

JURISPRUDENCIA SOBRE EL HABEAS DATA Y LAS INFORMACIONES PERSONALES DE CARÁCTER ECONÓMICO

Por
Libardo Orlando Riascos Gómez
Doctor en Derecho
2008

CORTE CONSTITUCIONAL SENTENCIA C 1083 DE 2005

REF.: EXPEDIENTE D- 5686

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

Demandante: William López Leyton

Magistrado Sustanciador: Jaime Araujo Renteria

Bogotá, D. C., veinticuatro (24) de octubre 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, el ciudadano William López Leyton 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 el texto de 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^{1[1]}.

^{1[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.

(...)

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.

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.

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

El demandante considera que la norma impugnada viola los Arts. 13, 15, 29, 152, Lit. a), y 153 de la Constitución Política, con los siguientes argumentos:

Afirma que dicha disposición vulnera los Arts. 13 y 29 superiores en la medida en que impone un trato discriminatorio a las personas que por cualquier motivo le adeuden recursos al Estado. Expresa que se busca mediante un tratamiento arbitrario lograr el pago de sumas adeudadas al Estado, desconociendo el debido proceso y el derecho de defensa y dejando sin sustento el procedimiento de cobro coactivo y el procedimiento civil.

Indica que aquella crea un mecanismo que sin la valoración probatoria acerca de la validez del derecho patrimonial en cabeza del Estado, obliga al particular a someterse a los dictados de éste sin la posibilidad de defenderse, so pena de una *capitis diminutio* en materia contractual y laboral. Agrega que mediante un trato desequilibrado, se busca el pago sin mediar la comprobación de la existencia del derecho y que el deudor está irremediablemente condenado, sin fórmula de juicio, al pago de sumas que pueden o no tener un fundamento jurídico para su cobro.

Manifiesta que el objeto de la norma demandada está relacionado directamente con el derecho fundamental al *habeas data* consagrado en el Art. 15 de la Constitución, en cuanto obliga a la elaboración de un boletín con información de los deudores de las entidades estatales, impone una sanción a aquellos, sin fórmula de juicio, que se traduce en la imposibilidad de contratar o laborar, y establece un procedimiento para hacer efectivo el pago de la acreencia, mediante el uso de esa información como medio discriminatorio de censura pública, esto es, una lista negra.

Sostiene que estos aspectos se vinculan estrechamente con el honor, la intimidad y el buen nombre de las personas que figurarían en el boletín, lo cual implica que la citada norma regula aspectos inherentes al núcleo esencial del derecho al *habeas data*.

Expone que la Ley 901 de 2004 es ordinaria y que en su trámite no hubo votaciones especiales ni calificadas, por lo cual la expresión acusada infringe los Arts. 15, 152, Lit. a), y 153 de la

Constitución, pues todo lo relacionado con los derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección debe ser regulado mediante leyes estatutarias.

Argumenta que el Art. 153 superior establece que las leyes estatutarias deben aprobarse por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de la República y en una sola legislatura y están sometidas a la revisión previa de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional y que ninguno de dichos requisitos fue cumplido en relación con la disposición acusada, lo cual se traduce en su inconstitucionalidad.

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención del ciudadano Juan Fernando Mejía

Mediante escrito recibido el 18 de Mayo de 2005, el ciudadano Juan Fernando Mejía, obrando en nombre propio, solicita a la Corte que declare exequible el segmento normativo acusado, con base en lo siguiente:

Expone que el Boletín de Deudores Morosos del Estado contribuye al cumplimiento por parte del ciudadano del deber de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de los conceptos de justicia y equidad (Art. 95 C. Pol.), máxime cuando pretende convertirse en servidor público o en contratista del mismo.

2. Intervención de la Federación Colombiana de Colegios de Contadores

A través de escrito presentado el 19 de Mayo de 2005, el ciudadano Rafael Barrera Gallón, obrando en nombre de la Federación Colombiana de Colegios de Contadores, solicita a la Corte que declare exequible el aparte demandado, con los siguientes fundamentos:

Formula algunas consideraciones sobre la evolución histórica de la contabilidad y afirma que el Boletín de Deudores Morosos del Estado constituye 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 clara y útil para orientar dicha gestión, lo cual justifica su utilización.

3. Intervención de la Comisión Nacional de Televisión

Por medio de escrito presentado el 19 de Mayo de 2005, el ciudadano Jorge Figueroa Clausen, actuando en nombre de la Comisión Nacional de Televisión, pide a la Corte que declare exequible la expresión atacada, argumentando lo siguiente:

Enuncia que la creación de un boletín estatal, como es el caso del Boletín de Deudores Morosos del Estado, no requiere ley estatutaria. Añade que no debe perderse de vista que en Colombia existen multiplicidad de bases de datos que tienen propósito público y que han sido creadas en leyes ordinarias y hasta en decretos.

Indica que, de otro lado, la norma demandada respeta el derecho de habeas data, porque la información allí contenida no se envía a bases de datos privadas, ni circula de manera abierta, ni incluye deudas cuestionadas, ni restringe el derecho de rectificación. El boletín regula tan sólo el suministro de datos entre entidades públicas para los propósitos de saneamiento contable de la Nación.

Expresa que no encuentra una diferencia de fondo entre el citado boletín y el Boletín de Responsables Fiscales de la Contraloría General de la República o la base de datos de la Procuraduría General de la Nación, los cuales juzga constitucionales.

4. Intervención de los ciudadanos Gabriel Guillermo Sierra Restrepo y Ana Mercedes Hidalgo Vega

Por medio de escrito radicado el 19 de Mayo de 2005, los ciudadanos Gabriel Guillermo Sierra Restrepo y Ana Mercedes Hidalgo Vega, actuando en su propio nombre, piden a la Corte que se declare inhibida para adoptar decisión de mérito en relación con la demanda y, subsidiariamente, que declare exequible el segmento normativo impugnado, con base en lo siguiente:

En primer lugar aseveran que la demanda no reúne los requisitos señalados por la jurisprudencia constitucional para su admisibilidad y estudio, por lo cual la Corte debe dictar un fallo inhibitorio.

Enseguida manifiestan que el Boletín de Deudores Morosos del Estado no vulnera el derecho al *habeas data*, en cuanto el deudor reportado siempre podrá acceder a los datos y solicitar su actualización y corrección. Agrega que también cumple los principios señalados por la jurisprudencia, como son la prohibición de formación de datos sensibles, circulación restringida, caducidad, veracidad e individualidad, entre otros, y que no lesiona los derechos a la intimidad y el buen nombre de los deudores.

Afirman que la Corte Constitucional ha indicado que la reserva de ley estatutaria es procedente cuando se afecta el contenido esencial de un derecho fundamental o cuando se regula íntegramente el derecho y que el citado boletín no afecta dicho contenido por tratarse de una herramienta de depuración fiscal e identificación de acreencias, cuya consulta está restringida a las entidades del Estado, tan sólo para tomar posesión de cargos públicos y celebrar contratos con ellas. Señalan que, por otra parte, la norma acusada no hace una regulación integral de las bases de datos.

5. Intervención de la Contaduría General de la Nación

Por medio de escrito recibido el 19 de Mayo de 2005, el ciudadano Juan Carlos Moncada Zapata, obrando en representación de la Contaduría General de la Nación, solicita a la Corte que se declare inhibida para adoptar decisión de fondo y, en subsidio, declare exequible la norma demandada, con las siguientes razones:

Plantea que la Corte debe declararse inhibida para tomar decisión de fondo porque el demandante señaló que impugna el Art. 4º de la Ley 901 de 2004, la cual no existe en opinión de la interviniente, porque no formula cargos explícitos, porque acusa todo el parágrafo 3 del Art. 2º de la Ley 901 de 2004 sin indicar los apartes del mismo a los que se refiere específicamente la acusación y porque el demandante puede tener un interés personal en la presentación de la demanda.

Afirma que una base de datos es un conjunto de informaciones sistemáticamente clasificadas y referidas a datos de personas para la producción final de un objetivo e indica varios casos de bases de datos de entidades estatales, tales como la de hojas de vida de empleados públicos (Ley 190 de 1995), los archivos de historias clínicas (Ley 23 de 1981), la relación de votantes dispuesta por la Registraduría Nacional del Estado Civil, el Sistema de Selección de Beneficiarios para Programas Sociales, SISBEN, los archivos de tarjetas decadactilares y hojas de vidas de los presos a cargo del INPEC (Ley 65 de 1993) y el Registro de Antecedentes Disciplinarios de la Procuraduría General de la Nación (Decreto 262 de 2000).

Sostiene que el Boletín de Deudores Morosos del Estado es sólo una entre las tantas bases de datos existentes hoy en el Estado colombiano, sin que ninguna de ellas haya contado en su formación con el trámite de una ley estatutaria.

Expone que según un primer criterio, la Corte Constitucional delimita el campo de la reserva de ley estatutaria y el de la competencia general del legislador ordinario y que estas ideas constituyen polos de una misma doctrina según la cual por norma general las leyes se tramitan de acuerdo con el Art. 146 de la Constitución, de modo que el Art. 153 superior prevé una situación de excepción que no puede desbordar el límite establecido por la Carta.

Señala que conforme a un segundo criterio, la Corte fija como factor de definición de ley estatutaria el hecho de que el acto regule de manera integral o estructural la materia comprendida en el Art. 152 de la Constitución.

Enuncia que el tercer criterio aplicado por la Corte se refiere al núcleo esencial del derecho, que alude a sus propiedades, de tal suerte que su desaparición o su restricción implican la desnaturalización de aquel.

Expresa que el Boletín de Deudores Morosos del Estado no restringen el derecho de habeas data, pues el deudor reportado tiene la posibilidad de consultar el dato, así como de solicitar su actualización o su rectificación cuando el mismo presente inconsistencia con la verdad.

Argumenta que dicho boletín se sujeta a los principios rectores del derecho de habeas data que ha señalado la jurisprudencia constitucional, como son libertad, finalidad, utilidad, circulación restringida, prohibición de recoger datos sensibles, incorporación, caducidad de la información desfavorable, individualidad, responsabilidad y veracidad.

Finalmente cita algunas sentencias de la Corte Constitucional relativas a bases de datos públicas y afirma que los criterios planteados en ellas son aplicables al mencionado boletín.

6. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

A través de escrito presentado el 19 de Mayo de 2005, el ciudadano Juan Camilo Bejarano Bejarano, 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:

Manifiesta que el segmento normativo atacado en ninguna forma pretende desplazar el procedimiento ordinario para el pago de acreencias sino que, por el contrario, otorga una garantía adicional al deudor al brindarle un plazo prudencial para que dicho proceso se lleve a cabo. Agrega que, así, el deudor tiene la oportunidad de rebatir la calidad de tal frente a la entidad respectiva, en el proceso judicial, y además dispone de un plazo adicional para hacerlo.

Asevera que en múltiples pronunciamientos la jurisprudencia constitucional ha señalado que no basta que una norma legal afecte derechos fundamentales para que deba ser tramitada como ley estatutaria, porque, de ser así, podría llegar a concluirse que la totalidad del ordenamiento legal requeriría ese tipo de trámite por afectar tangencialmente tales derechos. Indica que aquella ha determinado que el criterio básico para establecer cuándo procede dicho trámite es que la norma afecte el núcleo esencial del derecho fundamental regulado.

Arguye que el actor incurre en yerros porque otorga el carácter de sanción a una medida que a lo sumo impone restricciones, que aquel desconoce que el Estado está legitimado para obtener la

información por su calidad de posible contratante o empleador del eventual deudor y que se trata de datos veraces y no sustenta claramente la afectación del núcleo esencial del derecho.

Enuncia que si bien el aparte acusado permea tangencialmente el núcleo esencial del derecho de *habeas data*, ello no quiere decir que lo afecte de fondo sino que sencillamente lo hace posible. Agrega que resulta evidente que, de acogerse la postura del demandante, se incurriría en un rigor extremo que llevaría a transformar en regla general el trámite excepcional de formación de las leyes estatutarias.

7. Intervenciones extemporáneas

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

- El 20 de Mayo de 2005, escrito presentado por el ciudadano Alejandro H. Morales T.
- El 24 de Mayo de 2005, escrito presentado por el ciudadano Jorge Castañeda Monroy en representación de la Secretaría de Hacienda del Distrito Capital de Bogotá.
- El 26 de Mayo de 2005, escrito presentado por la ciudadana Marina Rojas Maldonado, en nombre de la Universidad Santo Tomás.
- El 8 de Julio de 2005, 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. 3812 rendido el 6 de Mayo 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 el cargo de la demanda se refiere a la vulneración de la reserva de ley estatutaria, por cuanto el derecho al *habeas data* es fundamental, y en esencia el cargo en estudio es igual al formulado 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, cuya 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.

Señala 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 haber 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 van 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.

Consideraciones preliminares. Cumplimiento del requisito de demanda en forma. Existencia de cosa juzgada constitucional respecto del cargo por violación de la reserva de ley estatutaria.

2. El interviniente en nombre de la Contaduría General de la Nación manifiesta que la Corte debe declararse inhibida para tomar decisión de fondo porque el demandante: señaló que impugna el Art. 4º de la Ley 901 de 2004, el cual en opinión del primero no existe; no formula cargos explícitos; acusa todo el parágrafo 3º del Art. 2º de la Ley 901 de 2004 sin indicar los apartes del mismo a los que se refiere específicamente la acusación, y puede tener un interés personal en la presentación de la demanda.

A este respecto se observa que efectivamente el demandante indicó como objeto de la demanda el Art. 4º de la Ley 901 de 2004, pero es claro que transcribió el contenido del Art. 2º de la misma ley, por lo cual resulta evidente que se trata de un error irrelevante para efectos del estudio de aquella por parte de esta corporación.

De otro lado, la Corte considera que aunque los cargos formulados, uno de forma y dos de fondo, no son amplios, los mismos son explícitos y suficientes en relación con la finalidad de la acción de inconstitucionalidad, que tiene carácter público, de modo que esta corporación no podría exigir en el

presente caso un mayor desarrollo argumentativo, con mayor razón si se tiene en cuenta que en caso de duda sobre la debida formulación de los cargos debe aplicarse el principio *pro actione*, esto es, la admisión de la acción en vez de su rechazo.

Así mismo, los cargos formulados se refieren a todo el contenido del párrafo 3º, Art.2º, de la Ley 901 de 2004, pues el demandante consideró que dicho texto en su totalidad vulnera los preceptos constitucionales indicados en la demanda, lo cual no es lógicamente susceptible de reproche. Cabe advertir, sin embargo, que la Corte al efectuar su estudio deberá establecer si la impugnación es predicable de todo el texto indicado o sólo de una parte del mismo, para delimitar el alcance de su decisión.

También, debe señalarse que el examen de constitucionalidad exige la confrontación entre el contenido abstracto de la norma legal demandada y el de las disposiciones superiores, lo cual implica necesariamente la existencia de un interés general en la instauración de la demanda, cuando el control de constitucionalidad tiene lugar en virtud del ejercicio de la acción pública. Sin embargo, ello no excluye que en forma adicional o accesoría el demandante tenga un interés particular en la declaración de inexecutable de la norma legal, lo cual lógicamente no puede impedir dicho ejercicio.

3. Por otra parte, mediante la Sentencia C-877 de 2005^{2[2]} la Corte Constitucional declaró exequible el aparte normativo demandado en esta oportunidad, respecto del cargo por violación de la reserva de ley estatutaria, que es uno de los formulados en la demanda que se examina, por lo cual existe cosa juzgada constitucional, de conformidad con lo dispuesto en el Art. 243 superior.

Por las razones anteriores procede el estudio de los cargos formulados por la presunta violación del derecho al debido proceso, en particular del derecho de defensa, y del derecho a la igualdad.

Problema jurídico planteado

4. Corresponde a la Corte determinar si el aparte normativo demandado quebranta el derecho al debido proceso, en particular el derecho de defensa, y el derecho a la igualdad, al disponer, de un lado, que las entidades estatales deberán elaborar semestralmente un boletín de deudores morosos y enviarlo al Contador General de la Nación para su consolidación y publicación y, de otro, que las personas que aparezcan relacionadas en él no podrán celebrar contratos con el Estado ni tomar posesión de cargos públicos hasta cuando demuestren la cancelación de la totalidad de las obligaciones contraídas o acrediten la vigencia de un acuerdo de pago.

Para tal efecto la Corte hará unas consideraciones sobre el derecho a la igualdad y sobre el derecho al debido proceso y a continuación analizará los cargos formulados.

Derecho a la igualdad

5. El punto de partida del análisis del derecho fundamental a la igualdad es la fórmula clásica, de inspiración aristotélica, según la cual *“hay que tratar igual a lo igual y desigual a lo desigual”*^{3[3]}.

De conformidad con lo dispuesto en el Art. 13 de la Constitución Política, todas las personas nacen iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los

^{2[2]} M. P. Jaime Córdoba Triviño; Salvamento de Voto de Jaime Araújo Rentería y Alfredo Beltrán Sierra.

^{3[3]} Aristóteles, *Política* III 9 (1280a): “Por ejemplo, parece que la justicia consiste en igualdad, y así es, pero no para todos, sino para los iguales; y la desigualdad parece ser justa, y lo es en efecto, pero no para todos, sino para los desiguales.”

mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

Agrega la misma norma que el Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas a favor de grupos discriminados o marginados, protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.

El precepto de igualdad es reiterado en algunas normas superiores en relación con materias específicas, tales como las confesiones religiosas e iglesias (Art. 19), los hijos habidos en el matrimonio o fuera de él, adoptados o procreados naturalmente o con asistencia científica (Art. 42), la relación de género, masculino y femenino (Art. 43) y las oportunidades para los trabajadores (Art. 53).

En el plano internacional dicho principio es consagrado en tratados ratificados por Colombia, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos suscrito en 1966 (Arts. 2 y 3), aprobado mediante la Ley 74 de 1968, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica) suscrita en 1969 (Art. 24), aprobada mediante la Ley 16 de 1972.

De tal mandato se deduce que la regla general es la igualdad entre las personas o grupos de personas y que sólo por excepción puede dárseles un trato desigual, por lo cual cuando la ley o la autoridad política les dispensan un trato igual no tienen carga alguna de argumentación y, por el contrario, cuando les otorgan un trato desigual deben justificar su decisión en forma objetiva y razonable; de no existir tal justificación, el trato desigual será constitucionalmente ilegítimo o inválido y configurará una discriminación negativa.

La Corte Constitucional ha señalado en múltiples ocasiones que la justificación de un trato desigual por parte del legislador requiere la concurrencia de los siguientes elementos^{4[4]} :

- i) La existencia de disposiciones o efectos jurídicos desiguales.
- ii) La existencia de un fin u objetivo del trato desigual, que debe ser válido a la luz de los valores, principios y derechos constitucionales,
- iii) Que el medio previsto en la norma legal :
 - no esté jurídicamente prohibido y sea en cambio permitido por el ordenamiento superior.
 - sea también válido a la luz de los valores, principios y derechos constitucionales.
 - sea adecuado o idóneo para la consecución del fin u objetivo.
 - sea necesario, es decir, que no existan otros medios que no sacrifiquen los valores, principios o derechos constitucionales o que los sacrifiquen en menor medida.
 - sea proporcional en sentido estricto, o sea, que sus beneficios sean superiores a la afectación de los valores, principios o derechos constitucionales.

^{4[4]} Sobre este tema pueden consultarse las Sentencias C-576 de 2004 , M. P. Jaime Araujo Rentería; C-022 de 1996, M. P. Carlos Gaviria Díaz y T-230 de 1994, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz, entre otras.

Derecho al debido proceso

6. El Art. 29 de la Constitución establece que *“el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”* y regula en forma básica este derecho, el cual tiene carácter fundamental, lo que significa que es inherente a toda persona, incluyendo, por la naturaleza y fines del mismo, a las personas jurídicas, y es de aplicación inmediata conforme a lo estatuido en el Art. 85 *ibídem*.

Dicho derecho, en su modalidad judicial, está estrechamente vinculado al derecho de acceso a la administración de justicia, o derecho a la jurisdicción, que contempla el Art. 229 superior y que consiste en la facultad de acudir a la administración de justicia por parte del Estado para la resolución de los conflictos particulares o para la defensa del ordenamiento jurídico. Dicha vinculación se explica por ser el proceso y, en particular, la sentencia que ordinariamente le pone fin, el medio para la concreción del derecho a la jurisdicción.

En forma general, como principales elementos integrantes del derecho al debido proceso judicial pueden indicarse:

i) El derecho al juez natural, es decir, al juez legalmente competente para adelantar el trámite y adoptar la decisión de fondo respectiva, con carácter definitivo; dicho juez debe ser funcionalmente independiente e imparcial y por ello sólo está sometido al imperio de la ley (Arts. 228 y 230 C. Pol.)

ii) El derecho a ser juzgado con la plenitud de las formas propias de cada juicio.

iii) El derecho a la defensa, que consiste en la facultad de pedir y allegar pruebas y controvertir las que se alleguen en su contra, formular peticiones y alegaciones e impugnar las decisiones que se adopten.

El ejercicio de este derecho tiene como presupuesto indispensable la publicidad del proceso, mediante las citaciones para obtener comparecencia, los traslados de actos procesales de las partes o de los auxiliares de la justicia, y las notificaciones, comunicaciones y publicaciones de las decisiones adoptadas.

iv) El derecho a obtener decisiones ceñidas exclusivamente al ordenamiento jurídico, en razón de los principios de legalidad de la función pública y de independencia funcional del juez, con prevalencia del derecho sustancial (Arts. 6º, 121, 123, 228 y 230 C. Pol.)

v) El derecho a que las decisiones se adopten en un término razonable, sin dilaciones injustificadas.

Acerca de este derecho la Corte ha expresado:

“El derecho al debido proceso, reconocido en el artículo 29 de la Carta Política, comprende una serie de garantías con las cuales se busca sujetar a reglas mínimas sustantivas y procedimentales, el desarrollo de las actuaciones adelantadas por las autoridades en el ámbito judicial o administrativo, con el fin de proteger los derechos e intereses de las personas vinculadas, pues es claro que el debido proceso constituye un límite material al posible ejercicio abusivo de las autoridades estatales”^{5[5]},^{6[6]}

^{5[5]} Sentencia T-416/98, M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero.

^{6[6]} Sentencia C-383 de 2000, M. P. Alvaro Tafur Gálvis.

En otra ocasión señaló:

“El debido proceso se instituye en la Carta Política de 1991 como un derecho de rango fundamental de aplicación inmediata (arts. 29 y 85) que rige para toda clase de actuaciones, sean estas judiciales o administrativas, sometiéndolas a los procedimientos y requisitos legal y reglamentariamente establecidos, para que los sujetos de derecho puedan tramitar los asuntos sometidos a decisión de las distintas autoridades, con protección de sus derechos y libertades públicas, y mediante el otorgamiento de medios idóneos y oportunidades de defensa necesarios, de manera que garanticen la legalidad y certeza jurídica en las resoluciones que allí se adopten.

“De esa forma, se asegura la prevalencia de las garantías sustantivas y procesales requeridas, la imparcialidad del juzgador y la observancia de las reglas predeterminadas en la ley a fin de esclarecer los hechos investigados, así como la práctica, contradicción y valoración de las pruebas recaudadas y allegadas y la definición de los responsables y sus respectivas sanciones^{7[7]}.”^{8[8]}

A nivel internacional el derecho al debido proceso está consagrado, entre otros instrumentos, en la Declaración Universal de Derechos Humanos (Arts. 10 y 11), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Arts. 14 y 15), aprobado mediante la Ley 74 de 1968, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Arts. 8 y 9), aprobada mediante la Ley 16 de 1972.

Examen de los cargos formulados

Inexequibilidad parcial del Parágrafo 3º del Art. 2º de la Ley 901 de 2004

7. De conformidad con el parágrafo 3º del Art. 2º de la Ley 901 de 2004, que subrogó al Art. 4º de la Ley 716 de 2001, sobre depuración de saldos contables :

- i) Las entidades estatales deberán permanentemente en forma semestral elaborar un boletín de deudores morosos, cuando el valor de las acreencias supere un plazo de 6 meses y una cuantía de 5 salarios mínimos legales vigentes.
- ii) El boletín deberá contener la identificación plena del deudor moroso, la identificación y monto del acto generador de la obligación, su fecha de vencimiento y el término de extinción de la misma.
- iii) Los deudores morosos relacionados en el boletín no podrán celebrar contratos con el Estado ni tomar posesión de cargos públicos hasta cuando demuestren la cancelación total de las obligaciones o la vigencia de un acuerdo de pago.
- iv) El boletín será remitido al Contador General de la Nación, en el término allí indicado, quien deberá consolidarlo y publicarlo en la página web de la entidad en las fechas también señaladas.
- v) La Contaduría General de la Nación expedirá certificados sobre el contenido del boletín a cualquier persona natural o jurídica que lo requiera, el valor de los cuales se señala en un 3% del salario mínimo legal mensual vigente.

^{7[7]} Ver las Sentencias C-053/93, M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo y C-259/95, M.P. Dr. Hernando Herrera Vergara.

^{8[8]} Sentencia C- 540 de 1997, M. P. Hernando Herrera Vergara.

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

8. El demandante considera que el contenido antes indicado de la expresión acusada infringe el derecho al debido proceso, en particular el derecho de defensa, de las personas relacionadas en el boletín de deudores morosos, pues éste constituye un medio de coacción para obtener el pago de las obligaciones, que evita a las entidades públicas acreedoras tener que acudir al proceso ejecutivo previsto en las normas legales. Así mismo plantea que dicho segmento quebranta el derecho a la igualdad, en cuanto discrimina negativamente a tales personas, respecto de la celebración de contratos con el Estado y el acceso a cargos públicos.

9. El cargo por violación del derecho a la igualdad está referido a la posibilidad de celebrar contratos con las entidades estatales y de tomar posesión de cargos públicos, es decir, al derecho fundamental a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, consagrado en el Art. 40 de la Constitución, y en particular, al derecho de acceder al desempeño de funciones y cargos públicos (Num. 7 de dicho artículo), los cuales constituyen una expresión muy destacada de la democracia participativa establecida en el Estado colombiano (preámbulo y Art. 1º C. Pol.), para cuyo efecto este último tiene como uno de sus fines esenciales facilitar la participación de todos en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación (Art. 2º C. Pol.).

En lo concerniente a la celebración de contratos con el Estado, debe tenerse en cuenta que los contratistas son colaboradores del mismo en la consecución de sus fines, de conformidad con lo previsto en el Art. 3º de la Ley 80 de 1993, por la que se expidió el estatuto general de contratación de la Administración Pública, en virtud del cual *“los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines.*

“Los particulares, por su parte, tendrán en cuenta al celebrar y ejecutar contratos con las entidades estatales que, además de la obtención de utilidades cuya protección garantiza el Estado, colaboran con ellas en el logro de sus fines y cumplen una función social que, como tal, implica obligaciones”.

Por ser el mencionado derecho de carácter fundamental, todas las personas son titulares del mismo, en las condiciones establecidas en la ley, en una situación de igualdad.

El Boletín de Deudores Morosos del Estado establecido en el Parágrafo 3º del Art. 2º de la Ley 901 de 2004 tiene como finalidad lograr el saneamiento de la información contable de las entidades del Estado y, más allá, de los recursos patrimoniales de éste, lo cual es sin duda constitucionalmente legítimo, en cuanto favorece el recaudo de los recursos económicos que requiere el Estado para el cumplimiento de sus fines (Art. 2º C. Pol.) y procura la efectividad del deber de la persona y del ciudadano de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del mismo dentro de conceptos de justicia y equidad (Art. 95, Num. 9, C. Pol.).

Dicho parágrafo contiene en el inciso 2º una prohibición en el sentido de que las personas relacionadas en el Boletín de Deudores Morosos del Estado no podrán celebrar contratos con éste 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, precepto que complementa el inciso 4º del mismo parágrafo al disponer que la Contaduría General de la Nación expedirá certificados sobre el contenido del mencionado boletín a cualquier persona natural o jurídica que

los requiera y al señalar la cuantía del pago de los mismos con referencia al salario mínimo legal mensual vigente.

Dicha prohibición es contraria al principio de igualdad establecido en el Art. 13 superior, por desconocer el requisito de proporcionalidad en sentido estricto que han señalado la doctrina constitucional y la jurisprudencia de esta corporación, ya que el beneficio que se obtiene con ella, esto es, la obtención del pago de los créditos a favor de las entidades estatales y el saneamiento de su información contable y de sus finanzas, es muy inferior a la afectación del derecho fundamental de acceso a los cargos públicos consagrado en el Art. 40 de la Constitución, del que son titulares los deudores relacionados en el boletín, de suerte que se genera una ostensible desproporción, de mayor significado si se tiene en cuenta que por los graves problemas económicos y sociales del país son muchos los deudores que resultan convertidos en víctimas de tal medida por circunstancias ajenas a su voluntad.

En este sentido cabe señalar numerosos ejemplos, entre ellos los casos de las personas a quienes se ha impuesto una multa de tránsito que no pueden cancelar en el plazo de seis (6) meses que prevé el aparte normativo demandado, o de las personas que han obtenido la prestación de servicios de salud para sí mismas o para sus familiares en hospitales públicos y no pueden efectuar su pago en el mismo término, las cuales, por efecto de lo dispuesto en los incisos 2º y 4º de dicho segmento, resultan privadas del ejercicio del citado derecho fundamental sin justificación válida a la luz de la Constitución.

Adicionalmente, la indicada medida prohibitiva no es necesaria para obtener el pago de las obligaciones a favor de las entidades del Estado, puesto que éstas pueden hacer uso del proceso ejecutivo regulado en la ley, tanto por la vía de la llamada jurisdicción coactiva, en las materias en que aquella la contempla, como por la vía jurisdiccional propiamente dicha, sin afectar los derechos fundamentales de los deudores.

En consecuencia, el trato desigual otorgado por los incisos 2º y 4º del párrafo 3º del Art. 2º de la Ley 901 de 2004 a los deudores morosos del Estado no tiene una justificación objetiva y razonable y configura así una discriminación negativa de los mismos, contraria al principio de igualdad previsto en el Art. 13 de la Constitución, en concordancia con lo dispuesto en el Art. 40 ibídem sobre el derecho fundamental de acceso a los cargos públicos. Por ello, la Corte los declarará inexecutable.

En cambio, los incisos 1º, 3º y 5º del mismo párrafo serán declarados executable respecto del cargo por violación del principio de igualdad.

10. Por otra parte, en lo concerniente a estos últimos incisos y respecto del cargo por supuesta violación del derecho al debido proceso, en particular del derecho de defensa, de las personas relacionadas en el Boletín de Deudores Morosos del Estado, es oportuno recordar que los mismos disponen: i) el deber de las entidades estatales de elaborar semestralmente dicho boletín, con el contenido allí indicado (inciso 1º); ii) el deber de las mismas entidades de remitir el boletín al Contador General de la Nación para su consolidación y su publicación por parte de este funcionario (inciso 3º), y iii) la asignación de la función de control del cumplimiento de los mencionados deberes, a la Contraloría General de la República y demás órganos de control fiscal.

A este respecto la Corte observa que al excluirse del ordenamiento jurídico la prohibición, a los deudores morosos de las entidades estatales relacionados en el boletín, de celebrar contratos con el Estado y de tomar posesión de cargos públicos, en virtud de la declaración de inexecutable de los citados incisos 2º y 4º del Párrafo 3º del Art. 2º de la Ley 901 de 2004, la alegada violación

del derecho al debido proceso no se configura, pues ya no existe la posibilidad de que aquellos sufran esas gravosas consecuencias y, por ende, resulta irrelevante el ejercicio del derecho de defensa. Por tanto, declarará exequibles los incisos 1º, 3º y 5º del párrafo demandado en relación con este cargo.

11. Debe señalarse finalmente que la situación derivada del Boletín de Deudores Morosos del Estado, de que trata la expresión acusada, es distinta de la derivada del Boletín de Responsables Fiscales regulado en el Art. 60 de la Ley 610 de 2000, por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías^{9[9]}, ya que en este último caso el boletín contiene *“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”*, lo cual significa que, por una parte, se ha adelantado un proceso administrativo en el que la persona ha tenido la oportunidad de ejercer su derecho de defensa, y, por otra parte, la declaración de responsabilidad se fundamenta en malos manejos de bienes públicos. En cambio, en el caso del Boletín de Deudores Morosos del Estado no ocurre ni lo uno ni lo otro.

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,

RESUELVE:

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.

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

^{9[9]} El Art. 60 de la Ley 610 de 2000 fue declarado exequible por la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-877 de 2005, M. P. Jaime Córdoba Triviño, por el cargo de violación de la reserva de ley estatutaria; Salvamento de Voto de Jaime Araújo Rentería y Alfredo Beltrán Sierra.

Magistrado
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

[Principio del documento](#)