposición acusada, pues el Procurador General de la Nación en el concepto presentado a esta Corporación solicita que la Corte Constitucional se declare inhibida para pronunciarse de fondo por carencia actual de objeto, debido a que el parágrafo del artículo 66 de la Ley 863 de 2003 fue derogado por el artículo segundo de la Ley 901 de 2004.

La vigencia de la disposición demandada

3. Como afirma el Procurador en su concepto, la primera disposición en regular lo relacionado con la publicación en un boletín del listado de los deudores de acreencias de las entidades estatales fue el artículo 4º de la Ley 716 de 2001, publicada en el Diario Oficial No.44.661 del 29 de diciembre de 2001. Esta disposición consignaba en lo pertinente:

Artículo 4º.

(...)

Parágrafo 3º. Cada entidad deberá publicar semestralmente un boletín, en medios impresos o magnéticos, que contenga la relación de todos los deudores morosos que no tengan acuerdo de pago vigente de conformidad con las normas establecidas para el efecto. Las personas que aparezcan relacionadas en el Boletín de deudores morosos no podrán celebrar contratos con el Estado, ni tomar posesión de cargos públicos, hasta tanto no demuestren la cancelación de la totalidad de las obligaciones contraídas con el Estado o acrediten la vigencia de un acuerdo de pago. La vigilancia del cumplimiento de lo aquí estipulado estará a cargo de la Contraloría General de la República.

Entonces, el enunciado antes transcrito preveía por primera vez lo relacionado con la publicación semestral de un boletín por parte de cada entidad estatal con la relación de todos sus deudores morosos. Las personas relacionadas en esa publicación no podrían celebrar contratos con el Estado ni tomar posesión de cargos públicos, hasta tanto no demostraran la cancelación de la totalidad de las obligaciones contraídas o acreditaran la vigencia de un acuerdo de pago.

En cuanto a la vigencia del anterior enunciado, el artículo 21 de la misma ley preveía lo siguiente:

Artículo 21. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y será aplicable a los valores contables que se encuentren registrados en los estados financieros a 31 de diciembre de 2000, sin perjuicio de las revisiones que por ley le corresponden a la Comisión Legal de Cuentas. La vigencia será hasta el 31 de diciembre de los dos (2) años siguientes a la fecha de su publicación, con excepción de los artículos décimo (10) al dieciséis (16), y deroga las normas que le sean contrarias, en especial el numeral segundo del artículo 506 del Estatuto Tributario y el artículo 850-1 del Estatuto

Tributario.

De manera tal que el párrafo tercero del artículo cuarto, relacionado con los deudores morosos, tenía vigencia hasta el 31 de diciembre del año 2003.

Posteriormente, el 29 de diciembre de 2003 fue expedida la Ley 863 del mismo año, cuyo artículo 66 contiene la expresión objeto de demanda en el presente proceso. Esta ley, la cual empezó a regir el mismo día de su publicación, en su artículo 66 introdujo algunas precisiones sobre la vigencia de la Ley 716 de 2001. Señaló al respecto:

ARTÍCULO 66. INFORMACIÓN CONTABLE DEPURADA. La información financiera, económica y social de los diversos entes públicos, base para el cumplimiento de sus obligaciones tributarias, debe ser depurada a fin de que refleje razonablemente su situación y resultados, para lo cual se prorroga la vigencia de los artículos 1º, 2º, 3º, 4º -excepto el Párrafo 3º-, 5º, 6º, 7º, 8º y 9º de la Ley 716 del 24 de diciembre de 2001, hasta el 31 de diciembre del 2005.

Como puede observarse, no fue prorrogada la vigencia del párrafo tercero del artículo cuarto de la Ley 716 de 2001, el cual por lo tanto perdió vigor a partir del 31 de diciembre del año 2003. No obstante, no se produjo un vacío normativo en la materia porque el artículo 66 de la Ley 863 de 2003 introdujo en su párrafo una nueva regulación en lo relacionado con los deudores morosos del Estado, de la cual hace parte la expresión demandada en el presente expediente. A continuación se transcribe, una vez más, el aparte pertinente del párrafo en cuestión:

PARÁGRAFO. Las entidades estatales para relacionar las acreencias a su favor pendientes de pago, deberán permanentemente en forma semestral, elaborar un boletín de deudores morosos, cuando el valor de las acreencias supere un plazo de seis (6) meses y una cuantía mayor a cinco (5) salarios mínimos legales vigentes. Este boletín deberá contener la identificación plena del deudor moroso, bien sea persona natural o jurídica, la identificación del acto generador de la obligación, el concepto y monto de la obligación, su fecha de vencimiento y el término de extinción de la misma.

Las personas que aparezcan relacionadas en este boletín no podrán celebrar contratos con el Estado, ni tomar posesión de cargos públicos hasta tanto no se demuestren la cancelación de la totalidad de las obligaciones contraídas o acrediten la vigencia de un acuerdo de pago.

El boletín será remitido al Contador General de la Nación durante los primeros diez (10) días calendario de los meses de junio y diciembre de cada anualidad fiscal. La Contaduría General de la Nación consolidará y posteriormente publicará en su página Web el boletín de deudores morosos del Estado, los días 30 de julio y 30 de enero del año correspondiente.

La Contaduría General de la Nación expedirá los certificados de que trata el presente Parágrafo a cualquier persona natural o jurídica que lo requiera. Para la expedición del certificado el interesado deberá pagar un derecho igual al tres por ciento (3%) del salario mínimo legal mensual vigente. Para efectos de celebrar contratos con el Estado o para tomar posesión del cargo será suficiente el pago de derechos del certificado e indicar bajo la gravedad del juramento, no encontrarse en situación de deudor moroso con el erario o haber suscrito acuerdos de pago vigentes (...).

Esta nueva regulación trajo significativas innovaciones en cuanto al alcance de la información contenida en el boletín de deudores morosos que deben elaborar las entidades estatales y, por otra parte, prevé la consolidación de la información por parte de la Contaduría General de la Nación, órgano encargado de elaborar y publicar, en su página de internet, un boletín de deudores morosos del Estado. Adicionalmente, consigna por primera vez lo relacionado con los certificados que debe expedir la Contaduría y el pago de los derechos por tales documentos. Esta nueva disposición no tenía una vigencia determinada, a diferencia de lo que ocurría con el parágrafo tercero del artículo 4º de la Ley 716 de 2001 y, por lo tanto, se convertía en legislación permanente a partir de la fecha de su expedición.

Empero, el Legislador, casi siete meses después, decidió regular nuevamente la materia por medio del artículo segundo de la Ley 901 de 2004, publicada en el Diario Oficial No.45.622 del 27 de julio de 2004. Esta disposición prescribe:

ARTÍCULO 2o. Modifíquese y adiciónese el artículo 4º de la Ley 716 de 2001, el cual quedará así:

(...)

PARÁGRAFO 3o. Las entidades estatales para relacionar las acreencias a su favor pendientes de pago deberán permanentemente en forma semestral, elaborar un boletín de deudores morosos, cuando el valor de las acreencias supere un plazo de seis (6) meses y una cuantía mayor a cinco (5) salarios mínimos legales vigentes. Este boletín deberá contener la identificación plena del deudor moroso, bien sea persona natural o jurídica, la identificación y monto del acto generador de la obligación, su fecha de vencimiento y el término de extinción de la misma.

Las personas que aparezcan relacionadas en este boletín no podrán celebrar contratos con el Estado, ni tomar posesión de cargos públicos, hasta tanto demuestren la cancelación de la totalidad de las obligaciones contraídas o acrediten la vigencia de un acuerdo de pago.

El boletín será remitido al Contador General de la Nación durante los primeros diez (10) días calendario de los meses de Junio y Diciembre de cada anualidad fiscal. La Contaduría General de la Nación consolidará y posteriormente publicará en su página Web el boletín de deudores morosos del Estado, los días 30 de julio y 30 de enero del año correspondiente.

La Contaduría General de la Nación expedirá los certificados de que trata el presente parágrafo a cualquier persona natural o jurídica que lo requiera. Para la expedición del certificado el interesado deberá pagar un derecho igual al tres por ciento (3%) del salario mínimo legal mensual vigente. Para efectos de celebrar contratos con el Estado o para tomar posesión del cargo será suficiente el pago de derechos del certificado e indicar bajo la gravedad del juramento, no encontrarse en situación de deudor moroso con el erario o haber suscrito acuerdos de pago vigentes.

La Contraloría General de la República y demás órganos de control fiscal verificarán el cumplimiento por parte de las entidades estatales de la presente obligación.

El nuevo precepto reproduce casi textualmente el párrafo del artículo 66 de la Ley 863 de 2003, salvo en su inciso final, y de manera específica contempla la expresión acusada en el presente proceso relacionada con el pago de los derechos por la expedición de los certificados a cargo de la Contaduría General de la Nación.

En este orden de ideas, es evidente que la intención del legislador fue derogar el artículo 66 de la Ley 863 de 2003, y revivir la vigencia del artículo 4º de la Ley 716 de 2001 y, especialmente, el párrafo tercero de esta última disposición. Además en la nueva regulación se conserva la expresión demandada en el presente proceso, es decir, lo relacionado con el pago de los derechos por la expedición de los certificados.

En consecuencia, cobra pleno sentido la tesis sostenida por la Vista Fiscal en su Concepto, pues en el presente caso se demandó una disposición derogada.

No obstante, esta situación no conduce necesariamente a un fallo inhibitorio pues como ha señalado en reiteradas oportunidades¹ la Corte Constitucional la derogatoria de un enunciado normativo no implica necesariamente la inhibición para pronunciarse de fondo por sustracción de materia, debido a que en ciertos casos a pesar de haber perdido vigor, la norma demandada sigue produciendo efectos y por lo tanto el juez constitucional ha de pronunciarse de fondo sobre los cargos formulados.

Al respecto ha señalado el juez constitucional:

“Así, tal y como lo ha venido señalando esta Corporación, cuando en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad se acusen normas legales que han sido derogadas, sustituidas o modificadas por un acto propio y voluntario del legislador, no existe fundamento lógico para que el organismo de control Constitucional entre a juzgar de fondo su potencial incongruencia con el ordenamiento Superior, resultando necesaria la inhibición por evidente sustracción de materia. A tal determinación se llega, si se analiza que el proceso de inexequibilidad persigue, de manera específica y unívoca, retirar del ordenamiento jurídico

aquellos preceptos que tiendan a amenazar o desconocer los principios y valores que la Constitución Política proclama, hecho que, por supuesto, no tienen ocurrencia cuando la norma ha dejado de regir.

No obstante lo anterior, en procura de cumplir fielmente con la función garantizadora de la integridad y supremacía de la Constitución, esta Corporación ha precisado que la denominada sustracción de materia no siempre debe conducir a una decisión inhibitoria pues, aun en el evento en que la norma cuestionada haya perdido su vigencia formal, es muy posible que, desde el punto de vista material, la misma siga produciendo efectos jurídicos o, lo que es igual, continúe proyectándose ultractivamente, lo cual generaría un grave perjuicio para la juridicidad si tales efectos devienen contrarios a los mandatos superiores que gobiernan el Estado Social de Derecho.

Por ello, sólo en la medida en que la norma enjuiciada haya desaparecido del ordenamiento jurídico y no se encuentre produciendo efectos jurídicos, puede la Corte acudir a la figura de la sustracción de materia y, en consecuencia, abstenerse de adelantar el respectivo juicio de inconstitucionalidad. Como lo ha sostenido la reiterada jurisprudencia constitucional, precipitar una decisión inhibitoria sin que previamente se haya determinado la ocurrencia de estos dos supuestos, “podría hacer viable la efectiva aplicación de la norma contraria a la Carta”².

Entonces, en estos eventos corresponde al juez constitucional examinar si la disposición derogada aun continúa produciendo efectos jurídicos, pues de ser así la Corte conserva competencia, y su pronunciamiento sería relevante para evitar que tales efectos se perpetúen y para excluir, hacia el futuro, la adopción de medidas legislativas cuya inconstitucionalidad haya sido previamente advertida en el juicio de constitucionalidad.

En el presente caso es preciso determinar, entonces, si el artículo 66 de la Ley 863 de 2003 aun continúa produciendo efectos jurídicos y si es procedente una decisión de fondo sobre su exequibilidad.

La expresión acusada es aquella que regula los derechos previstos como contraprestación por la expedición de certificados a cargo de la Contaduría General de la Nación, habrá que determinar, por consiguiente, si durante el corto lapso en que estuvo vigente el artículo 63 de la Ley de 200 -del 27 de diciembre al 27 de julio de 2004- la disposición demandada

produjo algún efecto jurídico y si continua proyectándose ultractivamente. Lo que en resumidas cuenta supone indagar si durante la vigencia del precepto en cuestión los interesados debieron pagar los derechos en él previstos por la expedición de los certificados a cargo del citado organismo.

En este caso se impone una respuesta negativa, pues el primer Boletín de Deudores Morosos del Estado fue publicado el primero de agosto de 2004, con base en la información remitida a principios de junio del mismo año. Es de simple lógica deducir que mientras esta información no fue consolidada, es decir, mientras no existiera un Boletín de Deudores Morosos del Estado, no había lugar al pago de los derechos en cuestión porque no había manera de verificar si los interesados se encontraban al día respecto a sus acreencias con las entidades estatales. Este acerto se prueba además por el hecho que sólo el primero de diciembre de 2004, por medio de la Carta Circular No. 058, la Contaduría General de la Nación reguló lo relativo al cobro de los derechos ahora si regulados el parágrafo 3º del artículo 4º de la Ley 716 de 2004, modificado por el artículo 2º de la Ley 901 de 2004.

Resulta claro que en el presente proceso se demandó una disposición jurídica derogada que no produjo ningún efecto y por lo tanto, a la luz de la jurisprudencia constitucional, no es procedente un examen de constitucionalidad de la misma y procedería por lo tanto una sentencia inhibitoria.

Empero, queda por dilucidar una cuestión adicional: ¿Debe abocar esta Corporación el estudio de la constitucionalidad de la disposición actualmente vigente, en vista que esta reproduce el contenido normativo de la disposición demandada? Es decir, en vista que la disposición actualmente vigente –el artículo cuarto parágrafo tercero de la Ley 716 de 2001 modificado por el artículo segundo de la Ley 901 de 2004- y la disposición demandada –el parágrafo del artículo 66 de la Ley 863 de 2003- tienen un contenido normativo idéntico ¿Sería procedente que la Corte examine la constitucionalidad de la primera a pesar que esta disposición no fue expresamente acusada?

Inicialmente, algunos principios que rigen la administración de justicia como la economía procesal, la celeridad, la prevalencia del derecho sustancial y el carácter público de la acción impetrada llevarían a pensar que se impone una respuesta positiva al interrogante antes planteado, sin embargo, el carácter rogado del control de constitucionalidad de las leyes

implica precisamente que al demandante le corresponde señalar expresamente la disposición acusada y la Corte no puede extender oficiosamente su análisis a otros enunciados normativos a menos que sea preciso integrar la unidad normativa, lo que no sucede en el presente evento.

Cabe precisar además que en esta oportunidad no es aplicable el precedente sentado en la sentencia C-220 de 1996, porque en esa oportunidad se limitó la posibilidad de que la Corte abocara el examen de disposiciones que habían sido derogadas pero habían sido reproducidas en un texto normativo posterior al evento que se tratara de “normas que regían antes de ser incorporadas a un estatuto o código”.

VIII. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, oído el concepto del señor Procurador General de la Nación y cumplidos los trámites previstos en el decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Declararse INHIBIDA para emitir pronunciamiento de fondo por haber operado el fenómeno de la sustracción de materia.

Cópiese, notifíquese, publíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

JAIME ARAUJO RENTERIA

Presidente

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL

DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que el H. Magistrado doctor JAIME ARAUJO RENTERIA, no firma la presente sentencia por encontrarse en comisión de servicios debidamente autorizada por la Sala Plena.

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

SECRETARIA GENERAL

1 Ver por ejemplo las sentencia C-397 de 1995, C-583 de 1995 y C-1144 de 2000 entre otras.

2 Sentencia C-1044 de 2000 fundamento jurídico 9.

3 Ver por ejemplo las sentencia C-300 y C-338 de 2002.