C-511-99

Sentencia C-511/99

CIUDADANIA-Presupuesto esencial para ejercicio de derechos políticos

La ciudadanía es pues el presupuesto esencial para el ejercicio de los derechos políticos y éstos, a su vez, se traducen en la facultad de los nacionales para elegir y ser elegidos, tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares, cabildos abiertos, revocatorias de mandatos, constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas, formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas, promover acciones de inconstitucionalidad en defensa de la integridad y supremacía de la Constitución y, en fin, desempeñar cargos públicos.

CEDULA DE CIUDADANIA

La cédula de ciudadanía representa en nuestra organización jurídica, un instrumento de vastos alcances en el orden social, en la medida en la que se considera idónea para identificar cabalmente a las personas, acreditar la ciudadanía y viabilizar el ejercicio de los derechos civiles y políticos. No cabe duda que la cédula de ciudadanía constituye un documento al que se le atribuyen alcances y virtualidades de diferente orden que trascienden, según la Constitución y la ley, la vida personal de los individuos para incidir de modo especial en el propio acontecer de la organización y funcionamiento de la sociedad.

CEDULA DE CIUDADANIA-No se debe cobrar por renovación

No ofrece duda alguna que la Nación y las entidades territoriales, gozan de la potestad para establecer, a través de sus órganos de representación popular, tasas a cargo de los usuarios por la prestación de servicios públicos, y específicamente los domiciliarios, e inclusive para subsidiar a los usuarios de éstos últimos, (arts. 338 y 368). En consecuencia, es posible no exigir el pago del costo por los servicios que el Estado presta a los usuarios de un servicio público, que desde luego les confiere un provecho económico directo, con mucha más razón resulta jurídica y racionalmente aceptable que se exima a los ciudadanos del pago por el servicio de cedulación, pues, como se ha dicho éste constituye una función esencial del Estado dirigida a proteger la democracia, mediante la implementación de los medios

adecuados para que el ciudadano ejercite sus derechos políticos. La Corte estima que la expresión “renovaciones” en cuento ella supone que al ciudadano se le deba cobrar un costo por la sustitución de la cédula es violatoria de la Constitución.

Referencia: Expediente D-2363

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 65 (parcial) del Decreto-ley 2241 de 1986, por el cual se adopta el Código Electoral.

Actor: Germán Eduardo Espinosa F.

Magistrado Ponente:

Dr. ANTONIO BARRERA CARBONELL.

Santafé de Bogotá D.C., julio catorce (14) de mil novecientos noventa y nueve (1999).

I. ANTECEDENTES.

Es de observar, que el proyecto original de sentencia presentado a la Sala Plena por el H. Magistrado Vladimiro Naranjo Mesa no fue aprobado, razón por la cual la elaboración de la sentencia que contiene la decisión mayoritaria fue asignada al Magistrado Ponente.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA.

Se transcribe a continuación el texto del art. 65 del decreto ley 2241/86, resaltando en negrilla la expresión que se acusa, así:

Decreto Ley 2241 de 1986

Por el cual se adopta el Código Electoral

Artículo 65: El Registrador Nacional del Estado Civil periódicamente señalará el valor de los duplicados, renovaciones, rectificaciones de las cédulas de ciudadanía y tarjetas de identidad y de los libros y publicaciones que edite la Registraduría y la tarifa de los servicios que ésta preste.

III. LA DEMANDA.

Considera el demandante que la disposición acusada vulnera los artículos 2°, 13, 14, 40, 99,120 y 266 de la Constitución Política.

Para el demandante no resulta extraño que el legislador haya autorizado al Registrador Nacional "para mantener actualizados los valores de reposición de los documentos que por ley está obligado a expedir, entre ellos la cédula de ciudadanía, cuando se deba a una circunstancia no imputable al Estado como sería la pérdida, destrucción o deterioro de dicho documento". Sin embargo, la facultad para cobrar la renovación de la cédula de ciudadanía resulta manifiestamente contraria a la Constitución, debido a que dicha medida se produce por causas ajenas a la voluntad de su titular, porque obedece a imposición unilateral de la autoridad.

Advierte el actor que el servicio de expedición de documentos de identidad ha sido tradicionalmente gratuito y que hoy en día el artículo 17 de la Ley 84 de 1993 prescribe que la expedición de la cédula de ciudadanía y de un primer duplicado, corren en su totalidad a cargo del Estado y sin ningún costo para el ciudadano. Esta gratuidad, a su manera de ver, es lógica, pues la cedulación es una función esencial del Estado y este documento permite garantizar la efectividad de varios derechos, deberes y principios de rango constitucional.

Para el demandante, el cobro de la renovación de la cédula que establece la norma reprochada, desconoce la efectividad de los derechos civiles, políticos y administrativos del ciudadano, por lo cual vulnera el artículo 2° superior, en cuanto establece un condicionamiento no previsto en la Carta Política para el ejercicio de los referidos derechos.

Por las razones anteriores, la norma acusada también desconoce el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica que consagra el artículo 14 constitucional, el derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político a que se refiere el artículo 40 superior, y la calidad de ciudadano que conforme al artículo 99 ibídem es condición previa e indispensable para ejercer el derecho al sufragio, a ser elegido y desempeñar cargos públicos que lleven anexa autoridad o jurisdicción.

En relación con los artículos 120 y 266 superiores, el demandante igualmente aduce su violación, pero omite indicar cómo se produce la misma.

En cuanto al principio de igualdad, el actor señala que tal principio se vulnera cuando el

Estado no cobra ningún valor por la expedición de la cédula por primera vez, al paso que sí lo hace cuando ordena renovarla, dado que la obligación de obtenerla es idéntica en ambos casos.

IV. INTERVENCION DE LA REGISTRDURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL.

La Registraduría Nacional del Estado Civil, a través de apoderada, intervino para oponerse a la demanda en consideración a que el artículo 258 de la Constitución Política autoriza a la ley para implantar mecanismos de votación que otorguen mejores garantías para el ejercicio de este derecho, lo cual supone la expedición de una cédula que cumpla con los parámetros de la ciencia y tecnología moderna.

La norma demandada no contradice el principio de igualdad, puesto que se trata de una regla general que no hace distingos ni excepciones entre los colombianos, ni desconoce el artículo 14 superior, toda vez que la renovación de la cédula de ciudadanía no atenta contra la personalidad jurídica de los ciudadanos.

En cuanto a la pretendida violación de los artículos 122 y 266 de la Constitución, cabe señalar que son precisamente las disposiciones que le atribuyen el Consejo Nacional Electoral y al Registrador Nacional del Estado Civil las funciones de organizar y vigilar las elecciones, así como lo relativo a la identidad de las personas.

La renovación de la cédula, por lo demás, forma parte de la labor de modernización del proceso electoral, que dispone el código de la materia, cuyo costo es una tema propio de la ley y de los reglamentos que expida la Registraduría Nacional del Estado Civil.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

En la oportunidad legal, el señor Procurador General de la Nación se pronunció sobre la demanda y solicitó a esta Corporación declarar la inexequibilidad de la expresión “renovaciones,” contenida en el artículo 65 del Decreto Ley 2241 de 1986, de acuerdo con los argumentos que se enuncian a continuación.

En el sentir de la Procuraduría “como consecuencia de la adopción del principio de la soberanía popular, el sistema democrático colombiano hizo tránsito de la democracia representativa a la democracia participativa.” El primero de los mecanismos participativos, y

el principal, es el voto. “Elegir y ser elegido, tomar parte en las elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares, revocar el mandato de los elegidos en los casos previstos en la Constitución y la ley, son actividades participativas de la ciudadanía, en las que el voto tiene un papel determinante.”

Por las razones señaladas considera el Procurador no viable, desde la perspectiva de la axiología constitucional, trasladar la carga económica de la renovación de la cédula de ciudadanía a los destinatarios de la misma, cuando mediante este documento el pueblo ejerce su soberanía.

De otro lado, para el señor Procurador el establecer un costo a cargo del ciudadano por la renovación de la cédula de ciudadanía, resulta contradictorio con la política estatal de promoción y fomento de la participación electoral, política que, a su juicio, es deber del Estado adelantar. Fundamenta este acerto en la jurisprudencia de esta Corporación sentada con ocasión del examen de constitucionalidad de la Ley 403 de 1997, “Por la cual se establecen estímulos a los sufragantes”. 1

Adicionalmente, observa que la expresión demandada desconoce el principio de igualdad, puesto que si bien contiene una disposición de carácter general e impersonal, también es cierto que frente a una decisión estatal de iguales características, como lo es la de hacer obligatoria la obtención de la cédula por primera vez, sin costo alguno, si se cobra el valor del documento cuando se exige la renovación .

De otra parte, para el señor Procurador la expresión acusada del artículo 65 del Decreto ley 2241 de 1986 vulnera el artículo 338 de la Constitución dado que la renta que percibe el Estado por concepto de la renovación es de aquellas que corresponden al concepto tributario de tasa. Así las cosas, “la facultad otorgada por el Legislador al Registrador Nacional del Estado Civil, para señalar el valor de las renovaciones de las cédulas de ciudadanía, en principio estaría enmarcado dentro del numeral segundo del artículo 338 de la Constitución Política, según el cual la ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen las tarifas de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen”. Sin embargo, en la norma acusada, “cuando el legislador otorgó al Registrador Nacional del Estado Civil la facultad de señalar las tarifas aquí

cuestionadas, no le dio cumplimiento a lo exigido por la Carta, en el sentido de que el sistema y el método para definir tales cortos deben ser fijados por la ley."

Finalmente, la vista fiscal encuentra desconocido el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica, pues el mismo se ve limitado por la norma demandada, sin que para ello se encuentre ningún fundamento constitucional. Es indudable, afirma, "que causar una erogación a cargo del ciudadano como requisito para obtener la cédula de ciudadanía, constituye un requisito para el ejercicio del derecho a la identidad y con él, el de la personalidad jurídica, sin que exista razón constitucional que legitime la imposición de dicho gravamen."

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE.

1. Planteamiento del problema.

Según lo expuesto en la demanda, la intervención de la Registraduría Nacional del Estado Civil y el concepto de la Procuraduría, corresponde a la Corte determinar si la exigencia del pago de las renovaciones de la cédula de ciudadanía, comporta la violación de las normas invocadas por el actor, bajo el supuesto de que puede limitar el ejercicio de los derechos civiles y políticos del ciudadano, en la medida en que éste está real y formalmente vinculado al uso de dicho documento. Igualmente, si con la referida exigencia se desconoce el principio de igualdad.

2. La solución al problema planteado.

2.1. La Constitución y la ley han asignado a la cédula de ciudadanía, tres funciones particularmente diferentes pero unidas por una finalidad común, cual es la de identificar a las personas, permitir el ejercicio de sus derechos civiles y asegurar la participación de los ciudadanos en la actividad política que propicia y estimula la democracia.

Jurídicamente hablando, la identificación constituye la forma como se establece la individualidad de una persona con arreglo a las previsiones normativas. La ley le otorga a la cédula el alcance de prueba de la identificación personal, de donde se infiere que sólo con ella se acredita la personalidad de su titular en todos los actos jurídicos o situaciones donde se le exija la prueba de tal calidad. En estas condiciones, este documento se ha convertido

en el medio idóneo e irremplazable para lograr el aludido propósito.

De otra parte, la cédula juega papel importante en el proceso de acreditación de la ciudadanía, que se ejerce por los nacionales a partir de los 18 años y que, en los términos del artículo 99 de la Constitución, es la "…condición previa e indispensable para ejercer el derecho de sufragio, para ser elegido y para desempeñar cargos públicos que llevan anexa autoridad o jurisdicción".

La ciudadanía es pues el presupuesto esencial para el ejercicio de los derechos políticos y éstos, a su vez, se traducen en la facultad de los nacionales para elegir y ser elegidos, tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares, cabildos abiertos, revocatorias de mandatos, constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas, formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas, promover acciones de inconstitucionalidad en defensa de la integridad y supremacía de la Constitución y, en fin, desempeñar cargos públicos, etc. (C.P. arts. 40, 99, 103, 107, 241).

Pero, además de lo señalado, la cédula de ciudadanía constituye también un medio idóneo para acreditar la "mayoría de edad", o sea, el estado en que se alcanza la capacidad civil total, circunstancia en que se asume por el legislador que la persona ha logrado la plenitud física y mental que lo habilita para ejercitar válidamente sus derechos y asumir o contraer obligaciones civiles.

En resumen, la cédula de ciudadanía representa en nuestra organización jurídica, un instrumento de vastos alcances en el orden social, en la medida en la que se considera idónea para identificar cabalmente a las personas, acreditar la ciudadanía y viabilizar el ejercicio de los derechos civiles y políticos.

2.2. No cabe duda que la cédula de ciudadanía constituye un documento al que se le atribuyen alcances y virtualidades de diferente orden que trascienden, según la Constitución y la ley, la vida personal de los individuos para incidir de modo especial en el propio acontecer de la organización y funcionamiento de la sociedad.

La norma acusada toma en cuenta el documento referido dentro de su connotación de instrumento necesario para el ejercicio del derecho político al sufragio.

Al margen de cualquier otra consideración debe tenerse en cuenta que el voto constituye una de las manifestaciones más importantes de la libertad de expresión en materia política, al tiempo que se le considera como un "deber cívico" inspirado en el principio de solidaridad. En ese sentido se advierte que el sufragio es un deber ciudadano que forma parte de aquel deber más amplio de contribuir a la organización, regulación y control democrático del Estado (C:P: art. 95-5). Pero de igual manera, es un derecho, que le permite participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, en virtud de lo cual puede elegir y ser elegido, tomar parte en plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática (C.P. art. 40).

De manera general se puede indicar que la solidaridad es un principio fundamental que recoge la Constitución en diferentes disposiciones (arts. 1 y 95, entre otros) y condiciona a su vigencia el ejercicio de algunos derechos o la asunción de ciertas responsabilidades. Se dice por eso que es un principio esencial al punto que, junto con el respeto a la dignidad humana y al trabajo de las personas, constituye el supuesto necesario del Estado Social de Derecho. Igualmente en dicho principio se asienta el deber de los habitantes de cumplir la Constitución y las leyes, así como la de asumir, como sujetos del cuerpo social, el compromiso de participar en la vida política, cívica y comunitaria del país.

Un derecho que como el voto es simultáneamente un deber, y viceversa, requiere de la decidida y directa protección del Estado, si se tiene en cuenta que sólo éste puede comprometerse con éxito en la empresa nada fácil de proteger la fragilidad y vigencia de la democracia y los valores que ella representa dentro de nuestro modelo de organización política, si se tiene en consideración que aquél constituye la expresión más significativa y acabada del ejercicio democrático, hasta el punto de que sin su mediación resultan inanes los mecanismos de participación política reconocidos por la Constitución.

En este sentido ha señalado la Corte2:

"El derecho al voto, como quedó expuesto, es el principal mecanismo de participación ciudadana. Desde este punto de vista, las normas constitucionales que facultan a los ciudadanos para ejercer el sufragio, obligan correlativamente a las autoridades electorales a hacer posible el ejercicio de tal derecho, que halla su opuesto en el no-derecho de los demás -particulares y autoridades-, a impedirles que lo hagan con entera libertad".

2.3. Resulta necesario insistir en que al Estado, en mayor grado, es quien está en condiciones de proteger, auspiciar y fomentar el derecho al sufragio, no sólo por cuanto a éste le corresponde, como fin esencial, "garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución", sino también porque el ejercicio y efectividad del sufragio, dada su especial naturaleza político-jurídica de derecho-deber (C.P. art. 258), corresponde a una responsabilidad aneja a la democracia, que es un supuesto esencial del Estado Social de Derecho. Por consiguiente corresponde al Congreso, de una parte, señalar las reglas que lo desarrollan y definen sus límites y alcances en la vida democrática y, de otra, a las autoridades electorales implementar los medios y organizar las estrategias que permitan su efectivo ejercicio, y evitar las posibles desviaciones de la voluntad de los electores (C.P. arts. 120, 150-23, 152-c, 265 y 266).

2.4. Pero es necesario advertir que la actividad material que cumple la Registraduría del Estado Civil, que se traduce en el manejo del proceso de identificación, la dirección y la organización de las elecciones, constituye indudablemente un servicio público cuya regulación normativa está deferida a la ley (C.P. art. L4, 40, 95, 131, 258 y 266). Sin embargo, dicha actividad material, dirigida a los anotados propósitos, aun cuando tiene incidencia no puede confundirse con la habilitación que otorga la cédula para el ejercicio de los derechos políticos y, además, como medio eficaz para el reconocimiento de la personalidad humana y, desde luego, de la calidad de ciudadano.

Desde una perspectiva funcional estima la Corte que, según la Constitución que nos rige, la actividad electoral no corresponde técnicamente al ejercicio de la función administrativa asignada a la Rama Ejecutiva del poder público, como ocurría en el pasado.

Hoy en día, la "Organización Electoral", integrada por el Consejo Nacional Electoral, la Registraduría Nacional del Estado Civil y los demás organismos que establezca la ley, es autónoma e independiente; tiene definida su propia naturaleza jurídica, ajena y distinta, por lo mismo, a la de la rama ejecutiva del poder público (C.P. arts. 113, 120 y 258 a 266).

Con arreglo a las consideraciones precedentes es preciso señalar que la cedulación, desde la perspectiva jurídico-material, constituye un servicio público que se cumple mediante la emisión y entrega de la cédula de ciudadanía como instrumento de identificación y expresión del registro civil, pero representa al tiempo un derecho esencial del ciudadano cuando lo

habilita para ejercer sus derechos políticos.

2.5. Corresponde ahora analizar las acusaciones formuladas por el actor contra la mencionada disposición y, en tal virtud, se exponen los siguientes razonamientos:

El análisis concreto de los cargos lleva a definir si el Estado puede establecer el pago de tasas para la recuperación total o parcial de los costos por la prestación de los servicios públicos y, concretamente, para la reposición de los gastos que implica la renovación de la cédula de ciudadanía.

– Desde luego que mediante la ley puede imponerse dicho tributo con amparo en el principio de solidaridad y en la llamada soberanía tributaria de que goza el Estado, en virtud de los cuales tiene la atribución de establecer cargas tributarias para asegurar "…el financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de los conceptos de justicia y equidad" (art. 1º., 95, 338 C.P.).

Sin embargo, si bien es necesario reconocer que en gran parte las rentas del Estado provienen de la imposición de tributos, ello no implica que todos los servicios estatales, asi supongan un costo para aquél, deban ser retribuidos por la vía de la imposición de una tasa.

– El Estado no puede convertir en regla general la recuperación de los costos de todos los servicios que presta mediante el mecanismo de la tasa, hasta el extremo de buscar a toda costa la recuperación de los gastos en que incurra para atenderlos, aun de aquéllos que corresponden a funciones esenciales que buscan asegurar el ejercicio de los derechos políticos. Lo contrario equivaldría al absurdo de que una persona tuviera que pagar por el derecho a ser ciudadano.

No ofrece duda alguna que la Nación y las entidades territoriales, gozan de la potestad para establecer, a través de sus órganos de representación popular, tasas a cargo de los usuarios por la prestación de servicios públicos, y específicamente los domiciliarios, e inclusive para subsidiar a los usuarios de éstos últimos, (arts. 338 y 368). En consecuencia, es posible no exigir el pago del costo por los servicios que el Estado presta a los usuarios de un servicio público, que desde luego les confiere un provecho económico directo, con mucha más razón resulta jurídica y racionalmente aceptable que se exima a los ciudadanos del pago por el servicio de cedulación, pues, como se ha dicho éste constituye una función esencial del

Estado dirigida a proteger la democracia, mediante la implementación de los medios adecuados para que el ciudadano ejercite sus derechos políticos.

– La tasa se entiende como "una modalidad intermedia de ingreso público colocado entre el precio y el impuesto. El mecanismo que estructura el precio es el del valor de cambio o como equivalencia total de la contrapartida, y el sistema que estructura el impuesto es la detracción como contrapartida indirecta, colectiva y sin equivalencia, en tanto que el mecanismo propio de la tasa es el cambio imperfecto por defecto o contrapartida de parcial equivalencia. Y mientras que el beneficio logrado mediante el precio es radicalmente oneroso, y el beneficio individual obtenido en la prestación de servicios financiados con el impuesto es gratuito, en la tasa el beneficio es parte oneroso y en parte gratuito"3

Así pues, la tasa no puede entenderse entonces como una medida destinada a lograr la recuperación forzosa de todo gasto público en que incurre el Estado, porque ello es así sólo cuando la erogación cumplida entrañe una contrapartida directa y personal limitada normalmente al costo contable, es decir, a una contraprestación de parcial equivalencia, por un servicio prestado. El servicio debe reportar la satisfacción de una necesidad colectiva generalmente asumida como pública, porque la tasa constituye una contrapartida del ciudadano y no se genera, como podía pensarse, únicamente por el hecho de que el Estado hubiere incurrido en un gasto.

2.6. Como lo considera el Agente del Ministerio Público, el ejercicio de la democracia participativa supone el voto como mecanismo para su realización efectiva.

La protección y fomento de este ejercicio democrático, que es tarea esencial e insustituible del Estado, no puede ser objeto, bajo cualquier pretexto, de condicionamientos onerosos que lo puedan restringir o desestimular, como puede ocurrir con el traslado de la carga económica que representa la renovación de la cédula de ciudadanía a las personas. Una imposición de esta naturaleza puede erigirse en un motivo de desestímulo al sufragio y trocar el papel del Estado de promotor o facilitador del sufragio en desestimulador del mismo.

Concordante con las ideas expuestas la Corte Constitucional4 ha expresado:

"En lo que se refiere a la conformación, ejercicio y control del poder político, la Constitución

otorga al ciudadano la facultad de elegir a sus representantes, para ejercer de esa manera su soberanía de manera indirecta; pero además prevé otros mecanismos de participación directa, como los plebiscitos, referendos, consultas populares y la revocatoria del mandato. En todos estos casos la voluntad de los ciudadanos se manifiesta a través del voto".

"Si el sufragio es medio esencial para la participación del ciudadano en el ejercicio del poder político, es deber del Estado "facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan" (art. 2 C.P.) e implementar los "mecanismos de votación que otorguen más y mejores garantías para el libre ejercicio de ese derecho a los ciudadanos" (art. 258 C.P.).

2.7. En conclusión, según las consideraciones precedentes la Corte estima que la expresión "renovaciones" en cuento ella supone que al ciudadano se le deba cobrar un costo por la sustitución de la cédula es violatoria de la Constitución. En tal virtud, será declarada inexequible.

No se estudia el cargo relativo a la violación del principio de igualdad porque la Corte considera que para adoptar la decisión de fondo son suficientes los razonamientos ya expuestos.

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:

Declarar INEXEQUIBLE la expresión "renovación", contenida en el artículo 65 del Decreto-ley 2241 de 1986, por el cual se adoptó el Código Electoral.

Cópiese, notifíquese, publíquese, comuníquese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Magistrada (E)

PABLO LEAL RUIZ

Secretario General (E)

Salvamento de voto a la Sentencia C-511/99

CEDULA DE CIUDADANIA-Cobro tiene carácter de tasa (Salvamento de voto)

Desde un punto de vista fiscal, el cobro que la ley autoriza hacer al ciudadano por concepto

de la expedición, reposición o renovación de su cédula de ciudadanía, corresponde al concepto jurídico de tasa. A partir de lo anterior, se puede afirmar que el cobro previsto en la norma demandada, según la cual "(e)l Registrador Nacional del Estado Civil periódicamente señalará el valor de los duplicados, renovaciones, rectificaciones de las cédulas de ciudadanía y tarjetas de identidad", tiene el carácter de tasa nacional con destinación específica, pues, en efecto, tal cobro procura la recuperación total o parcial de los elevados costos que genera la prestación por parte de las autoridades electorales del servicio de cedulación de los ciudadanos.

SERVICIOS PUBLICOS-Financiación a través de recursos del presupuesto o del cobro de tasas (Salvamento de voto)

SERVICIO DE CEDULACION-No es gratuito (Salvamento de voto)

Por lo que tiene que ver con el servicio de cedulación, a pesar de que en él se compromete, es cierto, el ejercicio de ciertos derechos de rango superior, el constituyente no lo ha señalado como un servicio gratuito para el usuario, por lo cual el costo de su prestación puede ser trasladado, en forma razonable, al ciudadano, o puede ser financiado con recursos públicos.

SERVICIO PUBLICO DE CEDULACION-El ciudadano debe asumir el costo (Salvamento de voto)

El que la ley traslade a los ciudadanos el costo del servicio público de cedulación, a pesar de los derechos cuyo ejercicio se compromete en la posesión de la cédula de ciudadanía, no trasgrede, a mi juicio, las normas superiores. Sin embargo, dicho traslado debe consultar criterios de equidad atendiendo a la capacidad contributiva de los ciudadanos en general, y al principio de solidaridad, pudiéndose por ejemplo, establecer tarifas diferenciales, y llegando incluso a permitir el otorgamiento gratuito del servicio a aquellos sujetos que estén en imposibilidad material de cubrir su valor, como sería el caso de los indigentes.

CEDULA DE CIUDADANIA-Obtención por primera vez y renovación (Salvamento de voto)

La situación de quienes acuden al Estado por primera vez a obtener su cédula de ciudadanía, no es la misma que la de quienes acuden a renovarla por orden de autoridad. En efecto, el

colombiano que accede a la mayoría de edad y en virtud de esta circunstancia debe obtener tal documento, no ha tenido hasta entonces la capacidad laboral plena que sí se presume en las personas que han superado esta edad. Luego el legislador puede válidamente presumir, de manera general, que las personas mayores tienen más capacidad de contribuir a los gastos que ocasiona este servicio público, que quienes acaban de cumplir los dieciocho años, y, consecuentemente, regular de manera diversa el modo de financiación del respectivo servicio.

TARIFA-Sistema y método (Salvamento de voto)

REF. Expediente D-2363

Acción de inconstitucionalidad contra el artículo 65 (parcial) del Decreto Ley 2241 de 1986, por el cual se adopta el Código Electoral.

Con el debido respeto por las decisiones de la Sala Plena de esta Honorable Corporación, salvo mi voto en torno a la decisión adoptada en el asunto de la referencia, de acuerdo con los siguientes criterios, expuestos en su oportunidad por el suscrito magistrado durante la discusión de la sentencia.

1. Si bien es cierto la cédula de ciudadanía acredita entre nosotros la condición de ciudadano, y por lo tanto la titularidad de los derechos políticos que conforman este concepto, y además sirve como documento de identidad personal, ello no implica necesariamente que, a la luz de los preceptos constitucionales, su expedición deba ser siempre gratuita para el ciudadano.

En efecto, la cedulación, como actividad comprendida dentro de la función de organización electoral y de identificación, es función pública llevada a cabo por los organismos constitucionales competentes y es, así mismo, servicio público como lo señala la propia Constitución Política5.

Desde un punto de vista fiscal, el cobro que la ley autoriza hacer al ciudadano por concepto de la expedición, reposición o renovación de su cédula de ciudadanía, corresponde al concepto jurídico de tasa. En efecto, “la tasa es una retribución equitativa por un gasto público que el Estado trata de compensar en un valor igual o inferior, exigido de quienes,

independientemente de su iniciativa, dan origen a él…. Toda tasa implica una erogación al contribuyente decretada por el Estado por un motivo claro, que, para el caso, es el principio de razón suficiente: Por la prestación de un servicio público específico. El fin que persigue la tasa es la financiación del servicio público que se presta…. Es decir, se trata de una recuperación total o parcial de los costos que genera la prestación de un servicio público; se autofinancia este servicio mediante una remuneración que se paga a la entidad administrativa que lo presta. ” 6

A partir de lo anterior, se puede afirmar que el cobro previsto en la norma demandada, según la cual “(e)l Registrador Nacional del Estado Civil periódicamente señalará el valor de los duplicados, renovaciones, rectificaciones de las cédulas de ciudadanía y tarjetas de identidad”, tiene el carácter de tasa nacional con destinación específica, pues, en efecto, tal cobro procura la recuperación total o parcial de los elevados costos que genera la prestación por parte de las autoridades electorales del servicio de cedulación de los ciudadanos.

El cobro de tasas por la prestación de servicios públicos encuentra su fundamento constitucional en el numeral 9° del artículo 95 superior, según el cual corresponde a los ciudadanos “contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad”, en armonía con el segundo inciso del artículo 338 ídem, que autoriza a la ley, las ordenanzas y los acuerdos para decretar el cobro de tasas “como recuperación de los costos de los servicios que les presten”. Así las cosas, el cobro del valor de renovación de la cédula de ciudadanía, en principio tiene un claro soporte constitucional.

2. De manera general, la prestación de servicios públicos puede involucrar la efectividad de derechos de rango constitucional del usuario de los mismos. Así sucede con los servicios públicos esenciales, como por ejemplo el de salud, o el de acueducto y alcantarillado, que pueden comprometer la vida de las personas, o el de Administración de Justicia, o el de seguridad que presta la Fuerza Pública, o el de educación, que compromete el correspondiente derecho. Dichos servicios públicos, cuando son prestados por el Estado, se financian de diversas maneras: algunas veces con recursos provenientes del presupuesto nacional o local, otras veces mediante el cobro de tasas o contribuciones. Sin embargo, las normas superiores, como antes se expuso, autorizan el traslado al usuario del costo de prestación del servicio, sin distinguir si en él se involucran o no derechos de rango superior.

Queda, por lo tanto, librado a la libertad configurativa del legislador la determinación del modo de financiación de los servicios públicos a través de recursos provenientes del presupuesto o del cobro de tasas y contribuciones, como directamente lo autoriza el segundo inciso del artículo 338 de la Carta. Lo anterior sin perjuicio de que algunos servicios públicos en particular, señalados expresamente por el constituyente, sean de carácter gratuito para el usuario, como por ejemplo lo es el de educación para quienes no están en capacidad de sufragarlo (artículo 67 superior), o el de salud para todo niño menor de un año que no esté cubierto por algún tipo de protección o de seguridad social (artículo 50 superior), casos en los cuales no es posible trasladar directamente al ciudadano el costo de prestación de los mismos.

Por lo que tiene que ver con el servicio de cedulación, a pesar de que en él se compromete, es cierto, el ejercicio de ciertos derechos de rango superior, el constituyente no lo ha señalado como un servicio gratuito para el usuario, por lo cual el costo de su prestación puede ser trasladado, en forma razonable, al ciudadano, o puede ser financiado con recursos públicos.

3. De manera general, en la determinación de las tarifas correspondientes a los servicios públicos -tarifas cuya fijación el inciso segundo del artículo 338 permite deferir a las autoridades administrativas, previo señalamiento del sistema y el método por parte de la ley, la ordenanza o el acuerdo respectivo- deben tenerse en cuenta consideraciones de tipo económico, político y social, que pueden llevar a establecer tarifas inferiores al costo del servicio. De cualquier manera, el principio de igualdad, bajo su connotación de proporcionalidad, que implica establecer tratamiento diferenciado para los sujetos ubicados en distintas situaciones de hecho, como puede ser la diferente capacidad económica, permite el establecimiento de tarifas diferenciales, e incluso la prestación de los servicios públicos a cargo del Estado en forma gratuita para algunos. También el mismo principio, así como el de solidaridad uno de los fundamentales de nuestra democracia, permiten establecer subsidios para algunos sujetos con cargo a otros con mayor capacidad para financiar los servicios estatales.

En este sentido, la jurisprudencia constitucional ya ha indicado lo siguiente:

“Bien importante es anotar que las consideraciones de orden político, económico o social

influyen para que se fijen tarifas en los servicios públicos, iguales o inferiores, en conjunto, a su costo contable de producción o distribución. Por tanto, el criterio para fijar las tarifas ha de ser ágil, dinámico y con sentido de oportunidad. El criterio es eminentemente administrativo."7

Y en otra oportunidad, refiriéndose a los criterios que las autoridades deben tener en cuenta en la determinación de las tarifas de los servicios públicos, la Corte indicó:

"…Autoridades que, por lo demás, están obligadas a ejercer sus atribuciones con sujeción a los principios de equidad, eficiencia y progresividad."8

Así las cosas, el que la ley traslade a los ciudadanos el costo del servicio público de cedulación, a pesar de los derechos cuyo ejercicio se compromete en la posesión de la cédula de ciudadanía, no trasgrede, a mi juicio, las normas superiores. Sin embargo, dicho traslado debe consultar criterios de equidad atendiendo a la capacidad contributiva de los ciudadanos en general, y al principio de solidaridad, pudiéndose por ejemplo, establecer tarifas diferenciales, y llegando incluso a permitir el otorgamiento gratuito del servicio a aquellos sujetos que estén en imposibilidad material de cubrir su valor, como sería el caso de los indigentes.

4. En lo que concierne al argumento del demandante según el cual la norma acusada resulta inconstitucional por violación del principio de igualdad, el suscrito estima que si bien desde un punto de vista subjetivo es posible sostener que la situación de hecho de quien acude ante las autoridades a obtener por primera vez su cédula de ciudadanía es idéntica a la de quien acude a renovarla por orden de las mismas autoridades, desde un punto de vista objetivo tal situación no es la misma. En efecto, visto desde la perspectiva de la función pública de cedulación y de la financiación de la misma, para las finanzas públicas no es lo mismo la cedulación individual de los colombianos que van accediendo a la mayoría de edad, o que han perdido su cédula de ciudadanía, que la cedulación masiva de toda la ciudadanía por determinación del legislador, con el objeto de modernizar y tecnificar el proceso de identificación de los ciudadanos y de lograr la transparencia del proceso electoral. El costo de este último proceso, por tratarse de un mecanismo masivo altamente tecnificado, ejecutable en un período de tiempo corto señalado por la propia ley9, resulta mucho más difícil de financiar con cargo al presupuesto nacional. Por ello el traslado del mismo a los ciudadanos

mediante el cobro de una tasa razonable, tiene justificación.

Adicionalmente, incluso desde un punto de vista subjetivo, la situación de quienes acuden al Estado por primera vez a obtener su cédula de ciudadanía, no es la misma que la de quienes acuden a renovarla por orden de autoridad. En efecto, el colombiano que accede a la mayoría de edad y en virtud de esta circunstancia debe obtener tal documento, no ha tenido hasta entonces la capacidad laboral plena que sí se presume en las personas que han superado esta edad. Luego el legislador puede válidamente presumir, de manera general, que las personas mayores tienen más capacidad de contribuir a los gastos que ocasiona este servicio público, que quienes acaban de cumplir los dieciocho años, y, consecuentemente, regular de manera diversa el modo de financiación del respectivo servicio. Así, por este concepto la norma demandada tampoco merecía reproche de inexequibilidad.

5. No obstante todo lo anterior, el suscrito encuentra que la Corte ha debido pronunciar la declaratoria de inexequibilidad de la norma, pero no por las razones que adujo la mayoría, sino por motivos que tocan con la indeterminación por parte de la norma acusada, del sistema y método de fijación de la tarifa correspondiente a la tasa de renovación de la cédula de ciudadanía.

En efecto, el inciso segundo del artículo 338 de la Constitución Política prescribe lo siguiente:

“La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos.”

La norma parcialmente acusada, se inscribe dentro de lo previsto en la norma superior transcrita, por cuanto ordena al registrador nacional del estado civil señalar el valor y la tarifa de ciertos servicios, entre ellos algunos relacionados con la cedulación de los nacionales, cuales son los de expedición de duplicados, renovaciones, y rectificaciones de la cédula de ciudadanía. El cobro de este valor, como se expuso anteriormente, corresponde al concepto jurídico fiscal de tasa, por cuanto es la retribución de un servicio público.

Como tasa, la fijación de la tarifa correspondiente puede ser deferida por la ley a las autoridades, en este caso al registrador nacional. No obstante, la norma bajo examen omite la fijación del sistema y el método para definir tal costo, y por ello desconoce el mandato superior. En efecto, el tenor literal de la norma, que conviene ahora recordar, dice así:

"Artículo 65: El Registrador Nacional del Estado Civil periódicamente señalará el valor de los duplicados, renovaciones, rectificaciones de las cédulas de ciudadanía y tarjetas de identidad y de los libros y publicaciones que edite la Registraduría y la tarifa de los servicios que ésta preste" (resalta la Corte).

La interpretación que ha llevado a cabo la Corporación respecto del inciso segundo del artículo 338 constitucional es la siguiente:

"La Constitución en su artículo 338, inciso 2o. ordena que la ley, la ordenanza o el acuerdo que permita que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones, deben definir previamente tres elementos: a) Un sistema, b) un método para definir costos y beneficios, y c) una forma para hacer el reparto entre los beneficiarios del servicio."10

En la interpretación del mencionado precepto superior la Corte ha indicado también que "No es necesario que las leyes usen las palabras "sistema" y "método", como si se tratara de fórmulas sacramentales. Basta que de su contenido se deduzcan el uno y el otro, es decir, los principios que deben respetar las autoridades y las reglas generales a que están sujetas, al definir los costos recuperables y las tarifas correspondientes."11

También, en relación con el señalamiento del sistema y el método de fijación de las tarifas referidas, la jurisprudencia constitucional ha tenido ocasión de sentar los siguiente criterios:

"¿En qué consisten el sistema y el método? ¿Cuál es su contenido mínimo y cuál su alcance? Es claro que la Constitución no hizo estas precisiones, sencillamente porque no podía hacerlas, habida cuenta de su carácter de norma fundamental y de la inmensa variedad de tasas y contribuciones posibles, correspondientes a una multiplicidad de servicios y de beneficios.

“En algunas sentencias, la Corte Constitucional ha intentado aproximaciones al tema, sin que pueda decirse que ha hecho las determinaciones que la propia Constitución no hace. Y está bien que se haya abstenido de hacerlas, porque de lo contrario habría ido más allá de la norma constitucional, y la habría quebrantado.

“Si la propia Constitución no definió “el sistema y el método”, es claro que tales expresiones deben entenderse en un sentido general y amplio, y que su contenido y su alcance deben examinarse en cada caso concreto, como lo reconoció expresamente la Corte en la sentencia C-144 de 1993, a la cual pertenecen estos apartes:

“…el sistema y el método para definir la tarifa de cada una de estas dos especies tributarios (la tasa y la contribución) es diferente, y debe, en todo caso, ajustarse y consultar su naturaleza específica”.

“La determinación legal del sistema y el método para definir el costo de un servicio debe ser evaluada en cada caso concreto, tomando en consideración las modalidades peculiares del mismo”. (Magistrado ponente, doctor Eduardo Cifuentes Muñoz).

“La ley, en síntesis, no tiene por qué contener una descripción detallada de los elementos y procedimientos que deben tenerse en cuenta para establecer los costos y definir las tarifas. Tal exigencia haría inútil la delegación prevista en el artículo 338, y crearía un marco rígido dentro del cual no podrían obrar las autoridades competentes.”12

Como se echa de menos en la norma demandada la fijación de principios y reglas al menos generales, que orienten al registrador en la determinación de la tarifa correspondiente a las tasas que cobra la Registraduría por los servicios que presta, y como los mismos no figuran tampoco en ninguna otra disposición del Decreto Ley en el que se inscribe la norma acusada – que interpretada sistemáticamente permita deducir cuáles son el sistema y el método para definir dichas tarifas -, el suscrito encuentra que la norma reprochada desconoce abiertamente el precepto contenido en el inciso 2° del artículo 338 superior. La Corte ha debido retirarlo del ordenamiento jurídico, pero no por las razones que se exponen en la Sentencia, sino por las anteriormente explicadas.

Fecha ut supra,

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

1 Sentencia C- 337 de 1997, M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz.

2 Sentencia C-337/97 M.P. Carlos Gaviria Díaz

3 Ramírez Cardona Alejandro, Hacienda Pública, edición 1998, pag. 213.

4 Sentencia C-337/97, M.P. Carlos Gaviria Díaz

5 Artículo 131 de la Constitución Política

6 Sentencia C-465 de 1993, M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa

7 Ibídem

8 Sentencia C- 482 de 1996. M.P. Drs. Hernando Herrera Vergara y Jorge Arango Mejía.

9 La Ley 486 de 1998 facultó al Consejo Nacional Electoral a iniciativa del Registrador Nacional del Estado Civil, para determinar el término dentro del cual deben los ciudadanos renovar su cédula de ciudadanía, término que, por determinación de la misma Ley, no puede ir más allá de la fecha de cierre de inscripciones para participar en las elecciones presidenciales para el período constitucional 2002 a 2006.

10 Sentencia C-465 de 1993, M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa

11 Sentencia C- 482 de 1996. M.P. Drs. Hernando Herrera Vergara y Jorge Arango Mejía

12 Idem