

Sentencia C-1178/05

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Configuración

Referencia: expediente D-5801

Demanda de inconstitucionalidad contra el Art. 2º (parcial) de la Ley 901 de 2004

Demandante: Edgar Armando Gutiérrez Torres

Magistrado Ponente:

Bogotá, D. C., diecisiete (17) de noviembre 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

## S E N T E N C I A

### I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Edgar Armando Gutiérrez Torres presentó demanda contra el Art. 2º (parcial) de la Ley 901 de 2004.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda de la referencia.

### II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe la disposición demandada, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 45.622 de 27 de julio de 2004, y se subraya lo acusado:

#### 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<sup>1</sup>.

(...)

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

Artículo 4o. 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 1o. 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 2o. 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.

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 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.

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.

### III. DEMANDA

Sostiene que uno de los fundamentos del Estado social de Derecho es el principio de solidaridad y que en virtud de éste el Estado debe facilitar a los deudores morosos de las entidades estatales la consecución de recursos económicos para pagar sus deudas, en vez de negarles la posibilidad de celebrar contratos estatales o de ejercer cargos públicos. Agrega que el Estado cuenta con otros mecanismos para hacer efectivas las obligaciones a su favor.

Señala que se viola el principio de igualdad cuando se prohíbe a los deudores morosos del Estado celebrar contratos con el mismo o tomar posesión de cargos públicos.

Expone que se viola el derecho al habeas data porque se incluye al deudor en el boletín de deudores morosos del Estado sin que se puedan establecer las razones por las cuales aquel aparece reportado.

Considera que se viola el derecho al debido proceso, pues el Estado puede hacer efectiva la obligación mediante un proceso ejecutivo.

Finalmente plantea que como la Ley 901 de 2004 trata del tema del saneamiento de la información contable en el sector público y el aparte impugnado establece una sanción a los deudores morosos del Estado, el mismo contraría el principio de unidad de materia normativa previsto en el Art. 158 superior.

#### IV. INTERVENCIONES

##### 1. Intervención de la Contaduría General de la Nación

Por medio de escrito recibido el 23 de Junio de 2005, el ciudadano Juan Carlos Moncada Zapata, obrando en representación de la Contaduría General de la Nación, solicita a la Corte que declare exequible la expresión demandada, con las siguientes razones:

Enuncia como consideración preliminar que la demanda presenta una visión muy singular de la relación Estado-ciudadano, según la cual en el primer componente se tienen meramente deberes y en el segundo todos los derechos, de suerte que según tal concepción el Estado es un sujeto de responsabilidad que carece de facultades para exigir algún deber a los ciudadanos.

Seguidamente afirma que según la Corte Constitucional las inhabilidades son aquellas circunstancias que, estimadas por el constituyente o el legislador, constituyen impedimentos para designar a una persona en un cargo público. Agrega que tienen como objeto la moralización, idoneidad, probidad, imparcialidad y eficacia del servicio público y que pueden tener origen en una sanción o simplemente en la protección de un valor o principio como los antes enunciados.

Indica que en ejercicio de la libertad de configuración normativa, el legislador puede fijar las inhabilidades, respetando los límites de razonabilidad y derechos constitucionales específicos, y cita una serie de normas legales que establecen inhabilidades en diversos

campos, a las cuales en su opinión serían extensibles los cargos formulados por el actor.

Expresa que la norma demandada no desconoce el Art. 1º superior, ya que si bien la Carta es amplia en la identificación de los derechos que el ciudadano puede demandar al órgano público, su satisfacción real está supeditada a la capacidad económica del Estado y a la manera como los ciudadanos atienden sus obligaciones para con el mismo. Añade que el legislador fue muy consciente al disponer que no sólo el pago de la obligación sino también la suscripción de un acuerdo de pago de la misma pone fin a la inhabilidad.

Estima que no se quebranta el principio de igualdad, porque la situación de quien tiene una deuda no satisfecha no es igual a la de quien se encuentra a paz y salvo o ha celebrado un acuerdo de pago.

Considera que no se vulnera el derecho al habeas data, porque la persona reportada en el boletín tiene libre acceso a su dato registrado y puede consecuentemente solicitar su actualización y rectificación. Agrega que, por ello, al momento de realizarse el pago de la obligación o de celebrar un acuerdo de pago, el dato es automáticamente retirado del boletín, e insiste en que la regulación correspondiente respeta íntegramente las exigencias constitucionales en materia de almacenamiento de datos.

Arguye que en virtud del principio de unidad de materia legislativa los temas desarrollados por una ley deben guardar relación con el asunto general que busca regular la misma y que dicha relación puede ser causal, temática, teleológica o sistemática. Señala que la inhabilidad establecida busca proteger la confianza pública y la moralidad, con base en el reconocimiento y el respeto de las obligaciones contraídas por las personas a favor del Estado, así como sanear las finanzas públicas, por lo cual existe una relación teleológica entre tal inhabilidad y el propósito de la ley.

## 2. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

A través de escrito presentado el 23 de Junio de 2005, la ciudadana Ana María del Pilar Nieto Nieto, actuando en nombre del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, pide a la Corte que declare la exequibilidad de la expresión impugnada, con base en lo siguiente:

Aduce que el derecho al trabajo y el principio de solidaridad no son absolutos y por tanto

encuentran límites necesarios en la Constitución y en la ley. Indica que en ese sentido la norma acusada ofrece una garantía adicional para que las personas que ingresan al servicio público sean probas y cumplidoras de sus deberes y obligaciones, lo cual redundará en una administración pública más eficiente.

Argumenta que es del mayor interés del Estado, y así lo entendió el legislador con la aprobación de la norma demandada, que las personas que actúen como funcionarios públicos y como contratistas tengan las condiciones de rectitud e integridad más altas, de manera que el interés general nunca quede desprotegido en el ejercicio de sus actividades al servicio de aquel. Añade que su contenido desarrolla fines constitucionales de una manera proporcionada y razonable.

Afirma que no se observa violación alguna del derecho al debido proceso porque, de una parte, se garantiza el derecho de defensa del deudor, ya que tiene la oportunidad de rebatir su calidad de tal frente a la entidad que se pretende acreedora, en los procesos ordinarios concebidos para tal fin, y de otra, la norma acusada ofrece un plazo adicional de 6 meses para que discuta esa calidad.

Explica que el cargo por violación del principio de igualdad carece de fundamento porque se soporta en el régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los servidores públicos.

Respecto del cargo por violación de la unidad de materia, sostiene que el segmento impugnado tiene conexidad causal, teleológica, temática y sistemática con el saneamiento contable de las finanzas del Estado, porque el boletín de deudores morosos del Estado permite determinar quiénes son los deudores y centralizar la información contable de todas las entidades públicas.

### 3. Intervención de la Contraloría General de la República

Por medio de escrito presentado el 23 de Junio de 2005, el ciudadano Miguel Eduardo Zabaleta Arias, actuando en representación de la Contraloría General de la República, solicita a la Corte que declare exequible el aparte demandado, con los siguientes fundamentos:

Enuncia que no se vulnera en este caso la preceptiva constitucional, dado que las prohibiciones señaladas en la norma demandada constituyen mecanismos de defensa del

patrimonio público, el cual prevalece sobre cualquier otro interés.

Expone que en el caso puede acogerse la misma filosofía expuesta por la Corte Constitucional al estudiar la constitucionalidad del Boletín de Responsable Fiscal, respecto de los deudores del Estado, y que rige para la Contraloría General de la República, en el sentido de que la introducción en dicho boletín por sí misma no vulnera los derechos fundamentales de los procesados, en tanto busca razonablemente proteger la integridad patrimonial del Estado, mediante el mecanismo de la publicidad de los nombres de los sujetos que han resultado responsables por faltas de esta naturaleza.

Manifiesta que, según la misma Corte, la posibilidad de conformar bases de datos en las cuales se relacionen las personas fiscalmente responsables es válida y que su administración permite ejercer presión para lograr el resarcimiento de los daños causados al Estado y evita que las entidades estatales sostengan relaciones contractuales o de función pública con tales personas, mientras no se reparen los daños causados.

Estima que no es aceptable la afirmación del actor en el sentido de que la norma demandada priva a algunas personas de contratar con el Estado o de ocupar cargos públicos, en razón de que la misma norma les da la oportunidad de celebrar un acuerdo de pago.

Enuncia que el Boletín de Deudores Morosos del Estado es una herramienta de gestión pública que permite el saneamiento contable de la cartera estatal, la depuración de los sistemas de información y la identificación plena de las deudas ciertas, suministrando información confiable y útil al ente público y a los demás usuarios para orientar la gestión estatal. Agrega que dicho boletín es una base de datos del Estado, exclusivamente para el uso del sector público.

#### 4. Intervención de la Academia Colombiana de Jurisprudencia

Mediante escrito radicado el 23 de Junio de 2005, el ciudadano Juan Rafael Bravo Arteaga, obrando en nombre de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, conceptúa que la norma acusada no resulta contraria a la Constitución, con base en lo siguiente:

Plantea que los cargos referentes a la violación del Art. 15 de la Constitución, sobre el derecho al habeas data, y del Art. 29 ibídem, sobre el derecho al debido proceso, no tienen



relación directa con el aparte demandado, sino con otras normas del mismo artículo que hacen referencia a la publicación de listas de deudores morosos por parte de la Contaduría General de la Nación, las cuales no fueron demandadas en el caso presente.

Acerca de la infracción de los Arts. 1, 13 y 53 superiores, indica que evidentemente la prohibición para los deudores morosos del Estado de celebrar contratos con el Estado y de tomar posesión de cargos públicos implica una restricción del derecho al trabajo, lo cual a su turno constituye una consagración de una desigualdad con respecto a las demás personas.

Considera que en el caso presente debe hacerse un juicio de igualdad intermedio, ya que la cuestión se refiere a un derecho consagrado en la Constitución, por lo cual es preciso analizar si las prohibiciones contenidas en la norma acusada resultan razonables y proporcionadas con el fin que quiere lograr el legislador.

Afirma que la finalidad buscada por el aparte demandado consiste en presionar a las personas que tienen obligaciones pendientes para con las entidades oficiales, con el fin de que las cumplan prontamente, lo cual resulta digno de encomio, en la medida en que permite que el Estado tenga mejores condiciones económicas y financieras para atender las necesidades generales de la sociedad.

Explica que la mencionada prohibición no es absoluta, ya que cesa, no sólo por el pago de la totalidad de la obligación correspondiente, sino también por la celebración de acuerdos de pago con la entidad acreedora, por lo cual aquella es proporcionada y razonable.

En lo concerniente al quebrantamiento del principio de unidad de materia legislativa asevera que la Ley 901 de 2004, contentiva de la norma acusada, es una ley destinada a prorrogar la vigencia de la Ley 716 de 2001 y a modificar algunas de sus disposiciones. Expresa que esta última es una ley destinada a regular la actuación de las entidades públicas con miras a depurar la información contable, de manera que en los estados financieros se revele en forma fidedigna la realidad económica, financiera y patrimonial de las entidades públicas.

Manifiesta que la presentación de los estados financieros tiene por objeto no solamente transmitir un conocimiento fiel de la situación económica de las entidades públicas, sino también y principalmente promover su acción eficaz para corregir las deficiencias económicas y financieras y lograr una administración prudente y diligente de los asuntos a su

cargo.

Expone que en tales condiciones una medida tendiente a procurar el pago de las obligaciones a favor de las entidades públicas, como consecuencia de la elaboración de estados financieros fidedignos, resulta ceñida al principio de unidad de materia de las leyes.

## 5. Intervenciones extemporáneas

En forma extemporánea se presentaron los siguientes escritos de intervención, los cuales, por tal motivo, no serán tenidos en cuenta:

- El 5 de Julio de 2005, escrito presentado por la ciudadana Marina Rojas Maldonado, en nombre de la Universidad Santo Tomás.
- El 8 de Julio de 2005, dos (2) escritos presentados por el ciudadano Juan Carlos Moncada Zapata en nombre de la Contaduría General de la Nación.

## V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

Mediante Concepto No. 3884 rendido el 25 de Julio de 2005, el Procurador General de la Nación, Edgardo José Maya Villazón, solicita a la Corte que declare la inexecutable del aparte acusado, con las siguientes razones:

En primer lugar, aclara que teniendo en cuenta que los cargos de la demanda se refieren a la vulneración de los derechos a la igualdad y al habeas data y en esencia los cargos en estudio son similares a los formulados en la demanda D-5655, reproduce las consideraciones expuestas en el Concepto No. 3800 del 11 de Abril de 2005, correspondiente a ésta última.

A continuación expresa que existe una reserva constitucional consistente en que la regulación cuando se afecten derechos fundamentales se debe efectuar a través de una ley estatutaria, cuyo trámite exige aprobación en una sola legislatura, mayoría absoluta de los miembros del Congreso de la República y la revisión previa de la Corte Constitucional, lo cual refleja el querer del constituyente de garantizar que la limitación de los derechos fundamentales se ajuste a los principios y valores constitucionales.

Argumenta que la jurisprudencia constitucional ha señalado que la reserva de ley estatutaria se aplica cuando se trata de aspectos inherentes a la interpretación del derecho fundamental y el alcance de su contenido, la limitación de su ejercicio o prohibiciones, es decir, aspectos que afecten el núcleo esencial del mismo. Añade que en caso de determinarse el carácter esencial de la regulación, la Corte indica que no es necesario entrar a valorar el contenido de la norma, pues ella deviene inconstitucional por el sólo hecho de no haberse observado el trámite correspondiente.

Indica que el segmento normativo demandado crea un boletín de deudores morosos de las entidades del Estado, el cual es distinto de los de la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República porque éstos son expedidos con base en la información que produce cada una de dichas entidades en ejercicio de sus funciones constitucionales.

Sostiene que el mencionado boletín corresponde a una base de datos que maneja la Contaduría General de la Nación y que la expresión impugnada afecta el derecho fundamental al habeas data, en cuanto prevé las condiciones para suministrar la información, la publicación de aquel en la página web de dicha entidad, las consecuencias de la inclusión del deudor en él, como son la imposibilidad de celebrar contratos con el Estado y de tomar posesión de cargos públicos, y la caducidad de los datos, cuando se cancele la totalidad de la obligación o se acredite la vigencia de un acuerdo de pago.

Conceptúa que, por ello, el citado aparte normativo incide en el núcleo esencial del derecho fundamental al habeas data y, por tanto, la regulación debió efectuarse a través de una ley estatutaria.

Afirma que aunque la base de datos es necesaria para el cumplimiento de las funciones de la Contaduría General de la Nación, con una destinación estrictamente estadística, al ponerse a circular la información se restringen derechos fundamentales. Agrega que la expedición del boletín, que implica la recolección, la puesta en circulación y la caducidad de los datos, va más allá de efectuar un análisis técnico contable, que es la función de la Contaduría General de la Nación. Concluye que se requería la expedición de una ley estatutaria.

## VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE

### Competencia

1. La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda, conforme a lo dispuesto en el artículo 241, Num. 4, de la Constitución, por estar dirigida contra una disposición que forma parte de una ley.

2. Mediante la Sentencia C-1083 de 20052, la Corte Constitucional declaró inexecutable los incisos 2º y 4º del párrafo 3º del Art. 2º de la Ley 901 de 2004, por lo cual se decidirá estarse a lo resuelto en ella, por existir cosa juzgada constitucional de conformidad con lo dispuesto en el Art. 243 de la Constitución Política.

## 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:

ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-1083 de 2005, que declaró inexecutable los incisos 2º y 4º del párrafo 3º del Art. 2º de la Ley 901 de 2004.

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

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

CENSO

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

HUMBERTO SIERRA PORTO

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 En virtud de la Ley 716 de 2001 se expiden normas para el saneamiento de la información contable en el sector público y se dictan disposiciones en materia tributaria y otras disposiciones.

Así mismo, en virtud de la Ley 863 de 2003 se establecen normas tributarias, aduaneras, fiscales y de control para estimular el crecimiento económico y el saneamiento de las finanzas públicas.

2 M. P. Jaime Araújo Rentería