

Sentencia C-1196/05

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos de pertinencia, claridad, certeza, especificidad y suficiencia

INHABILIDADES PARA DESEMPEÑAR CARGOS PUBLICOS-No pago de suma establecida en fallo de responsabilidad fiscal

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR VULNERACION DEL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Carga argumentativa

PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION-Registro integral de antecedentes/CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA-Expedición de certificados de antecedentes de responsabilidad fiscal

La disposición demandada no impide que, de acuerdo con la ley, la Contraloría General de la República expida los certificados de antecedentes de responsabilidad fiscal, puesto que se trata de una función distinta de la que se atribuye a la Procuraduría, y conforme a la cual corresponde a ésta llevar un registro integral de antecedentes, en el que consten los de naturaleza disciplinaria, penal o fiscal, las condenas impuestas en ejercicio de la acción de repetición o llamamiento en garantía y las inhabilidades que se deriven de las relaciones contractuales con el Estado, de acuerdo con el reporte suministrado por las diversas instancias de control del Estado, entre ellas la Contraloría General de la República.

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL POR INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA-Falta de claridad, certeza y pertinencia en razones de inconstitucionalidad

Referencia: expediente D-5775

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 38, numeral cuarto, parágrafo 1° y 174 (parcial) de la Ley 734 de 2002, “Por la cual se expide el Código Disciplinario Único”.

Actora: Ana Beatriz Larrota Castañeda

Magistrado Ponente:

Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

Bogotá, D. C., veintidós (22) 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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, la ciudadana Ana Beatriz Larrota Castañeda demandó algunos apartes de los artículos 38, parágrafo 1º y 174 de la Ley 734 de 2002, “por la cual se expide el Código Disciplinario Único”.

El Magistrado Sustanciador, mediante Auto del once de mayo de 2005, admitió la demanda, dispuso su fijación en lista, y simultáneamente, corrió traslado al Procurador General de la Nación para lo de su competencia. En la misma providencia, ordenó comunicarla al Presidente del Congreso de la República, al Ministro del Interior y de Justicia, al Director del Departamento Administrativo de la Función Pública, al Contralor General de la República, al Director del Instituto Colombiano de Derecho Procesal, y a los Decanos de las Facultades de Derecho de las Universidades del Rosario y Nacional.

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

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe la disposición acusada, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 44.708 de 13 de febrero de 2002, subrayando los apartes demandados:

“LEY 734 DE 2002

“Por la cual se expide el Código Disciplinario Único”

ARTÍCULO 38. OTRAS INHABILIDADES. También constituyen inhabilidades para desempeñar cargos públicos, a partir de la ejecutoria del fallo, las siguientes:

1. Además de la descrita en el inciso final del artículo 122 de la Constitución Política, haber sido condenado a pena privativa de la libertad mayor de cuatro años por delito doloso dentro de los diez años anteriores, salvo que se trate de delito político.
2. Haber sido sancionado disciplinariamente tres o más veces en los últimos cinco (5) años por faltas graves o leves dolosas o por ambas. Esta inhabilidad tendrá una duración de tres años contados a partir de la ejecutoria de la última sanción.
3. Hallarse en estado de interdicción judicial o inhabilitado por una sanción disciplinaria o penal, o suspendido en el ejercicio de su profesión o excluido de esta, cuando el cargo a desempeñar se relacione con la misma.
4. Haber sido declarado responsable fiscalmente.

PARÁGRAFO 1o. Quien haya sido declarado responsable fiscalmente será inhábil para el ejercicio de cargos públicos y para contratar con el Estado durante los cinco (5) años siguientes a la ejecutoria del fallo correspondiente. Esta inhabilidad cesará cuando la Contraloría competente declare haber recibido el pago o, si este no fuere procedente, cuando la Contraloría General de la República excluya al responsable del boletín de responsables fiscales.

Si pasados cinco años desde la ejecutoria de la providencia, quien haya sido declarado responsable fiscalmente no hubiere pagado la suma establecida en el fallo ni hubiere sido excluido del boletín de responsables fiscales, continuará siendo inhábil por cinco años si la cuantía, al momento de la declaración de responsabilidad fiscal, fuere superior a 100 salarios mínimos legales mensuales vigentes; por dos años si la cuantía fuere superior a 50 sin exceder de 100 salarios mínimos legales mensuales vigentes; por un año si la cuantía fuere superior a 10 salarios mínimos legales mensuales vigentes sin exceder de 50, y por tres

meses si la cuantía fuere igual o inferior a 10 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

PARÁGRAFO 2o. Para los fines previstos en el inciso final del artículo 122 de la Constitución Política a que se refiere el numeral 1 de este artículo, se entenderá por delitos que afecten el patrimonio del Estado aquellos que produzcan de manera directa lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos, producida por una conducta dolosa, cometida por un servidor público.

Para estos efectos la sentencia condenatoria deberá especificar si la conducta objeto de la misma constituye un delito que afecte el patrimonio del Estado.

(...)

ARTÍCULO 174. REGISTRO DE SANCIONES. Las sanciones penales y disciplinarias, las inhabilidades que se deriven de las relaciones contractuales con el Estado, de los fallos con responsabilidad fiscal, de las decisiones de pérdida de investidura y de las condenas proferidas contra servidores, ex servidores públicos y particulares que desempeñen funciones públicas en ejercicio de la acción de repetición o llamamiento en garantía, deberán ser registradas en la División de Registro y Control y Correspondencia de la Procuraduría General de la Nación, para efectos de la expedición del certificado de antecedentes.

El funcionario competente para adoptar la decisión a que se refiere el inciso anterior o para levantar la inhabilidad de que trata el párrafo 1o. del artículo 38 de este Código, deberá comunicar su contenido al Procurador General de la Nación en el formato diseñado para el efecto, una vez quede en firme la providencia o acto administrativo correspondiente.

La certificación de antecedentes deberá contener las anotaciones de providencias ejecutoriadas dentro de los cinco (5) años anteriores a su expedición y, en todo caso, aquellas que se refieren a sanciones o inhabilidades que se encuentren vigentes en dicho momento.

Cuando se trate de nombramiento o posesión en cargos que exijan para su desempeño ausencia de antecedentes, se certificarán todas las anotaciones que figuren en el registro.”

I. LA DEMANDA

1. Normas constitucionales que se consideran infringidas

La accionante considera que los apartes acusados del párrafo 1° del artículo 38 de la Ley 734 de 2002, así como la expresión “para efectos de la expedición del certificado de antecedentes”, contenida en el artículo 174 de la citada Ley, comportan una violación de los artículos 2, 3, 4, 6, 63, 150, 156, 158, 169, 267, 268, 277 y 278 de la Constitución Política.

1. Fundamentos de la demanda

La demandante comienza por señalar cómo, en su criterio, las expresiones acusadas del artículo 38, párrafo primero, de la Ley 734 de 2002, comportan una “extralimitación” que resulta violatoria de los artículos 63, 158 y 168 numeral 5° de la Carta, toda vez que permiten que la Procuraduría General de la Nación, en exceso de sus facultades legales y constitucionales, condone deudas fiscales, lo que dejaría sin efectos los fallos de responsabilidad fiscal dictados por la Contraloría General de la República. Agrega que las disposiciones acusadas resultan, además, contrarias al principio de unidad de materia.

Partiendo de esas consideraciones, la actora señala como razones de inconstitucionalidad de las normas acusadas, las siguientes:

a. Con relación a la expresión “quien haya sido declarado responsable fiscalmente será inhábil para el ejercicio de cargos públicos y para contratar con el Estado durante los cinco (5) años siguientes a la ejecutoria del fallo correspondiente”, contenida en el párrafo 1° del artículo 38 de la Ley 734 de 2002, la demandante considera que la expresión es vaga e imprecisa, al punto que da igual tratamiento a las obligaciones puramente civiles y a las

obligaciones fiscales. Así, en su criterio, mientras que las obligaciones civiles y comerciales prescriben en el término de cinco años, cuando no se ha iniciado la acción o habiéndose iniciado no se ha logrado la notificación del mandamiento de pago, para las obligaciones fiscales no corre el término de prescripción, siempre que dentro de los cinco años se haya notificado personalmente el auto de mandamiento de pago, sin importar el tiempo que transcurra para hacer efectiva la obligación de dinero, ya que en este caso, está de por medio el interés general.

A su juicio, esa confusión de conceptos tiene como consecuencia el establecimiento de un mecanismo inconstitucional de condonación de las deudas fiscales, ya que, en su entender, la expresión acusada faculta a la Procuraduría General de la Nación para condonar deudas u obligaciones fiscales a favor del Estado, habilitación que la Constitución Política no le ha otorgado a ninguna autoridad judicial o administrativa.

b. Frente a la disposición contenida en el párrafo segundo del parágrafo y norma citados, la inconformidad de la actora se relaciona con la posibilidad de que el simple transcurrir del tiempo haga cesar la inhabilidad con que se haya sancionado a las personas naturales o jurídicas que se encuentren incluidas en el Boletín de Responsables Fiscales. Así, en su criterio, la norma acusada establece que cuando el responsable fiscal no haya pagado la obligación contenida en el fallo que declara la responsabilidad, la inhabilidad continuara por un lapso de tiempo determinado que depende del monto de la obligación, luego de lo cual, de acuerdo con la interpretación que la actora hace de la norma, se extingue tanto la obligación fiscal como la inhabilidad. Por esa razón, considera que la norma demandada establece una situación que deja sin efectos el fallo de responsabilidad fiscal, lo que resulta violatorio del artículo 268 numeral 5 de la Constitución, ya que la facultad de establecer dicha responsabilidad le corresponde de manera exclusiva al Contralor General y por tanto la Procuraduría no puede interferir en un ámbito que la propia Carta le ha otorgado a un órgano distinto.

En ese sentido, la demandante afirma que mientras para la Procuraduría las inhabilidades que se generan en razón de la responsabilidad fiscal cesan en un lapso máximo de diez años, para la Contraloría General, el no pago de las obligaciones derivadas de la responsabilidad fiscal "... significa una muerte civil que impide a las personas naturales o jurídicas contratar o acceder al Estado, en tanto no se den las causales legales para ser excluido del boletín de

Responsables Fiscales”.

Finalmente, para la demandante la disposición acusada también resulta violatoria del principio de unidad de materia, ya que no puede regularse a través de un mismo instrumento legal temas disciplinarios y asuntos de “naturaleza estrictamente patrimonial”, toda vez que no existe “conexidad causal, teleológica, temática o sistemática entre lo disciplinario, lo filosófico y lo fiscal”. Agrega que los temas propios del control fiscal y de las inhabilidades correspondientes son materias consagradas en la Ley 610 de 2000, “por lo cual al abordarse este tema en una ley diferente [ésta] vulnera el artículo 150 numeral 23 de la Carta Política”.

En ese sentido, la actora afirma que al regular conjuntamente aspectos de la responsabilidad fiscal con los propios del proceso disciplinario, se generan vicios de inconstitucionalidad que “se deducen de su confrontación con los artículos 2, 236, 237, 238 y 258 de la Carta Política”.

c. Con relación al artículo 174 de la Ley 734 de 2002, la demandante considera que es la Contraloría General de la República, y no la Procuraduría General de la Nación, quien se encuentra facultada para expedir el Boletín de Responsables Fiscales y sus correspondientes certificados, con fundamento en lo establecido por el artículo 60 de la Ley 610 de 2000, por lo que, en su criterio, la citada norma resulta parcialmente inconstitucional.

Para terminar, la actora solicita a la Corte Constitucional que, como medida previa, se ordene la suspensión provisional del artículo 174 de la Ley 734 de 2002, “... en lo que respecta al registro en la División de Registro y Control y Correspondencia de la Procuraduría General de la Nación de los fallos con responsabilidad fiscal, para efectos de la expedición del certificado de antecedentes fiscales” hasta tanto se defina la constitucionalidad de las disposiciones acusadas.

I. INTERVENCIONES

1. Intervención de la Contraloría General de la República

Mediante apoderado especial, la Contraloría General de la República intervino en el trámite

de la acción, con el fin de solicitar a la Corte Constitucional que se declare la inexequibilidad de las disposiciones acusadas.

La interviniente empieza por hacer un recuento de las normas que regulan lo referente a la responsabilidad fiscal, refiriéndose para el efecto al artículo 268 de la Constitución Política y a la Ley 610 de 2000, con el fin de establecer el marco general del problema jurídico planteado. Señala que, en ese contexto, “[l]os fallos con responsabilidad, representan para los declarados fiscalmente responsables la inclusión obligatoria en una lista o boletín que les impide ser nombrados o celebrar cualquier tipo de contrato con la administración pública, hasta tanto no cancelen la suma debida por causar daño al patrimonio económico del Estado”. Agrega que, por el contrario, la inhabilidad establecida en el parágrafo del artículo 38 de la Ley 734 de 2002 tiene un límite temporal, que se aplica aún cuando no se haya pagado la suma establecida en el fallo con responsabilidad fiscal. Los términos en los que está establecida esa inhabilidad, señala, comportan, además un trato que resulta discriminatorio, toda vez que aquellas personas que tienen capacidad de pago pueden, mediante la cancelación de la suma exigida, poner fin a la sanción de inhabilidad, mientras que aquellos que no tengan los recursos deberán permanecer inhábiles, circunstancia que, a su juicio, contraviene los mandatos de la Carta.

En su criterio, resulta contradictorio que mientras la primera parte del parágrafo 1 del artículo 38 de la Ley 734 de 2002, señala que la inhabilidad para el declarado responsable fiscal será de 5 años, el párrafo segundo del mismo parágrafo establece que la inhabilidad cesará cuando la Contraloría declare haber recibido el pago, o si este no fuera procedente, cuando la Contraloría excluya al responsable del boletín de responsables fiscales. A juicio del interviniente, esa disposición sería aplicable únicamente a aquellas personas que han sido declaradas responsables fiscales y cancelan la deuda, pero al no regular la situación de aquellos que no paguen, la norma permitiría que la inhabilidad con que se ha sancionado al responsable fiscal finalice sin que haya pagado la suma debida, situación ésta que no tiene en cuenta que la Contraloría General de la República solamente excluye del boletín de responsables fiscales a quienes hayan pagado la totalidad de la cuantía por la cual fue declarado responsable fiscal.

El interviniente no comparte, por otro lado, la afirmación de la actora relacionada con la violación al principio de unidad de materia, como quiera que éste principio no responde a un

concepto rígido que pueda restringir de manera excesiva la tarea del legislador, sino que tiene como fin asegurar el debate transparente y democrático en el órgano legislativo, al mismo tiempo que facilitar la aplicación de las normas por parte de sus destinatarios. En su sentir, no se contraviene el principio señalado, toda vez que el artículo 38 de la Ley 734 consagra una serie de inhabilidades y entre ellas consagró, en el numeral cuarto, haber sido declarado responsable fiscal, tal como se había establecido en el artículo 63 de la Ley 610 de 2000.

Ahora bien, dado que, a juicio del interviniente, la inhabilidad consagrada en el artículo 38, parágrafo 1 de la referida ley, contraviene la Constitución, el representante de la Contraloría considera que no tiene sentido mantener lo dispuesto en el artículo 174, ya que la disposición contenida en el artículo referido, supone la existencia de dicha inhabilidad.

Por las razones señaladas, el interviniente solicita a la Corte Constitucional declarar la inexequibilidad de las normas acusadas.

2. Intervención del Ministerio del Interior y de Justicia

El Director de Ordenamiento Jurídico del Ministerio del Interior y de Justicia intervino en el trámite de la acción, con el fin de solicitar se declare la constitucionalidad de las normas demandadas.

En criterio del interviniente, no es cierto que el parágrafo primero, artículo 38 de la Ley 734 de 2002, comporte una violación del artículo 63 de la Carta Política por cuanto, en su entender, la norma acusada lo que hace es consagrar una inhabilidad que debe ser interpretada en el contexto de la ley. Así, considera que la norma no permite, como lo entiende la demandante, la prescripción de las obligaciones fiscales, ni consagra la posibilidad de condonación de las mismas, sino que establece un periodo durante el cual se mantendrá vigente la inhabilidad con la que se sanciona al responsable fiscal².

En ese sentido, continúa el interviniente, tampoco puede afirmarse que el párrafo segundo del parágrafo y artículo señalados, faculte al Procurador para condonar deudas fiscales, ni tampoco que ponga en entredicho la exigibilidad de este tipo de obligaciones. Así, para el interviniente, es necesario distinguir entre la situación que se genera para un responsable fiscal frente a la Contraloría, de los efectos que se producen como consecuencia del mismo

hecho, frente a la Procuraduría. Así, el fallo de responsabilidad fiscal producirá, de una parte, efectos de tipo disciplinario, cual es la sanción de inhabilidad por un tiempo determinado y de otra parte, efectos de tipo fiscal, los que relacionan con la deuda propiamente dicha.

Con relación a la presunta vulneración del principio de unidad de materia, el representante del Ministerio afirma que dicha violación no existe, ya que el aparte de la norma atacado resulta armónico con el entorno de la Ley 734 de 2002, como quiera que se trata del establecimiento de una causal de inhabilidad dentro de un instrumento normativo que regula lo referente al régimen disciplinario, lo que hace imposible sostener validamente la violación real del principio de unidad de materia.

A juicio del interviniente tampoco es acertada la demandante al afirmar que la norma acusada viola el artículo 268, numeral 5º de la Constitución, al permitirle a la Procuraduría ejercer facultades propias de la Contraloría, toda vez que se trata de órbitas y competencias distintas. Así, la norma atacada se refiere a aspectos disciplinarios que corresponde ejercer, por mandato de la Carta Política, a la Procuraduría General de la Nación.

Finalmente y frente a la acusación del artículo 174 de la Ley 734 de 2002, el representante del Ministerio considera que no puede deducirse de la norma una violación de las disposiciones constitucionales o una invasión de la órbita que le corresponde a la Contraloría General de la República, ya que se trata simplemente del establecimiento de una colaboración armónica entre los distintos organismos de control que busca la consecución de un régimen disciplinario contundente y efectivo.

Por las razones señaladas, el representante del Ministerio del Interior y de Justicia, solicita a esta Corporación que se declare la constitucionalidad de las normas acusadas.

3. Intervención del Instituto Colombiano de Derecho Procesal

El Instituto Colombiano de Derecho Procesal interviene para solicitar se declare la exequibilidad de las normas acusadas.

En su criterio, no es cierto que la Procuraduría carezca de la facultad para pronunciarse sobre el régimen de inhabilidades, toda vez que a ella le compete disponer sobre las mismas. Así, para el interviniente la norma no permite que se condone ninguna obligación, sino que se

limita a establecer el régimen de inhabilidades para el ejercicio de cargos públicos y para la contratación con el Estado.

Con relación al principio de unidad de materia, el interviniente realiza algunas citas de la jurisprudencia constitucional⁴, para luego señalar cómo en su criterio, el tema de las inhabilidades puede ser objeto de las normas que regulan el régimen disciplinario de los servidores públicos. Por tal razón, considera que en el presente caso no se viola el principio de unidad de materia, ya que la norma demandada guarda relación con la materia dominante regulada en la ley.

En concepto, tampoco se produce una injerencia de la Procuraduría General de la Nación en las labores propias de la Contraloría, ya que se trata de actividades que se desarrollan de manera paralela y corresponden a esferas de competencia distintas.

Finalmente y con relación a la acusación formulada contra el artículo 174 de la Ley 734 de 2002, el interviniente cita la Sentencia C-1066 de 2002, donde esta Corporación realizó el análisis de constitucionalidad del referido artículo con relación a otros cargos, luego de lo cual afirma que es competencia de la Procuraduría General de la Nación expedir los certificados de antecedentes como desarrollo de sus funciones constitucionales.

Por las razones expuestas, el interviniente considera que las normas demandadas deben ser declaradas constitucionales por la Corte Constitucional.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Mediante comunicación de fecha 20 de mayo de 2005, el Procurador y el Viceprocurador General de la Nación se declararon impedidos para rendir el concepto de rigor dentro del presente proceso, ya que, en razón de sus cargos, los dos participaron en el trámite del proyecto de ley que dio origen a la Ley 734 de 2002, -nuevo Código Disciplinario Único-, de cuyo texto hacen parte las normas demandadas.

Estos impedimentos fueron aceptados por esta Corporación, mediante Auto A-112, de fecha 8 de junio de 2005, razón por la que el jefe del Ministerio Público procedió a designar a la Procuradora Auxiliar para Asuntos Constitucionales para que rindiera concepto dentro del presente proceso.

En ese orden, la Procuradora designada Ad-Hoc, solicita a la Corte Constitucional que se declare la constitucionalidad de las normas demandadas.

En concepto del Ministerio Público, la demandante parte de una apreciación equivocada y de una lectura errónea de las disposiciones acusadas, que se origina en la falta de claridad sobre el alcance de las inhabilidades y de los procesos de responsabilidad fiscal.

Después de sintetizar los lineamientos que la doctrina y la jurisprudencia han fijado sobre las inhabilidades y de señalar que el legislador, con el fin de cumplir los cometidos de la función administrativa, se encuentra habilitado para limitar el ejercicio de los derechos de los particulares a través del establecimiento de inhabilidades para los servidores públicos, la interviniente expresa que en ese contexto, y a la luz de las disposiciones constitucionales que regulan la función pública, debe establecerse si el legislador excedió o no su libertad de configuración legislativa al establecer la inhabilidad que ahora se acusa.

Señala que los apartes demandados del artículo 38 de la Ley 734 de 2002, consagran una inhabilidad para quien haya sido declarado responsable fiscalmente, consistente en que no podrá ejercer cargos públicos ni contratar con el Estado durante los cinco años siguientes a la ejecutoria del fallo correspondiente. En su criterio, esa disposición no interfiere con el proceso fiscal que le corresponde adelantar a la Contraloría General de la República, por lo que no es cierto que se este invadiendo la órbita que le corresponde al órgano fiscal.

Así, debe diferenciarse entre la posibilidad de que un responsable fiscal acceda a cargos públicos y contrate con el Estado luego de un lapso de tiempo y el hecho de que los órganos de control puedan hacer exigible la obligación fiscal. La primera de éstas situaciones no implica, como lo entiende la demandante, la condonación de la deuda o una confusión del concepto de prescripción, ya que no puede interpretarse lo establecido por el artículo como una autorización al deudor fiscal para sustraerse de su obligación frente al Estado, toda vez que en los juicios fiscales la única opción que tiene el responsable es resarcir el daño causado al patrimonio estatal mediante la cancelación del monto respectivo, por lo que ante el no pago de la misma cabe proceder a realizar el cobro coactivo, de acuerdo a lo establecido por el artículo 269 de la Carta.

Para la Procuraduría tampoco resulta admisible afirmar que con las disposiciones demandadas se vulnere el principio de unidad de materia, ya que, en su criterio, el párrafo

del artículo 38 se limita a establecer una inhabilidad que impide el acceso a la función pública de aquellas personas que incurren en determinadas conductas; en este punto, recuerda lo dicho por la Corte Constitucional en Sentencia C-280 de 1996, en la que se señaló que es perfectamente admisible que el legislador establezca inhabilidades en un estatuto disciplinario.

Finalmente y con relación a la expresión acusada del artículo 174 de la Ley 734, señala que el hecho de que la Procuraduría, a través de la División de Registro y Control, lleve un registro de los fallos de responsabilidad fiscal, no afecta el debido funcionamiento del boletín que expide la Contraloría General de la República, dado que lo único que hace la mencionada dependencia del Ministerio Público es incluir la información que le proporciona la propia Contraloría, con el fin de que el certificado de antecedentes contenga la reseña completa e integral de los antecedentes disciplinarios, penales, fiscales, etc., a través de un intercambio de información entre las distintas entidades.

Por las razones anteriormente señaladas, la Procuraduría solicita a ésta Corporación, se declare la constitucionalidad de las normas acusadas.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

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.

2. Inhibición de la Corte Constitucional por ineptitud sustantiva de la demanda

2.1. La demandante impugna parcialmente el Parágrafo 1º del artículo 38 de la Ley 734 de 2002, debido a que, en su criterio, la disposición en él contenida, (i) modifica las competencias de la Procuraduría General de la Nación y la habilita para condonar o perdonar deudas fiscales, lo cual sería violatorio de los artículos 63 y 268 numeral 5º de la Carta, y, (ii) resulta contraria al principio de unidad de materia, en la medida en que incluye en una ley cuya temática es puramente disciplinaria, la regulación de asuntos que tocan con el proceso de responsabilidad fiscal adelantado contra servidores públicos, el cual tiene objeto y propósitos sustancialmente distintos de los propios del proceso disciplinario.

Por otra parte, también cuestiona la expresión “para efectos de la expedición de antecedentes” contenida en el artículo 174 de la Ley 734 de 2002, porque en su concepto “[e]sta norma es parcialmente inconstitucional, pues corresponde a la Contraloría de la República, la expedición del Boletín de Responsables Fiscales y sus correspondientes certificados, de conformidad con las voces del artículo 60 de la Ley 610 de 2000, que es norma especial que se encuentra referida al trámite desarrollo y ejecución de los procesos de responsabilidad fiscal ...”. No señala la accionante, de manera específica, cual es la disposición constitucional infringida por el aparte normativo acusado, ni expresa el concepto de la violación.

2.2. Al precisar el alcance de los requisitos para la presentación de la acción de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional ha señalado que, de acuerdo con el artículo 2º del Decreto 2067 de 1992, las demandas de inconstitucionalidad deben contener (i) el texto de la norma demandada, (ii) las disposiciones constitucionales violadas, (iii) la razón por la cual la norma acusada vulnera tales disposiciones y (iv) la razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda.

En cuanto hace al señalamiento de las disposiciones constitucionales que se consideran infringidas, la Corte ha precisado que dicha exigencia comprende la exposición del contenido normativo de las mismas que riñe con las normas demandadas, es decir, que el demandante debe “... manifestar qué elementos materiales del texto constitucional son relevantes y resultan vulnerados por las disposiciones legales que se impugnan” 5. Agregó la Corte que “[n]o basta, pues, con que el demandante se limite a transcribir la norma constitucional o a recordar su contenido.”6

Por otra parte, tal como lo ha señalado la Corte, para que sea posible un fallo de fondo en un juicio de constitucionalidad, se requiere que las razones por las cuales el demandante considera que los textos normativos acusados violan la Constitución sean claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes7.

Ha dicho esta Corporación8 que tales razones son claras cuando es posible seguir un hilo conductor en la argumentación que permita al lector comprender el contenido de la demanda y las justificaciones en las que se basa; son ciertas cuando la demanda recae sobre una proposición jurídica real y existente y no simplemente sobre una deducida por el actor; son

específicas si definen con claridad la manera como la disposición acusada desconoce o vulnera la Carta Política a través de la formulación de por lo menos un cargo constitucional concreto contra la norma demandada; son pertinentes cuando el reproche formulado por el actor es de naturaleza constitucional, es decir, fundado en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado, sin que resulten aceptables los argumentos que se formulan a partir de consideraciones puramente legales y doctrinarias, o aquellos otros que se limitan a expresar puntos de vista subjetivos, o que se fundan en un análisis de conveniencia; y, finalmente, son suficientes si contienen la exposición de todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche y, además, tienen la entidad necesaria para despertar una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada.

2.3. En ese contexto, encuentra la Corte que la demanda presentada en esta oportunidad no satisface las condiciones mínimas que le permitan emitir un pronunciamiento de fondo.

En efecto, aparte de que no existe claridad en los cargos, en general es posible advertir que las razones que se esgrimen por la actora para controvertir la constitucionalidad de las disposiciones acusadas, carecen del requisito de la certeza, puesto que ellas no se orientan a mostrar la oposición entre unos contenidos normativos presentes en la disposiciones acusadas y las normas constitucionales que se citan como infringidas, sino que la referida oposición se predica de unas proposiciones jurídicas deducidas por la actora, pero que no se desprenden de los textos que acusa.

Así, en primer lugar, la actora sostiene que las normas acusadas son contrarias a determinadas disposiciones constitucionales debido a que habilitan al Procurador General de la Nación para condonar deudas fiscales. En la misma línea, considera que los preceptos demandados vulneran la Constitución porque permitirían que opere la prescripción en relación con obligaciones fiscales, que de acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Suprema de Justicia, participan de la imprescriptibilidad propia de los bienes de uso público.

Es claro, sin embargo, que las normas demandadas, en este acápite, ni contienen

habilitación alguna para el Procurador General de la Nación –en la medida en que se limitan a fijar un término de duración para la inhabilidad derivada de la responsabilidad fiscal-, ni disponen la prescripción de las obligaciones fiscales, dado que la existencia de las mismas y su posterior recaudo se continúan rigiendo por las normas especiales y nada impide que, con posterioridad al vencimiento del término de la inhabilidad previsto en la ley, se prosiga con el cobro coactivo de las obligaciones fiscales que estén pendientes de pago.

La demandante no formula ningún reparo de inconstitucionalidad frente al hecho mismo de que la ley haya establecido un límite temporal a la inhabilidad prevista para quienes hayan sido declarados fiscalmente responsables, materia sobre la cual simplemente afirma que “... mientras que para la Procuraduría General de la Nación las inhabilidades producidas por una responsabilidad fiscal, cesan al transcurrir máximo diez años sin haberse producido el pago, para la Contraloría General de la República significa una muerte civil que impide a las personas naturales o jurídicas contratar o acceder al Estado, en tanto no se den las causales legales para ser excluido del boletín de responsables fiscales.” Esto es, pone de presente la diferencia que existe entre el régimen que contemplaba la Ley 610 de 20009 y el que se desprende de las disposiciones acusadas, sin que de ello pueda derivarse la existencia de un cargo de inconstitucionalidad, por falta de pertinencia de las razones.

Por otra parte, sostiene la actora que las disposiciones acusadas desconocen el principio de unidad de materia porque en una ley de contenido disciplinario se incluyó la regulación de aspectos propios del régimen de la responsabilidad fiscal.

Sin embargo, la realidad es que el régimen de responsabilidad fiscal se mantiene intacto¹⁰, tanto en la competencia para adelantar los respectivos procesos, que permanece en cabeza de la Contraloría General de la República, como en el procedimiento para declarar la responsabilidad y para hacer efectivo el recaudo de las sanciones pecuniarias que sean del caso. Incluso se mantiene sin modificación la competencia de la Contraloría para llevar el registro de responsables fiscales y expedir los certificados correspondientes. La Ley establece si, una causal de inhabilidad derivada de la responsabilidad fiscal, materia sobre la cual ya la Corte ha dicho que “... los campos de la disciplina del servidor público y de las inhabilidades del mismo ... pueden hacer parte de una unidad normativa concebida por el legislador al regular de manera general un aspecto del servicio público, en cuanto ... sea posible definir la interrelación entre ellas”, lo cual indudablemente ocurre tratándose del

Código Disciplinario Unico, que, tal como ha sido diseñado por el legislador, no se “... circunscribe a las cuestiones estrictamente disciplinarias aplicables a quienes ejercen cargos en una determinada rama del poder público sino que lo amplía a la generalidad de los servidores estatales en lo referente a la integridad de la actividad que cumplen, lo cual le exige cobijar normas que, en los varios tópicos del servicio público, guarden relación con el tema principal.” En lo acusado, la norma demandada establece un límite temporal a la duración de esa inhabilidad, pero sin que, ni en uno ni en otro caso quepa señalar que se está regulando el proceso de responsabilidad fiscal.

Así, la violación del principio de unidad de materia no vendría dada por aquello que la norma regula, esto es, por el contenido de la disposición acusada, sino en razón de un contenido distinto que la demandante le atribuye. De este modo, el contenido de la norma, sobre el cual la demandante no presenta cuestionamiento alguno, es perfectamente armónico con el tema de la ley disciplinaria porque se trata de atribuir una consecuencia -la inhabilidad- a una conducta que constituye infracción de la ley, y, a su vez, como se ha puesto de presente por la Corte, el desconocimiento de las inhabilidades puede dar lugar a una falta disciplinaria¹¹. Por su parte, el contenido normativo del que se derivaría la violación del principio de unidad de materia, no se encuentra en la disposición demandada. En efecto, la actora impugna determinadas expresiones del artículo 38 de la Ley 734 de 2002 porque, en su criterio, ellas permiten que se condonen las obligaciones derivadas de la responsabilidad fiscal o les establecen un término de caducidad que no se compadece con el carácter imprescriptible de los bienes del Estado. Pero es claro que se trata de dos asuntos distintos: Uno es el tema de la inhabilidad para ejercer cargos públicos o para contratar con el Estado, y otro a la posibilidad de que el Estado, una vez concluido del término de inhabilidad, prosiga el proceso orientado a obtener la reparación del patrimonio público lesionado, asunto este último, que no se modifica por las disposiciones demandadas.

Pero, aún asumiendo que el establecimiento de una inhabilidad para quien haya sido declarado fiscalmente responsable es materia que ha sido regulada dentro del régimen de la responsabilidad fiscal, encuentra la Corte que la demanda tampoco satisface la carga argumentativa que, de acuerdo con la jurisprudencia, resulta exigible cuando se plantea un cargo por violación del principio de unidad de materia¹², porque sobre el particular, la demandante se limita a señalar que los temas del control fiscal y las inhabilidades derivadas de la responsabilidad fiscal fueron regulados en la Ley 610 de 2000 y que no existe

conexidad causal, teleológica, temática o sistemática “entre lo disciplinario, lo filosófico y lo fiscal”, pero sin explicar las razones por las cuales considera que no cabe establecer esa relación de conexidad entre el régimen disciplinario y la regulación de las inhabilidades de los servidores públicos, materia sobre la cual, por otra parte, como se ha dicho, ya se ha pronunciado la Corte.

Finalmente, también cuestiona la demandante que se atribuya a la Procuraduría General de la Nación la función de registrar los fallos con responsabilidad fiscal “... para efectos de la expedición del certificado de antecedentes” porque en su criterio ello riñe con la función que la Ley 610 de 2000 atribuye a la Contraloría General de la República de expedir el Boletín de Responsables Fiscales y sus correspondientes certificados.

Observa la Corte que, en primer lugar, la demandante no formula ningún reparo de inconstitucionalidad, puesto que solamente pone de presente la incompatibilidad que, en su criterio, existe entre dos disposiciones legales, pero sin explicar por qué ello resultaría contrario a algún precepto de la Carta. Por otra parte, la disposición demandada no impide que, de acuerdo con la ley, la Contraloría General de la República expida los certificados de antecedentes de responsabilidad fiscal, puesto que se trata de una función distinta de la que se atribuye a la Procuraduría, y conforme a la cual corresponde a ésta llevar un registro integral de antecedentes, en el que consten los de naturaleza disciplinaria, penal o fiscal, las condenas impuestas en ejercicio de la acción de repetición o llamamiento en garantía y las inhabilidades que se deriven de las relaciones contractuales con el Estado, de acuerdo con el reporte suministrado por las diversas instancias de control del Estado, entre ellas la Contraloría General de la República.

La fundamentación de este cargo, por consiguiente, no responde a razones que cumplan con las condiciones de pertinencia –porque no se orientan a formular un cargo concreto de inconstitucionalidad contra la disposición demandada– y de certeza –porque no recaen sobre una proposición jurídica real y existente–.

Las anteriores razones conducen a que la Corte deba inhibirse de hacer un pronunciamiento de fondo, por ineptitud sustantiva de la demanda.

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,

INHIBIRSE de pronunciarse acerca de la constitucionalidad del párrafo 1º del numeral 4º del artículo 38 de la Ley 734 de 2002 y del artículo 174, parcial, de la misma ley.

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

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 La actora cita las sentencias de 16 de noviembre de 1978 y 14 de junio de 1998, de la Corte Suprema de Justicia, en donde esa Corporación señaló que lo dispuesto por el artículo 2519 del Código Civil respecto de los bienes de uso público era extensible a los bienes fiscales.

2 El interviniente cita las sentencias C-015 de 2004, C-373 de 2002 y C-483 de 1998, proferidas por la Corte Constitucional, en donde esta Corporación analizó el tema de las inhabilidades.

3 En este punto el representante del Ministerio cita las sentencias C-197 de 1995, C-113 de 1999 y C-057 de 1998, emitidas por esta Corporación.

4 Sentencia C-523 de 1995, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa; C-280 de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero y C-064 de 2003, M.P. Jaime Araujo Rentería.

5 Cfr. Sentencia C-1052 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

6 Ibid.

8 Ibid.

9 El artículo 60 de la Ley 610 dispone: ARTICULO 60. BOLETIN DE RESPONSABLES FISCALES. La Contraloría General de la República publicará con periodicidad trimestral un boletín que contendrá los nombres de las personas naturales o jurídicas a quienes se les haya dictado fallo con responsabilidad fiscal en firme y ejecutoriado y no hayan satisfecho la

obligación contenida en él. // Para efecto de lo anterior, las contralorías territoriales deberán informar a la Contraloría General de la República, en la forma y términos que esta establezca, la relación de las personas a quienes se les haya dictado fallo con responsabilidad fiscal, así como de las que hubieren acreditado el pago correspondiente, de los fallos que hubieren sido anulados por la jurisdicción de lo contencioso administrativo y de las revocaciones directas que hayan proferido, para incluir o retirar sus nombres del boletín, según el caso. El incumplimiento de esta obligación será causal de mala conducta. // Los representantes legales, así como los nominadores y demás funcionarios competentes, deberán abstenerse de nombrar, dar posesión o celebrar cualquier tipo de contrato con quienes aparezcan en el boletín de responsables, so pena de incurrir en causal de mala conducta, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 6o. de la ley 190 de 1995. Para cumplir con esta obligación, en el evento de no contar con esta publicación, los servidores públicos consultarán a la Contraloría General de la República sobre la inclusión de los futuros funcionarios o contratistas en el boletín

10 De acuerdo con el numeral 5º del artículo 268 de la Constitución Política, es atribución del Contralor General de la República “[e]stablecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva sobre los alcances deducidos de la misma.”

11 Cfr. Sentencia C-280 de 1996

12 En la Sentencia C-579 de 2001, la Corte expresó que “[s]i un ciudadano pretende que la Corte efectúe el control constitucional de una determinada disposición, por considerarla lesiva del principio de unidad de materia, tal demandante deberá efectuar un triple señalamiento: a) el de la materia que es objeto de la ley que demanda, b) el de las disposiciones de tal ordenamiento que, en su criterio, no se relacionan con dicha materia, y c) el de las razones por las cuales considera que las normas señaladas no guardan relación con el tema de la ley y, por lo mismo, lesionan el artículo 158 Superior”. A su vez, en la Sentencia C-910 de 2004 la Corporación precisó que “[p]ara cumplir con esa carga argumentativa, no basta con que el actor se limite a señalar la que en su criterio es la materia propia de la ley, o a describir el contenido de las normas que acusa como carentes de relación de conexidad con esa materia, sino que debe fundar sus afirmaciones en un razonamiento, así sea mínimo, pero, en todo caso, suficiente para plantear el debate de

constitucionalidad.” Agregó la Corte que “... no basta con afirmar que determinadas normas no guardan relación con el núcleo temático de la ley, sino que hay que presentar las razones por las cuales no resulta posible establecer ningún tipo de relación de conexidad entre unas y otro.”