

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Carencia actual de objeto

Asiste razón al señor Procurador y al interviniente en representación de la Contaduría General de la Nación en cuanto a la ausencia actual de efectos jurídicos de las disposiciones acusadas contenidas en el artículo 2° y en el inciso segundo del párrafo 3 del artículo 4° de la Ley 716 de 2001, por cuanto i) en el caso del artículo 2° su vigencia solo fue prorrogada hasta el 31 de diciembre del año 2005 por la Ley 901 de 2004, y es claro que no puede afirmarse que aquel continúe produciendo efectos jurídicos, pues en lo que se refiere al boletín de deudores morosos es de las normas de la referida Ley 901 de 2004 de las que pueden predicarse actualmente dichos efectos jurídicos; ii) en el caso del inciso segundo del párrafo 3 del artículo 4° de la Ley 716 de 2001 éste fue subrogado por el artículo 2° de la Ley 901 de 2004 que lo adicionó y modificó - es decir que el párrafo 3° del artículo 4° de la Ley 716 de 2001 dejó de surtir efectos jurídicos a partir del 26 de julio de 2004, fecha en la que empezó a regir en el ordenamiento jurídico la Ley 901 de 2004- iii) a todo lo anterior debe sumarse que esta Corporación en la sentencia C-1083 de 2005, se pronunció en relación con la constitucionalidad del artículo 2° de la Ley 901 de 2004 que modificó y adicionó el párrafo 3° del artículo 4° de la Ley 716 de 2001, y declaró inexecutable el segundo inciso del citado párrafo por considerar que vulneraba el mandato constitucional establecido en el artículo 13 de la Constitución Política. Así las cosas, efectuado el análisis sobre la vigencia de las disposiciones acusadas ha de concluirse, como corresponde a esta etapa procesal, que por no encontrarse éstas produciendo efectos jurídicos, no procede efectuar un pronunciamiento de fondo en relación con la acusación formulada contra ellas, por carencia actual de objeto.

Referencia: expediente D-5869

Demanda de inconstitucionalidad contra las expresiones “y cualquier otra entidad que maneje o administre recursos públicos y solo en lo relacionado con estos; siempre y cuando hagan parte del Balance General del sector público”, contenidas en el artículo 2°, y contra las expresiones “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”, contenidas en el párrafo 3° del artículo 4° de la Ley 716 de 2001 “por la cual se expiden normas para el saneamiento de la información contable en el sector público y se dictan disposiciones en materia tributaria y otras disposiciones”

Actora: Sylvia Rocío Ramírez Rueda

Magistrado Ponente:

Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

Bogotá D.C., veintidós (22) de febrero de dos mil seis (2006).

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, la ciudadana Sylvia Rocío Ramírez Rueda presentó demanda contra las expresiones “y cualquier otra entidad que maneje o administre recursos públicos y solo en lo relacionado con estos; siempre y cuando hagan parte del Balance General del sector público”, contenidas en el artículo 2°, y contra las expresiones “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”, contenidas en el parágrafo 3° del artículo 4° de la Ley 716 de 2001 “por la cual se expiden normas para el saneamiento de la información contable en el sector público y se dictan disposiciones en materia tributaria y otras disposiciones”.

Mediante auto del quince (15) de julio de 2005, el Magistrado Sustanciador inadmitió la demanda por considerar que la misma no reunía los presupuestos exigidos por el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991, pues no se indicaron en forma clara y precisa las razones por las que las normas acusadas de inconstitucionalidad contradicen el ordenamiento superior, en consecuencia concedió un término de tres (3) días a la accionante para efectos de que ésta corrigiera la demanda, en ese sentido, advirtiendo que si no era corregida dentro de ese término sería rechazada.

Dado que la accionante dentro del término legal, corrigió la demanda, en cumplimiento de lo dispuesto en providencia del quince (15) de julio de 2005, el Magistrado Sustanciador, mediante auto del cinco (5) de agosto de 2005, admitió la demanda contra los artículos 2° y el parágrafo 3° del artículo 4° de la Ley 716 de 2001, y dispuso correr traslado de la misma al Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor, ordenó fijar en lista las normas acusadas para asegurar la intervención ciudadana y comunicar la iniciación del proceso al señor Presidente de la República, y al Presidente del Congreso de la República, a los Ministros del Interior y de Justicia y de Hacienda y Crédito Público, así como también a la Auditoría General de la República y a la Superintendencia Bancaria, a fin de que, de estimarlo oportuno, conceptúen sobre la constitucionalidad de la norma acusada.

Así mismo ordenó invitar a la Academia Colombiana de Jurisprudencia con el mismo fin.

Cumplidos los trámites ya relacionados, propios de esta clase de procesos, y previo el concepto del Procurador General de la Nación, procede la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

II. NORMAS DEMANDADAS

A continuación se transcribe el texto de la norma demandada de conformidad con su publicación en el Diario Oficial No. 44.661 del 29 de diciembre de 2001. Se subraya lo demandado.

“Ley 716 de 2001”

(diciembre 24)

por la cual se expiden normas para el saneamiento de la información contable en el sector público y se dictan disposiciones en materia tributaria y otras disposiciones

El Congreso de la República

DECRETA:

(...)

Artículo 2°. Campo de aplicación. Comprende los organismos que conforman las distintas ramas del poder público en el nivel nacional; las entidades de control, organismos electorales, entidades y organismos estatales sujetos a régimen especial, entidades descentralizadas territorialmente o por servicios y cualquier otra entidad que maneje o administre recursos públicos y sólo en lo relacionado con estos; siempre y cuando hagan parte del Balance General del sector público.

(...)

Artículo 4°. Depuración de saldos contables. Las entidades públicas depurarán los valores contables que resulten de la actuación anterior, cuando corresponda a alguna de las siguientes condiciones:

a) Los valores que afectan la situación patrimonial y no representan derechos, bienes u obligaciones ciertos para la entidad;

b) Los derechos u obligaciones que no obstante su existencia no es posible ejercer los derechos por jurisdicción coactiva;

c) Que correspondan a derechos u obligaciones con una antigüedad tal que no es posible ejercer su exigibilidad, por cuanto operan los fenómenos de prescripción o caducidad;

d) Los derechos u obligaciones que carecen de documentos soportes idóneos que permitan adelantar los procedimientos pertinentes para su cobro o pago;

e) Cuando no haya sido posible legalmente imputarle a persona alguna el valor por pérdida de los bienes o derechos;

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Parágrafo 1°. Para efectos del cumplimiento de lo dispuesto en este artículo, las entidades

podrán contratar con contadores públicos, firmas de contadores o con universidades que tengan facultad de contaduría pública debidamente reconocida por el Gobierno Nacional, la realización del proceso de depuración contable.

Parágrafo 2°. Los derechos y obligaciones de que trata el presente artículo se depurarán de los registros contables de las entidades públicas hasta por una cuantía igual a cinco (5) salarios mínimos legales mensuales vigentes, para lo cual sólo se requerirá de prueba sumaria de su existencia.

En las entidades del sector central el Gobierno Nacional señalará los topes para cada entidad de acuerdo con el monto de los valores contables objeto de depuración y las condiciones para que dicha depuración proceda. Para las entidades descentralizadas, la competencia para el efecto recae en el máximo organismo colegiado de dirección.

Parágrafo 3°. 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.

(...)

III. LA DEMANDA

La demandante afirma que las expresiones contenidas en las normas acusadas desconocen lo previsto en el artículo 13 de la Constitución Política.

Precisa que "... el trato discriminatorio que generan las normas acusadas se está presentando frente a personas cuyas acciones fueron exactamente iguales ante instituciones que desarrollan una actividad exactamente igual: la actividad bancaria. Es el caso de una parte de quienes acudieron a las diferentes entidades bancarias solicitando préstamos que se concedieron tras cumplir con todos los requisitos que para tal efecto señala el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero -independientemente de la denominación comercial del establecimiento que otorgó el crédito- y que, sin poderlo prever en modo alguno, devinieron "deudores morosos del Estado", encontrándose luego, por tal razón, en la imposibilidad jurídica de contratar con el Estado, de tomar posesión de cargos públicos, etc...",

Considera que una operación de crédito adelantada con un banco oficial no tiene porque generar para el usuario unas consecuencias jurídicas diferentes de las que en las mismas condiciones se derivan de las operaciones realizadas en una entidad financiera privada, especialmente si se considera que la Ley 716 de 2001: "... se expidió con el fin de lograr el saneamiento de la información contable del sector público" y no con el objetivo de permitir que "quienes tuvieran deudas con entidades bancarias públicas tuvieran que ser discriminados por esa causa...", puesto que las instituciones bancarias del sector oficial, no hacen parte de ninguna de las tres ramas del poder público, no son entidades de control ni electorales, no tienen régimen especial ni hacen parte de los organismos descentralizados territorialmente o por servicios.

Aclara que las entidades bancarias -aún las públicas u oficiales- no realizan transacciones financieras con dineros del Estado, ya que al igual que sus similares del sector privado captan a su vez recursos del público que reinvierten luego en las distintas operaciones bancarias sin que pueda afirmarse por ello que en tales eventos concretos los recursos captados devienen en dineros públicos.

Hace énfasis en que: "...teniendo en cuenta que todas las entidades del sector bancario y financiero se rigen por el mismo Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y están sometidas, en igualdad de condiciones, a la inspección, la vigilancia y el control en su desempeño como tales por parte de la Superintendencia Bancaria. (sic) En consecuencia, quienes se beneficien de los servicios de ellas -sin importar cuál sea su denominación comercial, sean bancos privados o no- han de recibir un trato igual (sic)...".

Finalmente, señala que la discriminación prevista en las normas acusadas es más notoria si se considera que algunas personas solicitaron y obtuvieron créditos que a la fecha no se han saldado con entidades del sector oficial y que existen otras personas que contrataron con entidades como Granahorrar, Banco Cafetero y Banco del Estado que en su momento eran entidades del sector privado y que repentinamente se convirtieron en entidades financieras del sector público, de forma tal que: "...en virtud de esa mutación formal, puramente nominativa - porque su esencia, su naturaleza bancaria sigue siendo la misma-, esas personas que de ninguna manera quisieron acceder a algún servicio siquiera tangencialmente relacionado con el Estado (...) se encuentran ahora con la inesperada noticia de que están impedidas para contratar con la administración o tomar posesión de cargos públicos, siendo también discriminadas contra cualquier previsión lógica que pudieran haber hecho de la evolución del comportamiento de los préstamos...".

I. INTERVENCIONES

1. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El Ministerio referido a través de apoderado judicial, interviene en el presente proceso y solicita a la Corte que declare la exequibilidad de las normas acusadas, con base en las razones que a continuación se sintetizan.

El interviniente advierte que la demandante no se pronunció respecto de las razones que soportan la supuesta inconstitucionalidad del párrafo 3° del artículo 4° de la Ley 716 de 2001, y además los argumentos mediante los que aduce la inconstitucionalidad del artículo 2° se fundamentan en apreciaciones subjetivas respecto de una supuesta indebida aplicación de las normas que contienen las expresiones acusadas.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

En ese entendido, señala que: "... a partir de la simple lectura de los argumentos de la demanda y su posterior corrección se descubre que el actor motivó la inconstitucionalidad de las normas en cuestión en su inconformidad respecto de la supuesta indebida inclusión de diferentes morosos de las entidades financieras públicas en el Boletín de Deudores Morosos que expide la Contaduría...", de forma tal que si se tiene en cuenta que la acción de constitucionalidad no es la vía adecuada para efectuar valoraciones subjetivas respecto de la forma en que las autoridades aplican las diferentes normas que conforman el ordenamiento jurídico nacional, la accionante deberá acudir ante las autoridades administrativas, y por tanto la Corte deberá declararse inhibida para emitir un pronunciamiento de fondo.

De otra parte, considera que en el evento en que la Corte decida pronunciarse de fondo, es claro que debe declarar que las normas acusadas se ajustan a lo previsto en la Constitución Política, toda vez que tales normas tienen una finalidad legítima pues busca evitar una práctica tan reprochable cual es que las personas que le deben dinero al Estado puedan contratar con el mismo mientras que deciden pagar lo que legalmente le corresponde a éste por concepto de recursos públicos y que hacen parte de su patrimonio, de suerte que el objetivo es que las personas que tienen interés en ocupar un cargo público solucionen en forma definitiva las acreencias que tengan con el Estado, funcionando como un mecanismo para persuadir a las personas para pagar sus obligaciones al Estado y por tanto éste podrá

contar con los recursos necesarios para el cumplimiento de sus fines.

En lo relativo a la supuesta vulneración del derecho a la igualdad, es claro que la actora hace una errada interpretación de las normas acusadas y les da un alcance jurídico diferente al que tienen, puesto que: "... situándose en el marco preciso de las entidades financieras públicas, nótese que la norma acusada en ninguna forma pretende regular el giro normal de los negocios de dichas entidades, ya que para tal fin se encuentra el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero. Así, tal y como se lee del mismo epígrafe de la Ley, ésta fue expedida para lograr el saneamiento contable de todas las entidades del Estado, y en consecuencia depura las finanzas públicas sin importar el objeto de las entidades...", por tanto es errado alegar una inconstitucionalidad con fundamento en el objeto de la entidad, esto es, la prestación de los servicios financieros, pues de acoger dicha postura se podría afirmar que las entidades del Estado podrían perder su naturaleza de públicas por el simple hecho de tener por objeto desarrollar una actividad en el mercado junto con los particulares.

Así mismo, destaca que el medio utilizado a través de las disposiciones acusadas, esto es, la imposición de la obligación a cada entidad pública de sanear sus finanzas y la expedición de un boletín de deudores morosos, se ajusta a la norma que reglamentan y por tanto constituyen los medios más idóneos para imprimir mayor eficiencia y transparencia a nivel contable en todos los entes públicos en lo relativo al manejo de sus recursos, especialmente si se considera que lo pretendido es proteger el interés general, en el caso concreto relativo a la salvaguarda del peculio o patrimonio de carácter público.

2. Contaduría General de la Nación

La Contaduría General de la Nación actuando mediante apoderado judicial, interviene en el presente proceso con el fin de solicitar a la Corte que se inhíba para emitir un pronunciamiento de fondo por carencia actual de objeto, o en su defecto que declare que las

normas acusadas son exequibles, con base en las razones que a continuación se sintetizan.

El interviniente explica que el artículo 21 de la Ley 716 de 2001 relativo a la vigencia de la misma, señaló que ésta rige hasta los dos años siguientes a su publicación, con excepción de los artículos 10 a 16. Posteriormente, fue expedida la Ley 863 de 2003 que en el artículo 66 prorrogó la vigencia de los artículos 1 a 9 de la Ley 716 de 2001 hasta el 31 de diciembre de 2005 excepto el párrafo 3° del artículo 4° referente a los deudores morosos del Estado.

Señala que posteriormente el Legislador expidió la Ley 901 de 2004 “por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 716 de 2001, prorrogada y modificada por la Ley 863 de 2003 y se modifican algunas de sus disposiciones...”, norma que en el artículo 1° prorrogó hasta el 31 de diciembre de 2005 la vigencia de los artículos 1° a 11 y 17 de la Ley 716 de 2001, además el artículo 2° modificó el artículo 4° de la Ley 716 de 2001.

Aunado a lo anterior, afirma que el artículo 11 de la Ley 901 de 2004 relativo a vigencias y derogatorias otorgó una vigencia temporal, esto es, hasta el 31 de diciembre de 2005 a las disposiciones en ella contenidas, excepto del párrafo 3° del artículo 4° de la Ley 716 de 2001 por ella modificado que debe entenderse que rige a partir de la publicación de la Ley 901 de 2004 y sin límite de tiempo.

Advierte entonces que las normas que a la fecha regulan el tema del boletín de deudores morosos del Estado, se encuentran contenidas en la Ley 901 de 2001 que subrogó las disposiciones acusadas, las cuales no producen ningún efecto jurídico y en consecuencia al tenor de lo señalado en la jurisprudencia constitucional la Corte debe declararse inhibida para emitir un pronunciamiento de fondo. Como fundamento de sus aseveraciones cita las sentencias C-104, C-153 y C-335 de 2005.

Por otra parte, afirma que: "...de la sola petición realizada por la demandante en su escrito de demanda se puede observar que la especificidad no está definida, toda vez que la demandante, más que accionar, lo que pide es un concepto de la Corte sobre un texto legal. (...) Se desprende del caso en cuestión, y de la lectura de la demanda, que en realidad no hay un reproche constitucional fundado en la norma superior que se expone y que supuestamente enfrente al precepto demandado...", y ello se evidencia también en la corrección de la demanda, en donde lo pretendido es que la Corte emita un concepto sobre la interpretación que se ha dado a unas normas del ordenamiento jurídico y que debe quedar plasmado en una sentencia de efectos modulativos.

En ese entendido, considera que la afirmación hecha por la demandante relativa a la vulneración del derecho a la igualdad, no es válida puesto que ésta no establece unos términos de comparación, sino que simplemente alega que las instituciones bancarias estatales no cumplen con los requisitos señalados por la Ley para reportar y en consecuencia, inhabilitar a los ciudadanos y por tanto si se aplican las normas acusadas se restringe en forma inaceptable el derecho fundamental de ciertos grupos a no ser discriminados por razones objetivas, desconociendo que las normas demandadas tienen una finalidad legítima en la medida en que está destinada a fortalecer las finanzas públicas con el fin de garantizar el cumplimiento oportuno de los fines esenciales del Estado, especialmente si se considera que no se encuentra en igualdad de condiciones una persona que presenta una deuda u obligación no satisfecha con un órgano del Estado frente a otra que se encuentra a paz y salvo o por lo menos ha celebrado un acuerdo de pago. Sobre el particular cita un aparte de la sentencia C-483 de 1998.

Hace énfasis en que por tratarse de normas de saneamiento contable las previstas en la Ley 716 de 2001: "...tienen como objeto la obligatoriedad de los entes del sector público, en el sentido de adelantar las gestiones administrativas necesarias para depurar la información contable y de esta forma revelar el estado económico, financiero y presupuestal de las entidades...", esa es la razón por la que los medios para la consecución del saneamiento público se aplican a todas las entidades del sector público y por tanto no puede haber

excepciones pues el cometido de saneamiento no se cumpliría además en detrimento del patrimonio del Estado.

En esos términos, advierte que: "...El propósito de la norma es procurar el saneamiento fiscal del Estado, lo cual redundará en el cumplimiento de sus funciones básicas. No puede desconocerse que la realización de las tareas estatales depende del cumplimiento de las obligaciones que los ciudadanos tienen frente a la administración. De ahí que resulte apenas razonable que las personas que el Estado haya nombrado como servidores públicos o con quienes pretenda la celebración de un contrato se encuentren a paz y salvo con el Estado o suscriban un acuerdo de pago...".

Igualmente, explica que las obligaciones en cabeza de los administrados no surgen simplemente por el hecho de que exista una estructura institucional del Estado, pues de ser así todas las relaciones del Estado que comportan una relación de tipo mercantil quedarían por fuera del fin de saneamiento contable del Estado, no siendo ello posible si se considera que los recursos del Estado que forman parte de su estructura financiera tienen carácter público y deben gozar de una vigilancia especial, por tanto: "...No se pueden reducir las finanzas estatales a la simple recolección impositiva de dineros de los ciudadanos, pues son también recursos del Estado los que se ponen a disposición (por medio de cualquier contrato) de los particulares para el desarrollo de funciones estatales...".

En lo atinente a que las normas acusadas desconocen el derecho a la igualdad, considera que: "...El reporte en el BDME no supone una muerte laboral para la persona reportada; las condiciones del BDME permiten que la persona, con el solo hecho de suscribir un acuerdo de pago pueda acceder sin ningún tipo de discriminación a la contratación con el Estado, o la toma de posesión de un cargo público. No hay una limitante en ese caso que pueda considerarse absoluta frente al derecho al trabajo o a la libertad de acceder a cargos públicos, por cuanto la incapacidad de pago del potencial contratista o servidor público no es óbice para la suscripción del acuerdo de pago...".

En ese orden de ideas, reitera que: "...El propósito de la norma es procurar el saneamiento fiscal del Estado, lo cual redundaría en el cumplimiento de sus funciones básicas. No puede desconocerse que la realización de las tareas estatales depende del cumplimiento de las obligaciones que los ciudadanos tienen frente a la Administración. De ahí que resulte apenas razonable que las personas que el Estado haya nombrado como servidores públicos o con quienes pretenda la celebración de un contrato se encuentren a paz y salvo con el Estado o suscriban un acuerdo de pago..."

Concluye entonces que las normas acusadas se ajustan a lo previsto en los mandatos constitucionales, en la medida en que: "...se sustenta en la visible necesidad pública de sanear las finanzas estatales, y además se ajusta al sistema de valores y de principios propios de un Estado Social de Derecho, en el cual los asociados gozan de derechos pero también participan de las cargas públicas, (...) de modo que la norma acusada convierte el deber constitucional en una actividad práctica antes de acceder a vinculaciones con el Estado..."

3. Academia Colombiana de Jurisprudencia

La Secretaría General de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, en atención a la invitación hecha por esta Corporación, hizo llegar el concepto que preparó el académico Paul Cahn-Speyer, donde solicita que se declare la exequibilidad de las expresiones contenidas en las normas demandadas.

Advierte que la afirmación hecha por la demandante según la cual la banca oficial no es distinta de la banca privada porque ambas otorgan crédito sobre los dineros que masivamente captan del público a título de ahorro por lo cual no se comprometen dineros del

erario público, no es precisa, toda vez que si bien el negocio bancario consiste en prestar capitales que no provienen del erario público, el banco oficial en todo momento está comprometiendo su responsabilidad patrimonial frente a sus clientes ante cualquier riesgo contingente que pueda implicar por ejemplo, la quiebra del banco.

En ese sentido, explica que: "...la actividad bancaria es de carácter mercantil, razón por la cual la banca oficial se desempeña a través de entidades descentralizadas por servicios, que pueden tomar la forma de empresas industriales del estado o sociedades de economía mixta.

En el caso de las primeras, el artículo 85 de la Ley 489 de 1998 establece que el capital de estas entidades está 'constituido totalmente con bienes o fondos públicos comunes', al igual que las sociedades de economía mixta, las cuales están constituidas 'con aportes estatales y de capital privado'. Es claro entonces que sí comprometen fondos públicos en el desarrollo de la actividad bancaria oficial...".

De otra parte, recuerda que la Constitución Política establece una serie de normas tendientes a proteger el patrimonio público, en efecto, el artículo 88 prevé la acción popular contra quienes atenten contra el patrimonio público; el inciso 5° del artículo 122 restringe la contratación con personas que hayan atentado contra el patrimonio público, el artículo 268, numeral 8° ordena a la Contraloría General promover acciones contra todo aquel que atente contra el patrimonio del Estado, y por último el artículo 277, numeral 7° ordena a la Procuraduría intervenir en todo proceso judicial en el cual se comprometa el patrimonio público.

Igualmente, señala que las disposiciones contentivas de las expresiones acusadas son eficaces para lograr la protección del patrimonio público, puesto que existe una relación de medio a fin entre las normas acusadas y la protección constitucional del patrimonio público: "...En efecto, la prohibición de permitir relaciones laborales y comerciales con los deudores morosos del Estado opera como un elemento que constriñe a esos deudores a pagar sus deudas o al menos a suscribir un acuerdo de pago con el respectivo banco...".

Por otra parte, aduce que en lo relativo a la proporcionalidad de la medida entre el beneficio obtenido por las personas favorecidas con la norma a partir del trato desigual, frente al perjuicio sufrido por aquellos perjudicados con las normas acusadas: "... si bien el beneficio obtenido es indirecto, recae sobre la comunidad en general, mientras que el perjuicio a duras penas lo pueden sufrir unos pocos ciudadanos. Adicional a lo anterior, el perjuicio que eventualmente pueden sufrir los afectados no tiene suficiente trascendencia, pues el administrado no está ante una sanción inamovible, en la medida en que solo con la suscripción de un acuerdo de pago el Estado debe restablecer las relaciones comerciales y laborales con el administrado así no haya pagado la totalidad del crédito...".

Concluye entonces que las normas que contienen las expresiones acusadas, son constitucionales en la medida en que si bien puede existir una desigualdad, ésta no es de tal magnitud que pueda producir una insubsanable discriminación entre los ahorradores de la banca oficial frente a los ahorradores de la banca privada, pues lo pretendido a través de lo previsto en las normas acusadas es hacer efectiva la protección al patrimonio estatal, especialmente si se considera que la actividad bancaria es de tipo comercial independientemente de que se ejecute en la banca oficial o en la privada, pues en materia de negocios la finalidad es lograr un cabal cumplimiento de las obligaciones económicas.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Señor Procurador General de la Nación, allegó el concepto número 3938, recibido el veintiocho (28) de septiembre de 2005, en el cual solicita a la Corte que se declare inhibida para emitir un pronunciamiento de fondo por carencia actual del objeto, de conformidad con

las siguientes consideraciones.

La Vista Fiscal, precisa i) que las normas acusadas tienen su origen en el artículo 4° de la Ley 716 de 2001. ii) que en el artículo 21 de la norma referida relativo a las derogatorias y vigencias, se precisó que dicha ley era una norma de carácter temporal cuya vigencia iría hasta el 31 de diciembre de 2003 -incluidos el artículo 2° y 4° que se refieren al boletín de deudores morosos-. iii) que el artículo 66 de la Ley 863 de 2003 “por la cual se establecen normas tributarias, aduaneras y fiscales y de control para estimular el crecimiento económico y el saneamiento de las finanzas públicas”, prorrogó hasta el 31 de enero de 2005 la vigencia de los artículos 1°, 2°, 3° y 4°, de la Ley 716 de 2001 con excepción del párrafo 3° de éste último artículo iv), que no obstante, en dicha norma se introdujo un párrafo que hizo alusión al boletín de los deudores morosos, en los mismos términos que lo establecía la Ley 716 de 2001, v) que el Congreso de la República expidió la Ley 901 de 2004, cuyo artículo 11 dispuso que la referida Ley tendría “vigencia hasta el 31 de diciembre de 2005, con excepción del párrafo del artículo 4°, por lo que lo relacionado con los deudores morosos de entidades estatales, se convierte en legislación permanente...”.

Considera entonces que las normas acusadas contenidas en la Ley 716 de 2001, no siguen produciendo efectos jurídicos que requieran un pronunciamiento de fondo, debido a que el contenido normativo fue reproducido en idéntico sentido en la Ley 901 de 2004, norma contra la cual se pueden ejercer las correspondientes acciones constitucionales.

Finalmente, precisa que la Corte Constitucional ya se pronunció en relación con el alcance de la vigencia de las Leyes 716 de 2001 y 901 de 2004 en lo atinente a las normas que regulan lo relativo al boletín de deudores morosos, mediante las sentencias C-153 de 2005 en la que se declaró inhibida para hacer un pronunciamiento de fondo, y en la sentencia C-877 de 2005 en donde señaló que la disposición que actualmente está surtiendo efectos jurídicos es la Ley 901 de 2004 y no la Ley 716 de 2001.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4° de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir, definitivamente, sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, pues las normas demandadas hacen parte de una Ley de la República.

2. Inhibición por carencia actual de objeto

El Procurador General de la Nación y el interviniente en representación de la Contaduría General de la Nación, solicitan a la Corte abstenerse de emitir pronunciamiento de fondo en el presente proceso, pues consideran que las expresiones acusadas no se encuentran actualmente surtiendo efectos jurídicos como consecuencia de la expedición de la Ley 901 de 2004 “por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 716 de 2001, prorrogada y modificada por la Ley 863 de 2003 y se modifican algunas de sus disposiciones”.

Al respecto esta Corporación constata que efectivamente en el caso objeto de estudio, de acuerdo con reiterada jurisprudencia¹ debe abstenerse de emitir pronunciamiento de fondo por carencia actual de objeto en la medida en que las disposiciones acusadas contenidas en la Ley 716 de 2001 no se encuentran surtiendo efectos jurídicos.

Adicionalmente cabe destacar que la Corte se pronunció en la Sentencia C-1083 de 2005 para declarar su inexecutable² en relación con el contenido material de las expresiones acusadas contenidas en el parágrafo 3 del artículo 4 de la Ley 716 de 2001 tal como fue modificado y adicionado por el artículo 2 de la Ley 901 de 2004.

Sobre el particular en efecto cabe recordar que el Legislador expidió la Ley 716 de 2001 “por la cual se expiden normas para el saneamiento de la información contable en el sector público y se dictan disposiciones en materia tributaria y otras disposiciones”. En dicha Ley en su artículo 2 señaló que el campo de aplicación de la ley comprendía “los organismos que conforman las distintas ramas del poder público en el nivel nacional; las entidades de control, organismos electorales, entidades y organismos estatales sujetos a régimen especial, entidades descentralizadas territorialmente o por servicios y cualquier otra entidad que maneje o administre recursos públicos y sólo en lo relacionado con estos; siempre y cuando hagan parte del Balance General del sector público”, mientras que el artículo 4° sobre depuración de saldos contables reguló en el parágrafo 3 el tema del Boletín de deudores morosos del Estado señalándose entre otros aspectos que “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”.

Por su parte el artículo 21 de la Ley 716 de 2001 reguló la vigencia de las normas señaladas y al respecto estableció 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.” (subrayas fuera de texto)

Posteriormente el Legislador expidió 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.” Cuyo artículo 66 prorrogó 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. Al tiempo que en relación con el Boletín de deudores morosos del estado estableció que “Las personas que aparezcan relacionadas en este boletín 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 o acrediten la vigencia de un acuerdo de pago.”

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Por su parte el artículo 2º modificó y adicionó el artículo 4º de la Ley 716 de 2001. En dicho artículo, así modificado, se estableció en el párrafo 3 respecto del Boletín de deudores morosos del Estado que “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.”⁴

A su vez el artículo 11 de la Ley 901 de 2004 sobre “vigencias y derogatorias” señaló una vigencia temporal -hasta el 31 de diciembre de 2005- a las disposiciones de la referida Ley 901 de 2004, con excepción, entre otros, del párrafo 3 del artículo 4° de la Ley 716 de 2001 tal como quedó modificado y adicionado por el artículo 2 de la referida Ley 901 de 2004. Así mismo dicha disposición derogó todas las normas contrarias a sus disposiciones⁵.

Cabe precisar que en relación con el referido párrafo 3 del artículo 4° de la Ley 716 de 2001 modificado y adicionado por el artículo 2° de la Ley 901 de 2004 la Corte se pronunció en la Sentencia C-1083 de 2005 para declarar inexecutable los incisos segundo y cuarto de dicha disposición⁶, cuyo tenor literal era el siguiente:

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. (aparte tachado declarado inexecutable)

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 párrafo 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. (aparte tachado declarado inexecutable)

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.

Del anterior recuento se desprende que efectivamente asiste razón al señor Procurador y al interviniente en representación de la Contaduría General de la Nación en cuanto a la ausencia actual de efectos jurídicos de las disposiciones acusadas contenidas en el artículo 2° y en el inciso segundo del párrafo 3 del artículo 4° de la Ley 716 de 2001, por cuanto i) en el caso del artículo 2° su vigencia solo fue prorrogada hasta el 31 de diciembre del año 2005 por la Ley 901 de 2004, y es claro que no puede afirmarse que aquel continúe produciendo efectos jurídicos, pues en lo que se refiere al boletín de deudores morosos es de las normas de la referida Ley 901 de 2004 de las que pueden predicarse actualmente dichos efectos jurídicos; ii) en el caso del inciso segundo del párrafo 3 del artículo 4° de la Ley 716 de 2001 éste fue subrogado por el artículo 2° de la Ley 901 de 2004 que lo adicionó y modificó - es decir que el párrafo 3° del artículo 4° de la Ley 716 de 2001 dejó de surtir efectos jurídicos a partir del 26 de julio de 2004, fecha en la que empezó a regir en el ordenamiento jurídico la Ley 901 de 2004- iii) a todo lo anterior debe sumarse que esta

Corporación en la sentencia C-1083 de 2005⁷, se pronunció en relación con la constitucionalidad del artículo 2° de la Ley 901 de 2004 que modificó y adicionó el párrafo 3° del artículo 4° de la Ley 716 de 2001, y declaró inexecutable el segundo inciso del citado párrafo por considerar que vulneraba el mandato constitucional establecido en el artículo 13 de la Constitución Política.

Por lo demás, esta Corporación ha señalado de manera reiterada que no procede efectuar un pronunciamiento de fondo sobre la exequibilidad de disposiciones que no sean susceptibles de seguir produciendo efectos jurídicos⁸. Esto ocurre no sólo cuando la norma ha sido derogada o subrogada por otra posterior, sino también cuando se trata de una disposición cuyo contenido normativo se ha agotado, por haber sido realizados los mandatos que ella contenía o por haber ésta perdido su vigencia. En tales eventos, la Corte debe inhibirse de efectuar pronunciamiento de fondo, pues la decisión carecería de objeto.

En el presente caso es claro para la Corte que, como atrás se señaló, las disposiciones acusadas de la Ley 716 de 2001 bien fueron subrogadas, bien han perdido su vigencia, al tiempo que las disposiciones que actualmente regulan el Boletín de deudores morosos del Estado están contenidas exclusivamente en la Ley 901 de 2004 tal como actualmente rige luego de la sentencia C-1083 de 2005.

Así las cosas, efectuado el análisis sobre la vigencia de las disposiciones acusadas ha de concluirse, como corresponde a esta etapa procesal⁹, que por no encontrarse éstas produciendo efectos jurídicos, no procede efectuar un pronunciamiento de fondo en relación con la acusación formulada contra ellas, por carencia actual de objeto.

Por las razones anteriores la Corte se abstendrá de emitir un pronunciamiento de fondo en el presente caso y así se señalará en la parte resolutive de esta sentencia.

VII. DECISION

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

R E S U E L V E:

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Primero.- INHIBIRSE para emitir un pronunciamiento de fondo en relación con la acusación formulada en contra de las expresiones “y cualquier otra entidad que maneje o administre recursos públicos y solo en lo relacionado con estos; siempre y cuando hagan parte del Balance General del sector público”, contenidas en el artículo 2° de la Ley 716 de 2001, cuya vigencia fue prorrogada hasta el 31 de diciembre de 2005 por el artículo 1° de la Ley 901 de 2004, por carencia actual de objeto.

Segundo.- INHIBIRSE para emitir un pronunciamiento de fondo en relación con la acusación formulada en contra de las expresiones “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 una acuerdo de pago”, contenidas en el párrafo 3° del artículo 4° de la Ley 716 de 2001 que fue subrogado por el artículo 2° de la Ley 901 de 2004, por carencia actual de objeto.

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

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

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 DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Ver, entre otras las sentencias C-584/01 y C-300/02 M.P. Álvaro Tafur Galvis, C-329/01 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

2 Al respecto la Corte señaló: “[l]os efectos jurídicos previstos en la norma acusada para las personas que aparecen en el boletín de deudores morosos de las entidades estatales, son violatorios del derecho a la igualdad, en la medida en que tales consecuencias, resultan desproporcionadas y discriminatorias de los ciudadanos que por las más variadas causas y por cualquier acreencia que se deba al Estado, se ven privados del derecho fundamental de acceder al desempeño de funciones y cargos públicos en igualdad de condiciones. Para la Corte, tan gravosas consecuencias, resultan desproporcionadas frente al fin perseguido por la norma acusada, cual es el de obtener el pago efectivo de las acreencias adeudadas al Estado, el cual puede obtenerse por medios alternativos que no comprometen derechos

fundamentales, como lo es el de su cobro por la jurisdicción coactiva.” Sentencia C-1083 de 2005, M.P. Jaime Araujo Rentería.

3 Artículo 1°. Prorróguese hasta el 31 de diciembre de 2005, la vigencia de los artículos 1°, 2°, 3°, 4°, 5°, 6°, 7°, 8°, 9°, 10, 11 y 17 de la Ley 716 de 2001.

Parágrafo. La Procuraduría General de la Nación y demás autoridades disciplinarias realizarán, en el marco de lo dispuesto por la Ley 734 de 2001, las correspondientes investigaciones en contra de los representantes legales y miembros del máximo órgano colegiado dirección, donde aplique, por no haber adelantado el proceso de saneamiento contable de las entidades y organismos públicos bajo su dirección en la vigencia inicial de la ley, con base en los informes remitidos por la Contaduría General de la Nación, la Contraloría General de la República o por la autoridad fiscal correspondiente.

4 Dicho artículo es del siguiente tenor:

“Artículo 2°. Modifíquese y adiciónese al artículo 4° de la Ley 716 de 2001, el cual quedará así:

Artículo 4°. Depuración de saldos contables. Las entidades públicas llevarán a cabo las gestiones necesarias que permitan depurar los valores contables que resulten de la actuación anterior, cuando corresponda a alguna de las siguientes condiciones:

- a) Valores que afecten la situación patrimonial y no representen derechos, bienes u obligaciones ciertos para la entidad;
- b) Derechos u obligaciones que no obstante su existencia no es posible realizarlos mediante la jurisdicción coactiva;
- c) Derechos u obligaciones respecto de los cuales no es posible ejercer su cobro o pago, por cuanto opera alguna causal relacionada con su extinción, según sea el caso;
- d) Derechos u obligaciones que carecen de documentos soporte idóneos a través de los cuales se puedan adelantar los procedimientos pertinentes para obtener su cobro o pago;

e) Cuando no haya sido legalmente posible imputarle a alguna persona el valor por la pérdida de los bienes o derechos;

f) Cuando evaluada y establecida la relación costo beneficio resulte más oneroso adelantar el proceso de que se trate;

g) Los inmuebles que carecen de título de propiedad idóneo y respecto de los cuales sea necesario llevar a cabo el proceso de titulación para incorporar o eliminar de la información contable, según corresponda.

Parágrafo 1°. Para efectos del cumplimiento de lo dispuesto en esta ley, las entidades podrán contratar la realización del proceso de depuración contable con contadores públicos, firmas de contadores o con universidades que tengan facultad de contaduría pública debidamente reconocida por el Gobierno Nacional.

Parágrafo 2°. Los derechos y obligaciones de que trata el presente artículo, y cuya cuantía sea igual o inferior a cinco (5) salarios mínimos legales mensuales vigentes, solo requerirán prueba sumaria para que sean depurados de los registros contables de las entidades públicas.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

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.” (subrayas fuera de texto)

5 Dicho artículo es del siguiente tenor:

“Artículo 11. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación, su vigencia será hasta el treinta y uno (31) de diciembre de dos mil cinco (2005), con excepción del párrafo 3º del artículo 4º y el artículo 17 de la Ley 716 de 2001 y los artículos 10 y 11 de la presente ley y deroga las demás normas que le sean contrarias.” (subrayas fuera de texto)

6 La parte resolutive de dicha sentencia fue del siguiente tenor:

Primero.- ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-877 de 2005, que declaró exequible el párrafo 3º del Art. 2º de la Ley 901 de 2004 por el cargo de violación de la reserva de ley estatutaria.

Segundo.- DECLARAR INEXEQUIBLES los incisos 2º y 4º del párrafo 3º del Art. 2º de la Ley 901 de 2004.

Tercero.- DECLARAR EXEQUIBLES, por los cargos examinados en la presente sentencia, los incisos 1º, 3º y 5º del párrafo 3º del Art. 2º de la Ley 901 de 2004.

7 M.P. Jaime Araujo Rentería.

8 Al respecto ver, entre otras las sentencias C- 350/94 y C-685/96 M.P. Alejandro Martínez Caballero, C-583/95 C-1644/00 M.P. José Gregorio Hernández, C-1373/00 M.P. Alvaro Tafur Galvis, C-074/04 y C- 757/04 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

9 Ver, entre otras las sentencias C-584/01 y C-300/02 M.P. Álvaro Tafur Galvis, C-329/01 M.P. Rodrigo Escobar Gil.