

Sentencia C-672/04

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Responsabilidad en las reclamaciones ante entidades públicas en liquidación

Referencia: expediente D-4973

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 22 de la Ley 819 de 2003.

Actor: Luz Stella Alzate de Buriticá

Magistrado Ponente:

Dr. RODRIGO UPRIMNY YEPES

Bogotá D. C, trece (13) de julio de dos mil cuatro (2004).

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 Luz Stella Alzate Buriticá demanda el artículo 22 de la Ley 819 de 2003 por estimar infringidos los artículos 151 y 158 de la Constitución. El magistrado sustanciador en el momento, el Dr. Eduardo Montealegre Lynett, admitió la demanda respecto de aquellos cargos presentados por la accionante en relación con la posible vulneración del artículo 158 de la Constitución; sin embargo, mediante auto de 5 de diciembre de 2003, inadmitió la demanda en lo concerniente a las afirmaciones de la ciudadana relacionadas con la aparente violación del artículo 151 de la Carta, por falta de una adecuada y suficiente formulación de los cargos.

Como la actora no corrigió el escrito en el término procesal pertinente, la acusación fundada en la vulneración del artículo 151 de la Carta, fue rechazada. El proceso fue entonces fijado en lista y el Procurador General rindió el concepto de rigor.

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

II. DEL TEXTO OBJETO DE REVISIÓN.

A continuación se transcribe el texto de la disposición demandada, conforme a su publicación en el Diario Oficial 45.243 de 9 de julio de 2003:

“LEY 819 DE 2003

(julio 9)

Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

(....)

CAPITULO IV.

OTRAS DISPOSICIONES.

ARTÍCULO 22. RESPONSABILIDAD EN LAS RECLAMACIONES ANTE ENTIDADES PÚBLICAS EN LIQUIDACIÓN. Las acciones que emanen de las leyes sociales tal como lo señala el artículo 151 del Código de Procedimiento Laboral, prescribirán en tres (3) años, contados desde que la respectiva obligación se haya hecho exigible. Sin embargo, tratándose de entidades públicas en liquidación, las reclamaciones administrativas que se presenten ante estas sobre estos derechos sólo podrán presentarse dentro de los seis (6) meses siguientes a la fecha de publicación del último aviso de emplazamiento. Es obligación del liquidador incluir en el inventario de la liquidación, la totalidad de las obligaciones contingentes que surjan de las reclamaciones que se presenten dentro de este término y con posterioridad se abstendrá de dar trámite a las reclamaciones extemporáneas. Para iniciar acción judicial se requiere haber hecho en forma oportuna la reclamación administrativa correspondiente.

Para el efecto del emplazamiento de que trata este artículo, se publicarán dos (2) avisos en un diario de amplia circulación nacional y en otro del domicilio principal de la entidad liquidada, durante dos (2) semanas consecutivas, con un intervalo no inferior a quince (15) días calendario.

En aquellas entidades en que a la fecha de entrar a regir la presente ley se encuentren en proceso de liquidación o aquellas que hubieren asumido las obligaciones de entidades ya liquidadas, deberá surtirse el procedimiento señalado en este artículo. En este caso, el emplazamiento deberá surtirse a más tardar dentro de los seis (6) meses siguientes a la vigencia de la presente ley.”.

III. LA DEMANDA.

Tal y como se señaló inicialmente, la actora considera que el artículo 22 de la ley 819 de 2003 viola los artículos 151 y 158 de la Constitución. Ahora bien, como el presunto cargo por violación del artículo 151 fue rechazado, la Corte se referirá únicamente a la acusación fundada en el desconocimiento del artículo 158 superior.

En este sentido, la demandante considera que la disposición impugnada desconoce la regla de unidad de materia establecida en la Constitución, pues el artículo acusado se refiere exclusivamente a los procesos de liquidación de entidades públicas, lo que en su opinión es ajeno a la conexidad material que debe existir con la norma general, que en este caso se refiere concretamente al presupuesto y la responsabilidad fiscal.

En opinión de la demandante, la disposición acusada no tiene relación de causalidad alguna con la ley orgánica que la contiene, en la medida en que no se ocupa de:

(...) la preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones; no es teleológica porque su finalidad es otra; tampoco temática, pues el proceso presupuestal es ajeno a la liquidación de entidades públicas; ni, finalmente, sistémica, ya que el aludido proceso presupuestal y las liquidaciones no conforman un cuerpo integrado de relaciones entre sí que permitan hablar de la existencia de un sistema.

En consecuencia, la ciudadana considera improcedente que una ley orgánica de presupuesto quiera, a través de un título denominado Otras disposiciones, eludir las exigencias constitucionales relacionadas con la unidad de materia. Por consiguiente, solicita que la Corte declare inexecutable el artículo 22 de la ley 819 de 2003, por ser contraria al artículo 158 de la Carta.

IV- INTERVENCIONES

El ciudadano Juan Pablo Cárdenas Mejía, actuando como apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, interviene en el proceso para defender la constitucionalidad de la norma acusada. Según su parecer, la Ley 819 de 2003 no contiene exclusivamente normas orgánicas de presupuesto, como lo muestra el propio título de los cuatro capítulos que la integran, a saber: a) Capítulo 1. Normas orgánicas de presupuesto para la transparencia fiscal y la estabilidad macroeconómica; b) Capítulo 2. Normas orgánicas presupuestales de disciplina fiscal; c) Capítulo 3. Normas sobre endeudamiento territorial y d) Capítulo 4°. Otras Disposiciones. Esta simple enumeración, en opinión del interviniente, muestra que los dos primeros capítulos contienen normas orgánicas presupuestales, en tanto que los dos últimos no tienen dicho contenido.

En ese sentido, el ciudadano recuerda que según la jurisprudencia de la Corte, el principio de la unidad de materia implica que las diversas disposiciones de una ley deben guardar relación entre sí, pero que dicho requisito no debe interpretarse de manera rígida, en la medida que ello terminaría socavando el trabajo legislativo. Considera, en consecuencia, que sólo procede la declaratoria de inexecutable, cuando es evidente que no hay conexidad alguna de la norma acusada con la ley que la contiene. Para sustentar esa tesis, el interviniente transcribe varios apartes de las sentencias C-886 de 2002, C-790 de 2002, C-669 de 2002 y C-618 de 2002, relativos al principio de unidad de materia mencionado.

Además, agrega que si en una ley se incluyen materias que tradicionalmente han sido reguladas por textos especiales (pensiones o liquidación de entidades) no puede considerarse que en ello hay vicio constitucional alguno, "pues es el legislador el que puede reorganizar dichas regulaciones, siempre y cuando exista unidad de materia".

En opinión del ciudadano el vicio que invoca la actora, por consiguiente, no se da en este caso. Para corroborar esta afirmación, el interviniente estudia la exposición de motivos y las ponencias que condujeron a la definición de la Ley 819 de 2003 y concluye que la ley tiene como propósito "mejorar la situación fiscal del país, recuperando la confianza en el mismo", y que "a ello se orientan las diversas disposiciones de la ley, las cuales tienen diverso contenido y corresponden a distintos temas, pero todas ellas tienen como propósito asegurar

la sostenibilidad financiera del país y lograr transparencia en la gestión fiscal.” Por ello considera que una norma como la acusada, que establece un plazo para concretar los pasivos de las entidades en liquidación, guarda una clara conexidad con el tema dominante de la ley. Según sus palabras:

“No puede haber claridad sobre el estado de las finanzas públicas cuando no se sabe cuánto se debe. Esta regla es aún más importante cuando se trata de entidades en liquidación, pues la naturaleza temporal del proceso de liquidación impone la necesidad de establecer claramente en un término razonable cuáles son los pasivos y cuáles los activos con que se cuenta para responder por dichos pasivos. Precisamente la ausencia de una regla que permita establecer claramente dichos pasivos conduce a que la liquidación no pueda concluirse, y además, dados los problemas de información que en muchos casos tienen las entidades públicas que se liquidan, puede conducir a que se incrementen exponencialmente los pasivos a su cargo durante el proceso de liquidación. Todo ello afecta la transparencia y la confianza en la gestión fiscal.

Por esta razón, es absolutamente lógico que en el mismo proyecto de ley en que se adoptan reglas para asegurar una gestión fiscal sana y dar transparencia acerca de la situación financiera de las entidades, se incluya una disposición que lo que busca es asegurar que se conozcan los pasivos a cargo de las entidades en liquidación en un término razonable. Permitir que continúen surgiendo pasivos a cargo de una entidad en liquidación sin límite en el tiempo, impide precisamente el propósito de lograr el saneamiento fiscal y brindar confianza sobre la situación de la entidad.

De esta manera, existe una evidente conexidad entre la norma acusada, tanto desde un punto de vista temático, pues se trata de adoptar una medida que asegure el manejo ortodoxo de los recursos fiscales de las entidades, como teleológico, pues las diversas disposiciones de la ley convergen en el mismo sentido: lograr un manejo correcto de las entidades estatales y brindar confianza en el manejo de las mismas. Igualmente hay una coherencia sistemática pues las diversas normas en su conjunto aseguran un manejo coherente de los recursos de las entidades públicas.”

Finalmente, con fundamento en las anteriores consideraciones, solicita que la norma demandada sea declarada exequible, en la medida en que en ella no hay vicio por falta de unidad de materia, especialmente porque tal disposición pretende establecer claramente responsabilidad y transparencia fiscal, acorde con el propósito general de la ley general de presupuesto.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

El Procurador General de la Nación, Edgardo José Maya Villazón, en concepto No 3477, recibido el 5 de febrero de 2004, explica inicialmente, que ya tuvo oportunidad de pronunciarse sobre el tema planteado en la presente demanda, en el proceso D-4951. Por este motivo, considera que es posible que exista cosa juzgada en este caso, y en el evento de que ello suceda, solicita que la Corte se esté a lo resuelto en el proceso D-4951.

No obstante, el Procurador presenta en esta oportunidad, los argumentos que tuvo en consideración en el proceso D-4951 para defender la constitucionalidad de la norma acusada

frente a los mismos cargos. Así, según su opinión, no existe violación de la unidad de materia en el artículo 22 de la ley 819 del 2003, pues la reducción del término para hacer reclamaciones en entidades en liquidación tiene como propósito precisamente el de “despejar el panorama fiscal del Estado, en este caso en materia de acreencias laborales, lo cual es justamente uno de los objetivos de la ley 819 de 2003, ya que como bien se dice en su enunciado dicha ley fue aprobada por el Congreso, entre otras razones, para regular lo atinente a la responsabilidad fiscal del Estado”.

En consecuencia, sí existe una clara conexidad del artículo acusado con el tema dominante de la ley de la cual forma parte; conexidad que es aún más clara según la Vista Fiscal, “si se toma en cuenta que la medida adoptada mediante dicho artículo responde eficazmente a los requerimientos fiscales que plantean los denominados pasivos contingentes, los que como es sabido, son aquellos recursos que se apropian en el presupuesto para atender eventuales obligaciones que puedan surgir a cargo del estado, como es el caso de las obligaciones laborales o de las entidades públicas que son liquidadas”.

Así mismo, para el Procurador General, el artículo acusado también asegura la transparencia en materia fiscal, que es otro objetivo de la ley 819 de 2003, en la medida en que pone un término especial para el reclamo administrativo de acreencias laborales y evita fenómenos de desbordamiento presupuestal como ocurrió en casos como el de Foncolpuertos.

Finalmente, concluye la Vista Fiscal que acorde con la jurisprudencia constitucional, el principio de unidad de materia no debe interpretarse de manera rígida o estricta y que el control de constitucionalidad debe ser un control “de baja intensidad” en estos casos, a fin de no desconocer la cláusula general de competencia del legislador y la vocación democrática del Congreso. Por consiguiente, solicita que se declare exequible el artículo 22 de la ley 819 de 2003, por las razones expuestas.

VI- CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia.

Cosa juzgada constitucional.

2- Con posterioridad a la admisión de la presente demanda, esta Corporación se pronunció en el expediente D-4951, sobre la constitucionalidad del artículo 22 de la Ley 819 de 2003, que fue acusado en esa oportunidad por los mismos cargos que en este caso se presentan.

3- En efecto, mediante la sentencia C-460 de 2004, del 11 de mayo del presente año¹, la Corte declaró inexecutable el artículo acusado. En esa oportunidad, esta Corporación consideró que el tema principal del artículo 22 de la Ley 819 de 2003, consistía específicamente en fijar un nuevo procedimiento administrativo en cabeza del ciudadano, para que éste pudiera adelantar una acción judicial de carácter laboral, contra una empresa pública en liquidación.

A juicio de la Corte, la ley 819 de 2003, por el contrario, tiene como objetivo principal el determinar asuntos técnicos en materia presupuestal y aspectos relacionados con la

elaboración del presupuesto, la deuda pública, la disciplina fiscal, endeudamiento territorial y dentro de esos ámbitos, exigencias relacionadas con la actuación de los servidores públicos en las decisiones propias de esas materias. Ello llevó a concluir a esta Corporación que, en principio, el artículo 22 se encontraba aislado de la temática general descrita.

Para dilucidar, en consecuencia, si se había vulneración o no del principio de unidad de materia, la Corte analizó los antecedentes de la Ley 819 de 2003 y consideró que las razones que llevaron al legislador a incluir esta disposición, finalmente se apoyaron en motivos de conveniencia, - a fin de evitar que se volviera a repetir un fenómeno como el de Foncolpuertos-, y no en una vinculación directa de la norma con la temática específica de la ley, hecho que incluso resaltaron varios congresistas en diversas gacetas citadas por la sentencia. En ese sentido, la providencia C-460 de 2004, concluyó lo siguiente:

5.6.4. Del recuento de antecedentes se puede observar: resultan claras las razones de conveniencia que tuvo el legislador para incluir esta disposición en el cuerpo de la Ley 819 de 2003, sin embargo, las razones de conveniencia no son suficientes para obviar la exigencia constitucional de la unidad de materia. Por el contrario, para la Corte, la inclusión de esta norma en la Ley en mención implicó una evidente extensión a cuestiones ajenas a la misma.

5.7. Entonces, examinado el contenido del artículo 22 acusado en relación con el título de la ley 819 de 2003, con su desarrollo y con los antecedentes de la Ley, no se encuentra la relación temática que exige la Constitución, y el cargo de violación de unidad de materia debe prosperar. No se trata de una interpretación rígida y estrecha del principio de unidad de materia, ni que se desconozca la potestad del legislador para decidir el contenido específico de las normas y cómo organizarlas, sino que, realizado el examen minucioso de la ley y sus antecedentes, la norma acusada no guarda conexión formal ni material con el núcleo temático de la misma.

Por consiguiente, estimó esta Corporación en la mencionada providencia, que si bien el Legislador puede modificar los límites temporales para adelantar controversias y ejercer acciones judiciales en materia laboral, tales reglas las debe consagrar en un cuerpo normativo que guarde pertinencia con este propósito, respetando así el principio de unidad de materia. En consecuencia, consideró que ante la vulneración del principio enunciado, se debía declarar, - como reza en la parte resolutive de la providencia-, “inexequible el artículo 22 de la ley 819 de 2003 ‘Por la cual se dictan normas orgánicas de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”.

4- Teniendo en cuenta que en el caso que nos ocupa la demandante pretendían la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 22 de la misma ley 819 de 2003 por razones de violación de la unidad de materia, y que la norma fue efectivamente estudiada por esta Corporación, como se ha visto, es evidente que en este caso ha operado la cosa juzgada constitucional (CP Art. 243). Por consiguiente, esta Corporación se estará a lo resuelto, en la Sentencia C-460 de 2004.

VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional de la República de

Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-460 de 2004, que declaró inexecutable el artículo 22 de la Ley 819 de 2003.

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

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Presidenta

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

RODRIGO UPRIMNY YEPES

Magistrado (E)

IVÁN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO

Secretario General (e)

EL SUSCRITO SECRETARIO GENERAL (E)

DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Que el H. Magistrado doctor MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA, no firma la presente sentencia por encontrarse en permiso debidamente autorizado por la Presidencia de esta Corporación.

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (e)

EL SUSCRITO SECRETARIO GENERAL (E)

DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que el H. Magistrado doctor MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA, no firma la presente sentencia por encontrarse en comisión de servicios en el exterior debidamente autorizada por la Sala Plena.

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (e)

SE ANULA LA ANTERIOR CONSTANCIA DE COMISION DE SERVICIOS EN EL EXTERIOR QUE POR ERROR INVOLUNTARIO FUE CONSIGNADA.

EL SUSCRITO SECRETARIO GENERAL (E)

DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (e)

1 M.P. Alfredo Beltrán Sierra.