

Sentencia C-099/01

FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA EXPEDICION DE CODIGOS-No aplicación retroactiva de prohibición

FUNCION ADMINISTRATIVA-Racionalización del ejercicio/PATRIMONIO DE ENTIDAD PUBLICA-Preservación

DERECHO DE PETICION DE COPIAS-Pago cuando cantidad lo justifique

DERECHO DE PETICION-No es absoluto

CLAUSULA GENERAL DE COMPETENCIA LEGISLATIVA-Definición de elementos para concreción de derechos

RACIONALIZACION DE RECURSO PUBLICOS-Razonabilidad y proporcionalidad

DERECHO DE PETICION DE COPIAS-Cobro por la expedición

Referencia: expediente D-3184

Demanda de inconstitucionalidad contra el Código Contencioso Administrativo, artículo 24 del Decreto Ley 01 de 1984 subrogado por el art. 17 de la Ley 57 de 1985, artículo 17.

Actor: Amed Antenor Abasolo Urresta

Dr. FABIO MORON DIAZ

Bogotá D.C., enero treinta y uno (31) de dos mil uno (2001).

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 consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano AMED ANTENOR ABASOLO URRESTA presentó ante esta Corporación demanda de inconstitucionalidad contra el art. 24 del Decreto ley 01 de 1.984 subrogado por el art. 17 de la Ley 57 de 1.985.

Por Auto del 25 de septiembre del 2000, el Magistrado Sustanciador decidió admitir la demanda y ordenó fijar en lista el negocio, correr traslado del expediente al señor Procurador General de la Nación para efectos de recibir el concepto de su competencia y enviar las comunicaciones respectivas al Señor Presidente de la República y a los Señores Ministros del Interior, Justicia y del Derecho, Trabajo y Seguridad Social, así como al Director del Departamento Administrativo de la Función Pública.

Una vez cumplidos todos los trámites propios de esta clase de actuaciones, la Corte Constitucional procede a decidir sobre la demanda de la referencia.

II. EL TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

El ciudadano demandante reprodujo en su libelo demandatorio el texto de la preceptiva acusada parcialmente, cuyo tenor literal es el siguiente conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 36439 del 2 de enero de 1.984 .

“El Congreso de la República de Colombia

Decreta...”

Art. 24 Subrogado. Ley 57 de 1.985, art. 17. La expedición de copias dará lugar al pago de las mismas , cuando la cantidad solicitada lo justifique. El pago se hará a la tesorería de la entidad o en estampillas de timbre nacional que se anularan, conforme a la tarifa que adopte el funcionario encargado de autorizar la expedición

“En ningún caso el precio fijado podrá exceder al costo de la reproducción.

III. LA DEMANDA

Estima el demandante, que la norma acusada desconoce los artículos 1,2,4,13,23,67 y 70 de la Constitución Política.

Para el demandante la exigencia contenida en la norma impugnada, de efectuar el pago de las copias de documentos oficiales solicitados en el ejercicio del derecho de petición, cuando la cantidad solicitada así lo justifique, restringe el ejercicio del derecho de petición, a la vez que constituye un obstáculo para el acceso a la educación de la cultura.

Señala el demandante que esa limitante de carácter económico contraria la esencia misma del derecho de petición, en tanto la carta lo consagra como un mecanismo ágil y expedito, para que los particulares puedan obtener de la administración pública una información oportuna clara y precisa que les permita conocer la razón de sus decisiones y fiscalizar sus actos, con lo cual se logra una mayor participación de la ciudadanía, en el desarrollo de actividades propias del Estado, correspondiéndole a éste de acuerdo a lo dispuesto en el preámbulo de la Carta, disponer de los medios necesarios para asegurar la efectividad de los valores y principios en que se funda la norma Superior, lo que en su concepto resulta desconocido por el legislador cuando este coarta, con elementos extraños ligados a factores económicos los derechos constitucionales a favor de los ciudadanos, todo lo cual comporta una discriminación que contradice el artículo 13 superior.

IV. INTERVENCIONES OFICIALES

1. Intervención del Ministerio del Interior

Dentro de la oportunidad procesal pertinente el Secretario General del Ministerio del Interior intervino en representación de la entidad, mediante escrito de fecha 11 de octubre del año 2.000, solicitándole a esta Corporación la declaratoria de constitucionalidad de la norma acusada, con base en los siguientes razonamientos:

En efecto en criterio del Ministerio del Interior la norma acusada no contradice el derecho de petición como un derecho fundamental, pues este no es absoluto, sino relativo y sujeto a las condiciones que el legislador en su libertad de configuración pretenda desarrollar.

En criterio del interviniente, las entidades del Estado tienen la facultad legal de fijar en sus

reglamentos internos el desarrollo del derecho de petición así como el costo de la expedición de las fotocopias conforme a lo dispuesto en los artículos 24 y 32 del Código Contencioso Administrativo.

A juicio del Ministerio del Interior, no le asiste razón al demandante cuando afirma que la norma cuestionada vulnera los artículos 1, 2, 13, 23, 67 y 70 de la Constitución Política, por que el cobro por el valor de expedición de copias o fotocopias, se justifica, en la medida en que normalmente se trata de un interés personal y particular de un ciudadano quien solicita a la administración en el ejercicio del derecho de petición la expedición de documentos públicos, lo que implica que la reproducción de los referidos documentos, cualquiera que sea su contenido debe tener un valor equivalente a los costos reales que no tienen por que ser asumidos por las entidades publicas, pues ello va dirigido a la defensa de la patrimonialidad publica de las entidades estatales.

2. Intervención del Ministerio de Justicia y del Derecho

Por su parte el Ministerio de Justicia y del Derecho, mediante escrito de fecha 11 de octubre del 2000 intervino ante esta Corporación, solicitando la exequibilidad de la norma demandada, con base en los siguientes argumentos.

A juicio del Ministerio de Justicia y del Derecho, luego de precisar los alcances constitucionales del derecho de petición, desde la revolución francesa hasta nuestros días y de citar algunas jurisprudencias de la Corte Constitucional sobre el particular, estimó el interviniente que la disposición acusada no desconoce el derecho constitucional de petición ni ninguna norma constitucional, en la medida en que la disposición cuestionada es razonable y proporcional, pues no restringe, como lo parece entender el demandante, el derecho de petición en comento, pues, la norma cuestionada contiene una medida justificable y eficaz para los fines perseguidos. En efecto, en criterio del Ministerio interviniente el Legislador dispuso que la carga del pago de las copias se ha de causar cuando su cantidad lo justifique.

Estima el interviniente que la norma acusada introduce un margen de discrecionalidad a favor del funcionario competente para expedir la información solicitada, discrecionalidad que ha de aplicarse de manera restrictiva, esto es, asegurando en la medida de lo posible la garantía del derecho fundamental, y sólo cuando la cantidad lo justifique y el peticionario

este en condiciones de asumir la carga económica.

En opinión del apoderado del Ministerio de Justicia y del Derecho, el legislador considero adecuado el cobro por la expedición de copias, lo cual no contradice normas superiores, pues la justificación constitucional de exigir el pago de las copias solicitadas tiene como limite que el valor de estas, no exceda el costo de la reproducción, pues cuando ello ocurra el artículo 18 de la ley 57 de 1.985 dispone que la administración informara al solicitante el numero y la fecha del diario, boletín o gaceta en que se hizo la divulgación para que éste por su cuenta lo consulte en forma directa o lo reproduzca por los medios técnicos que considere, sin que ello contraría los derechos fundamentales garantizados en la Constitución.

3. Intervención del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social

En el término establecido por la ley, mediante escrito de fecha 10 de octubre del año 2.000, intervino el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, a través de apoderado, el cual solicitó a esta Corporación la declaratoria de constitucionalidad de la norma acusada, con fundamento en los siguientes razonamientos.

En efecto en opinión del interviniente, luego de citar abundante doctrina y jurisprudencia sobre el derecho de petición, y sus distintas manifestaciones legales, concluyo el apoderado que no es aceptable el planteamiento formulado por el actor en su demanda, ya que es un hecho publico y notorio que en las entidades publicas no cobran el suministro de copias cuando el numero de las mismas es reducido o autorizan reproducir las mismas en un establecimiento de comercio particular, no teniendo injerencia alguna sobre el costo de las mismas.

A juicio del apoderado de la entidad interviniente lo que busca el legislador con dicha norma es la protección del patrimonio económico público, el cual de por si se encuentra gravemente afectado por fenómenos macro económicos como el déficit fiscal, el pago de la deuda pública interna la recesión económica, el despilfarro y corrupción administrativa.

De otro lado, luego de ahondar en el derecho constitucional a la igualdad y sus distintas características constitucionales, concluye el apoderado del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, que la norma acusada no desconoce tampoco el derecho a la igualdad, pues conforme al entendimiento constitucional del mismo por parte de la jurisprudencia de la Corte

constitucional y del propio texto del artículo 13 superior, el cobro de la expedición de copias, solamente cuando la cantidad así lo requiera y cuando su valor no pueda exceder el costo de reproducción del costo del documento no contradice ni comporta un trato desigual por parte del legislador pues las entidades publican no obtienen ganancia alguna por el cobro de las copias a favor de los ciudadanos.

En consecuencia el artículo demandado se ajusta a lo preceptuado en el artículo 209 de la Constitución.

VI. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

Por medio del concepto fiscal de fecha 07 de noviembre del 2000, el Procurador General de la Nación, Dr. Jaime Bernal Cuéllar, en oficio No. 2357, solicitó a esta Corporación declarar exequible el artículo 24 del Decreto ley 01 de 1.984.

En efecto, en criterio del Jefe del Ministerio Público no es aceptable el argumento del demandante en la medida en que la norma cuestionada no desconoce el derecho de petición pues es claro que el legislador determinó que todas las personas, en condiciones de igualdad, cuando en virtud del derecho de petición se les autorice la expedición de copias habrá lugar al pago de las mismas cuando la cantidad solicitada a si lo justifique, conforme a la tarifa que adopte el encargado de autorizar la expedición la cual en ningún caso podrá exceder el costo de la expedición.

A juicio del Procurador General de la Nación el principio de efectividad de los derechos consagrado en el art. 5º superior indica que prima facie, todos los derechos constitucionales deben ser garantizados. No obstante ésta regla federal es atemperada cuando se trata de la aplicación de derechos constitucionales de configuración legal, como ocurre con el derecho de petición.

En consecuencia de lo anterior, una cosa es que resulte violado el derecho de petición cuando no se resuelva material y oportunamente acerca de la solicitud presentada y otra muy distinta que el peticionario aspire a que se le conceda gratuitamente la expedición de un numero ilimitado de copias.

Por último estima la vista fiscal que la norma cuestionada implica que el funcionario

encargado de autorizar la expedición de los documentos solicitados, no se comporte en forma arbitraria pues el legislador trazó una zona para el ejercicio razonable de la facultad de señalar un precio por las copias que habrán de expedirse, como es que la cantidad solicitada así lo justifique. En opinión del procurador esa zona discrecional debe entenderse como un propósito racionalizado de los recursos económicos del Estado que busca impedir el abuso en la solicitud de copias que las personas realicen en el ejercicio del derecho de petición.

Finalmente considera el Procurador General de la Nación que la norma cuestionada persigue una finalidad legítima de especial importancia constitucional, que contiene además un margen de discrecionalidad que permite al funcionario que autoriza la expedición de las copias determinar si la cantidad solicitada, justifica el cobro de las mismas, tarifa que además no podrá exceder el costo de la reproducción, lo que resulta jurídicamente razonable y proporcionado, en tanto no se advierte que existan medidas alternativas que permitan obtener el mismo resultado sin que comporte una menor restricción del Derecho, limitación que se produce exclusivamente en el caso sub examine en virtud de la cantidad de copias solicitadas que de no tener restricción alguna podría llegar a implicar igualmente una asignación ilimitada de recursos estatales. Por lo tanto la norma acusada se ajusta a la Constitución.

VII. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer la demanda de la referencia, en virtud de lo establecido por el artículo 241-5 de la Constitución Política, desarrollado por el Decreto 2067 de 1991, en razón a que la demanda va dirigida contra un Decreto con fuerza de ley .

2. La materia que se debate

El artículo 24 del decreto Ley 01 de 1.984 subrogado por el art. 57 de 1.985 artículo 17 contempla el pago de las copias de los documentos oficiales cuando la cantidad solicitada lo justifique. A juicio del demandante, la norma restringe el derecho fundamental de petición como quiera que impone una carga económica injustificada al peticionario. En consecuencia debe la Corte Constitucional estudiar si la exigencia legal del pago de las copias de los documentos oficiales solicitadas por los ciudadanos conculca o restringe de manera

injustificada y desproporcionada el derecho fundamental de petición, de igualdad en el tratamiento por parte del legislador u otros derechos fundamentales.

3. Cuestión preliminar

Como la demanda de inconstitucionalidad esta dirigida contra una norma perteneciente al Título I Capítulo IV del Código Contencioso Administrativo, reformado por el decreto Ley 01 de 1.984, que trata del derecho de petición de informaciones, resulta oportuno recordar que mediante la Sentencia C-555 de 1.999 M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz, en donde dijo la Corte a propósito de la expedición de Códigos por vía de facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso de la República antes de la expedición de la Constitución Política de 1.991.

En efecto, la Corte estimo lo siguiente:

“Los aspectos de forma de una norma expedida con anterioridad a la actual Constitución se rigen por las disposiciones superiores vigentes en el momento de su creación. La prohibición de revestir al Presidente de la República de facultades extraordinarias para expedir códigos que consagra la Constitución, no se contenía en la anterior y, mal puede aplicarse retroactivamente, respecto de normas - como el D. 001 de 1984 y la Ley 58 de 1984 - dictadas al amparo de la preceptiva constitucional derogada.”

En consecuencia de lo anterior, la Corte estima que es necesario estarse a lo resuelto en dicha providencia por lo efectos de las cosa juzgada constitucional.

4. El análisis Constitucional del artículo 24 del Decreto 01 de 1.984 subrogado por la Ley 57 de 1.985.

Descendiendo al cargo concreto dirigido contra el artículo cuestionado, lo primero que debe advertir la Corte es que los argumentos esbozados por el autor en su demanda no son aceptables, como quiera que la exposición demandada al imponer al ciudadano peticionario la carga de asumir el pago de las copias de los documentos solicitados, cuando la cantidad lo justifique, no significa que dicha limitación resulte violatoria del derecho fundamental de petición, pues es claro que el propósito que anima al legislador, cuando introduce este tipo de disposiciones en el orden jurídico, no es otro que el de pretender racionalizar el ejercicio

de la función administrativa (art. 209 de la Constitución Política) si como el de preservar el patrimonio público de las entidades públicas.

Estima la sala que el legislador determinó que todas las personas en condiciones de igualdad, cuando en virtud del derecho de petición solicite la expedición de copias, deberán pagar las mismas, cuando la cantidad solicitada así lo justifique, conforme a la tarifa que adopte el funcionario público encargado de autorizar la expedición de las mismas, la cual en ningún caso podrá exceder el costo de la reproducción.

Así las cosas resulta meridianamente claro que el derecho de petición comporta varias manifestaciones en las cuales el legislador colabora en su configuración legal y en su desarrollo constitucional. En consecuencia conforme a la jurisprudencia de esta Corte el derecho de petición al igual que los demás derechos fundamentales consagrados en el orden constitucional no tienen per-se el carácter de absolutos, pues cuentan con los límites impuestos por los derechos de los demás y el orden jurídico.

En este sentido el Legislador, puede, en ejercicio de la cláusula general de competencia prevista en el artículo 150 superior definir los distintos elementos materiales para concretar el ejercicio de los derechos fundamentales y por lo tanto es un deber constitucional la prevalencia de interés general y la carga ética de todo ciudadano de respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios. (art. 95 num. 1 y 5 Constitucional).

En este orden de ideas la disposición acusada se acompasa con el orden constitucional superior y con la jurisprudencia de esta Corporación, vertida sobre el particular, entre otras en las sentencias C-621 de 1997, T- 522 de 1.994, T-424 de 1.998, C-555 de 1.993 y C-023 de 1.998, en donde esta Corporación en forma reiterada ha estimado que el derecho a una acción estatal que involucra la utilización de recursos públicos limitados se deben configurar dentro de unas condiciones materiales definidas previamente por el legislador, ya que la actividad estatal pero especialmente la administrativa se sustenta en los principios de eficiencia, moralidad, economía, celeridad y equidad. (art. 209 Superior).

Bajo ésta perspectiva constitucional no existe límite constitucional para que el legislador no pueda establecer condiciones que procuren la racionalización del manejo de sus recursos públicos, siempre claro está, que tales límites sean razonables y proporcionales respecto a las finalidades constitucionales que se persiguen.

De otra parte, estima la sala que el fundamento jurídico para el cobro por la expedición de las copias de documentos públicos, descansa en el art. 95 numeral 9º de la Constitución Política a cuyo tenor es deber de las personas y de los ciudadanos contribuir con el funcionamiento y los gastos en inversiones del Estado dentro de los conceptos de justicia y equidad.

En este sentido resulta oportuno recordar nuevamente la Sentencia C-847 de 1.999 M.P. Dr. Fabio Morón Díaz, en la cual la Corte dijo lo siguiente:

“En efecto, ha sido múltiple la jurisprudencia de esta Corte, a propósito de las contribuciones fiscales o parafiscales, en el sentido de señalar que el fundamento jurídico de estos cobros está contenido en el artículo 95 numeral 9 de la Constitución, a cuyo tenor es deber de la persona y del ciudadano contribuir con el financiamiento de los gastos e inversiones del Estado, dentro de conceptos de justicia y equidad.

Para la Corte, conforme a su jurisprudencia, resulta claro que el valor del costo de adquisición del Diario Oficial a partir de la vigencia del decreto 2150 de 1995, o la suscripción periódica u ocasional al mismo deberán ser pagados, exclusivamente por los usuarios del mismo y la finalidad del cobro va dirigido necesariamente a la recuperación de los costos de producción de la publicación que genera el servicio por parte de la Imprenta Nacional de Colombia, con lo cual se llega a la conclusión de que tal costo encaja dentro del denominado conjunto de “tasas”¹.

Ahora bien, siguiendo con el concepto de tasa como aquellos ingresos tributarios que se establecen unilateralmente por el Estado, pero que sólo se hacen exigibles en el evento de que el particular decida utilizar el servicio público correspondiente. Es decir, se trata de una recuperación total o parcial de los costos que genera la prestación de un servicio público; se autofinancia mediante una remuneración que se paga a la entidad administrativa que lo presta². En este sentido, la tasa, al ser una contribución parafiscal, su imposición le corresponde, de manera privativa a los órganos de representación popular -Congreso, Asambleas Departamentales y Concejos Municipales- (artículo 338, en concordancia con el 150-12, 300-4 y 313-4 superior) y de manera excepcional al Presidente de la República, en virtud de la Emergencia Económica (215 ibídem). En este sentido la sentencia C-116 de 1996 M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz, a propósito del tema expreso:

“La Carta Política autoriza a las citadas Corporaciones Públicas para delegar en las autoridades administrativas respectivas, la labor de fijar las tarifas de las tasas y las contribuciones que cobran a los contribuyentes, como recuperación de los costos que generan los servicios que el Estado presta por intermedio de alguna de sus entidades, o participación de los beneficios que el contribuyente recibe. La fijación del monto de las tarifas no es asunto discrecional de la autoridad delegataria, pues es requisito indispensable que el legislador haya determinado previamente el sistema y el método para definir tales costos y la forma de hacer su reparto, según lo prescribe el inciso segundo del artículo 338 de la Carta.”

De otra parte, en la misma sentencia precisa la Corte que:

“De otra parte, es pertinente reiterar que “cuando el Congreso, las asambleas y los concejos hacen uso del expediente previsto en el inciso segundo del artículo 338 de la Carta, están condicionados por la misma preceptiva superior y, por ende, no les es dado traspasar a otra autoridad de manera absoluta e incontrolada la competencia para fijar tarifas de tasas y contribuciones. Es decir, la falta de cualquiera de los enunciados requisitos implica la inconstitucionalidad del acto mediante el cual se otorgó a una autoridad específica tal atribución, pues en ese evento se estaría reasignando una facultad propia del respectivo cuerpo colegiado por fuera de los límites señalados en el Ordenamiento Fundamental”.

En síntesis, como el legislador en la ley 57 de 1.985 , art. 17 , subrogo el art. 24 del Decreto 01 de 1.984, se ajustó a lo dispuesto en los artículos 338 en concordancia con los artículos 150-12, 300-4 y 313-4 superiores pues el Congreso de la República ejerció una función propia de su ámbito constitucional al establecer una modalidad de tasa a favor de una entidad publica cuando autorizo el cobro de las copias, cuando la cantidad así lo justifique, tendientes a la recuperación de los costos de la producción de la publicaciones por parte de los organismos públicos; en virtud del derecho de petición de un ciudadano, todo lo cual, en criterio de esta Corporación procura una finalidad protegida constitucionalmente, pues, la disposición cuestionada contiene un elemento de discrecionalidad que le otorga al servidor publico que autoriza la expedición de las copias determinar si la cantidad solicitada justifica el cobro de las mismas, tarifa que además no podrá exceder el costo económico material de la reproducción, lo que torna justo , razonable y proporcional la disposición cuestionada, pues la norma acusada contiene un criterio equitativo, repárese que los gastos del Estado deben

estar fundamentados en los principios de igualdad, moralidad, eficiencia, eficacia, economía, celeridad y equidad

VII. DECISION

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

RESUELVE:

Primero. Declararse EXEQUIBLE el artículo 24 del Decreto Ley 01 de 1.984 subrogado por el art. 17 de la Ley 57 de 1.985.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

FABIO MORON DIAZ

Presidente

ALFREDO BELTRAN SIERRA

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada (E)

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Magistrada (E)

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

IVAN ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (E)

1 C-465/93 M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa

2 C-455/94 M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo