

C-516-16

Sentencia C-516/16

DISPOSICIONES SOBRE RACIONALIZACION DE TRAMITES Y PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DE ORGANISMOS Y ENTIDADES DEL ESTADO Y PARTICULARES QUE EJERCEN FUNCIONES PUBLICAS O PRESTAN SERVICIOS PUBLICOS-Cosa juzgada material en relación con la validez constitucional de la medida de cobro al petionario, de los costos de copias de documentos que solicite a entidades públicas

DEROGACION-Definición

DEROGATORIA-Clasificación/DEROGATORIA TACITA, EXPRESA Y ORGANICA-Distinción

La Corte Constitucional ha clasificado la derogatoria en tres clases, a saber: i) expresa, procedimiento en que una ley de manera directa suprime un texto normativo anterior, al señalar que esta última disposición pierde vigencia con la entrada en vigor del nuevo enunciado; ii) tácita, fenómeno que ocurre cuando un texto legal contiene normas contrarias a los contenidos deónticos de una ley que tiene mayor antigüedad. Esa antinomia se presenta en disposiciones de igual jerarquía o entre las fuentes que tienen la competencia para suprimir la norma objeto de derogación. En estos eventos, el operador jurídico se concentra en argumentar que entre los dos preceptos -anterior y posterior- es imposible construir una norma. La derogatoria implícita no conlleva la eliminación de todos los contenidos normativos de una disposición. En realidad, suprime los enunciados incompatibles y deja incólumes las proposiciones jurídicas que carecen de esa contradicción con la ley posterior. iii) orgánica, que se presenta en el evento en que una ley regula toda la materia que reglamentó un estatuto precedente. Esta clase de derogatoria opera con independencia de que entre los dos compendios normativos exista incompatibilidad de consecuencias jurídicas.

COSA JUZGADA DE SENTENCIAS DE CONSTITUCIONALIDAD-Jurisprudencia constitucional

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Definición

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Supuestos en los cuales depende su ocurrencia/COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Configuración depende de la valoración del objeto de control y del cargo de constitucionalidad

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL FORMAL Y MATERIAL-Diferencias/COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL FORMAL-Concepto/COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL MATERIAL-Concepto

COSA JUZGADA MATERIAL-Declaración debe ser adoptada por Sala Plena

COSA JUZGADA MATERIAL-Elementos para determinarla

PRECEDENTE Y COSA JUZGADA MATERIAL-Instituciones diferentes

A juicio de la Sala, la posición que vincula la cosa juzgada material al precedente es errada,

por cuanto confunde dos categorías diversas en una decisión judicial. Además, desconoce el artículo 243 de la Constitución, al establecer fuerza diferente a las decisiones de exequibilidad e inexecuibilidad. En primer lugar, el precedente y la cosa juzgada material son instituciones diferentes, porque aquel fija una regla de derecho judicial y ésta implica la imposibilidad de evaluar una norma que tuvo un juicio de constitucionalidad en el pasado por los mismos cargos. De este modo, el precedente se refiere a la razón que sustenta una decisión, y la cosa juzgada material a la proscripción de análisis de un enunciado, debido a la determinación específica del juez constitucional. Además, esas instituciones cumplen funciones diferentes, lo que obliga a que sean tratadas de manera diversa.

COSA JUZGADA MATERIAL Y PRECEDENTE-Posición que establece relación desconoce el artículo 243 de la Constitución Política

PRECEDENTE JUDICIAL-Definición/SENTENCIA-Ciertos elementos son considerados como vinculantes, pues no todo el contenido puede adquirir dicho carácter/SENTENCIA-Elementos/RATIO DECIDENDI-Constituye un precedente de obligatorio cumplimiento para las autoridades públicas

Esta Corporación ha definido el precedente judicial como “aquel antecedente del conjunto de sentencias previas al caso que se habrá de resolver que por su pertinencia para la resolución de un problema jurídico constitucional, debe considerar necesariamente un juez o una autoridad determinada, al momento de dictar sentencia”. Así mismo, ha explicado que ciertos elementos de la sentencia son considerados como vinculantes, pues todo el contenido del fallo no puede adquirir dicho carácter. Para ello, ha advertido que una providencia se compone de tres elementos que consisten en: i) la decisión del caso o decimum, ii) las razones vinculadas de forma directa y necesaria con la decisión o ratio decidendi y iii) los argumentos accesorios utilizados para dar forma al fallo judicial, conocidos como obiter dicta. De éstos, solo la ratio decidendi constituye precedente.

PRECEDENTE Y COSA JUZGADA MATERIAL-Funciones diferentes

PRECEDENTE JUDICIAL-Función

La función del precedente se corresponde con la tarea de garantizar la preservación de la coherencia judicial, de la estabilidad del derecho, de la seguridad jurídica, del principio de la confianza legítima y de otros valores, principios o derechos protegidos por la Constitución y ampliamente desarrollados por la jurisprudencia de esta Corte.

COSA JUZGADA MATERIAL-Función

La función de la cosa juzgada material consiste en asegurar que los juicios de constitucionalidad no se conviertan en un trasegar interminable, de modo que deba estudiarse una proporción jurídica enjuiciada en el pasado cada vez que un ciudadano la cuestiona. La labor pacificadora que se predica en general de la cosa juzgada y del tribunal constitucional en particular, se obtiene con la aplicación de la cosa juzgada material, puesto que ella evita que la misma controversia sustantiva pueda ser planteada innumerables veces ante esta Corte. Por lo mismo, en caso que se configure la cosa juzgada material, la decisión de la Corte no puede ser otra que estarse a lo resuelto en la sentencia anterior. Esa

regla operará con la excepción de que se presenten circunstancias que enerven los efectos de la cosa juzgada, como pueden serlo: "(i) cuando se presentan reformas constitucionales que varían los parámetros de comparación; (ii) cuando así lo demanda el carácter dinámico del Texto Superior; (iii) o cuando se presenta la necesidad de realizar una nueva ponderación de valores o principios constitucionales a partir del cambio de contexto en el que se inscribe la disposición acusada.

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL ABSOLUTA-Concepto

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL RELATIVA-Concepto

COSA JUZGADA APARENTE-Concepto

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Alcance de los eventos que debilitan sus efectos

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL Y NUEVO JUICIO DE CONSTITUCIONALIDAD-Criterios de valoración

En principio, la cosa juzgada en una decisión de exequibilidad es absoluta. Sin embargo, se advierte que el Tribunal Constitucional puede pronunciarse de fondo sobre una norma que había sido objeto de decisión de exequibilidad en el pasado. Esa nueva valoración ocurre en las siguientes circunstancias: (i) la modificación del parámetro de control; (ii) el cambio en el significado material de la Constitución; y (iii) la variación del contexto normativo del objeto de control. Lo propio sucede en el evento en que esta Corporación advierte que la censura formulada por un ciudadano es diferente al cargo que estudió en el pasado en un juicio de validez efectuado sobre una misma norma.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA-Características

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA-Carácter integral y efectos de cosa juzgada/CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD POSTERIOR A LA ENTRADA EN VIGENCIA DE LEY ESTATUTARIA-Excepciones a la regla de cosa juzgada constitucional/CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD POSTERIOR A LA ENTRADA EN VIGENCIA DE LEY ESTATUTARIA-Jurisprudencia constitucional/CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LEY ESTATUTARIA CON POSTERIORIDAD A REVISION PREVIA-Reglas de procedencia excepcional

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Efectos varían dependiendo de la decisión que adopte la Corte Constitucional en sus fallos de control abstracto, ya sea de exequibilidad o inexecutable

PRINCIPIO DE GRATUIDAD EN EL DERECHO DE PETICION-Jurisprudencia constitucional/COPIAS DE DOCUMENTOS SOLICITADAS A ENTIDADES PUBLICAS-Regla general de que el interesado debe sufragar los costos con excepción de aquellos casos en que el peticionario se encuentra en situación de vulnerabilidad y carezca de recursos para sufragarlos

La Sala plena recuerda que la regla general de que el interesado debe sufragar los costos de las copias que solicite, los cuales deben restringirse al costo de reproducción, tiene una

excepción, que opera en aquellos casos en que el peticionario se encuentra en situación de vulnerabilidad y carezca de recursos para sufragarlos (vgr. persona en condición de desplazamiento, o afiliada a Sisben 1). Esa regla especial se deriva de la aplicación del principio de gratuidad previsto tanto en Ley Estatutaria 1712 de 2014, como en la Ley Estatutaria 1755 de 2015, mandato de optimización que pretende garantizar el acceso efectivo del interesado a la información y el goce del derecho de petición. En todo caso, el operador jurídico tiene la obligación de aplicar de manera preferente la Constitución sobre la norma que impone al ciudadano el deber de sufragar las copias que solicite en un trámite administrativo, cuando esa carga se convierta en un obstáculo para el goce de los derechos de petición y de acceso de la información. Ello sucederá en las hipótesis en que el interesado debe asumir un valor desproporcionado en relación con su capacidad económica para obtener las reproducciones de documentos que necesita, dado que impide el ejercicio y materialización de los referidos derechos. En tales eventos, se deberá emplear la excepción de inconstitucionalidad en la norma con el objetivo de garantizar los preceptos 20 y 23 de la Carta Política.

Demanda de inconstitucionalidad contra el inciso 3º (parcial) del artículo 3º de la Ley 962 de 2005.

Demandantes: Jeisy Garavito Tovio y Eliana Ximena Duarte Figueroa.

Magistrado Ponente:

ALBERTO ROJAS RÍOS

Bogotá, D. C., veintiuno (21) de septiembre de dos mil dieciséis (2016).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

I. ANTECEDENTES:

1. En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, las ciudadanas Jeisy Garavito Tovio y Eliana Ximena Duarte Figueroa formularon demanda de inconstitucionalidad en contra de la expresión “a su costa” contenida en el inciso 3º del artículo 3º de la Ley 962 de 2005, al considerar que es contraria a las disposiciones 2º, 13 y 23 de la Constitución de 1991.

2. Mediante providencia del diecinueve (19) de febrero de dos mil dieciséis (2016), el Despacho consideró que el cargo de la demanda que se sustentó en el desconocimiento de los artículos 2º y 23 de la Constitución observó los requisitos de admisión exigidos en el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991. En ese punto, el Magistrado Sustanciador estimó que las actoras presentaron argumentos claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes, los cuales permiten adelantar un juicio de validez sobre la exigencia del pago de las copias de los documentos que se hallan en un trámite

administrativo.

3. Por el contrario, inadmitió la censura que se fundamentó en la violación del derecho a la igualdad, debido a que los argumentos que conformaban el concepto de la violación incumplieron las condiciones de razonabilidad del cargo previstas en la ley y desarrolladas por la jurisprudencia constitucional. Las actoras no corrigieron el cargo que se había desechado, y en consecuencia se procedió a su rechazo en Auto del 14 de marzo del presente año.

4. En el auto admisorio del libelo, se invitó a participar a las Facultades de Derecho de las Universidades Externado de Colombia, Javeriana, Nacional de Colombia, de Los Andes, Santo Tomás y del Rosario, con el objeto de que emitieran concepto en relación con la constitucionalidad de la norma demandada, de conformidad con lo previsto en el artículo 13 del Decreto 2067 de 1991. Se hizo lo propio con la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

5. Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de procesos, la Corte entra a decidir sobre la demanda de la referencia.

II. LAS NORMAS DEMANDADAS

A continuación se transcribe la disposición demandada.

“LEY 962 DE 2005

(Julio 08)

Diario Oficial No. 46.023 de 6 de septiembre de 2005

“Por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos”

El Congreso de la República

DECRETA:

TITULO I.

NORMAS GENERALES.

CAPITULO I.

DISPOSICIONES COMUNES A TODA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

ARTÍCULO 3o. Las personas, en sus relaciones con la administración pública, tienen los siguientes derechos los cuales ejercerán directamente y sin apoderado:

A obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a las peticiones, actuaciones, solicitudes o quejas que se

propongan realizar, así como a llevarlas a cabo.

A conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados y obtener copias, a su costa, de documentos contenidos en ellos. A abstenerse de presentar documentos no exigidos por las normas legales aplicables a los procedimientos de que trate la gestión. Al acceso a los registros y archivos de la Administración Pública en los términos previstos por la Constitución y las leyes.

A ser tratadas con respeto por las autoridades y servidores públicos, los cuales deben facilitarles el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones.

A exigir el cumplimiento de las responsabilidades de la Administración Pública y del personal a su servicio, cuando así corresponda legalmente.

A cualquier otro que le reconozca la Constitución y las leyes”.

III. DEMANDA

Las ciudadanas Jeisy Garavito Tovia y Eliana Ximena Duarte Figueroa solicitaron la inexecutable de la expresión “a su costa” que se encuentra en el inciso 3o del artículo 3o de la Ley 962 de 2005, porque asignar al interesado el deber de pagar el costo de las copias de los documentos que soportan un procedimiento administrativo se convierte en una barrera económica al acceso de la información para las personas con menores recursos en Colombia. Ese escenario implica que la norma accionada desatiende los artículos 2o y 23 de la Constitución.

Para las censoras, sufragar el valor de los documentos producidos en un procedimiento significa que la administración renuncie a la eficacia de los derechos y principios reconocidos en la Carta Política, porque ese condicionamiento constituye un obstáculo dinerario para las personas que carecen de recursos, situación que afecta el derecho fundamental de petición. Con ese precepto, el legislador “no se percató de garantizar la efectividad de los derechos consagrados en la Constitución conforme se ordena a modo de fin del Estado el artículo 2o ídem, concretamente –en el asunto de marras- para la población que no cuenta con suficiente capacidad para la asunción de valor de o requerido”[1].

De la misma forma, consideraron que la expresión atacada desconoce el derecho de petición vía acceso de la información, toda vez que exigir el pago de las copias desatiende que el único requisito para ejercer esa garantía radica en que la solicitud sea respetuosa, condición que no tiene relación con cancelar dinero alguno ni con la capacidad económica del interesado. Subrayaron que “dicha exigencia se convertiría en una regla excluyente que anularía la posibilidad de presentar peticiones y obtener el material a cuenta del erario, cuando a fe que ellos no fue objeto de expresa prohibición Constitucional, más cuando perfectamente pueden reproducirse por medios de una onerosidad menor; lo que finalmente sólo puede traducirse en una medida restrictiva del derecho”[2]. También aseveraron que los costos de las copias impiden que los interesados conozcan del estado de los procedimientos y accedan a la información.

Conjuntamente, las demandantes piden una declaración de exequibilidad condicionada del segmento accionado, dado que su eliminación del ordenamiento jurídico evitaría que los ciudadanos incurran en el abuso de sus derechos. Por ello, deprecaron que la norma sea aplicada “salvo cuando la persona interesada demuestre que no le asiste la capacidad económica suficiente para asumir a título personal el valor de los documentos solicitados, o a partir de determinado valor, cuando el cúmulo de documentos eleve el costo solicitado”[3].

IV. INTERVENCIONES

Intervenciones de las entidades de educación superior

1. La Pontificia Universidad Javeriana

En representación de la Pontificia Universidad Javeriana, María Alejandra Pájaro y Gabriel Andrés Suárez Gómez, miembros del Grupo de Acciones Públicas del Departamento de Derecho Público, solicitaron a la Corte que la expresión demandada sea declarada exequible de manera condicionada, bajo el entendido que la administración cubrirá los costos de las copias en los casos en que el interesado carezca de recursos para acceder a los documentos.

Esa posición se sustentó en que esa carga pecuniaria puede convertirse en una barrera para el acceso de los documentos y el goce del derecho de petición en algunos ciudadanos. Ello ocurriría con las personas de escasos recursos que acuden ante la administración para pedir la protección de sus derechos, por ejemplo los desplazados o las víctimas del conflicto armado. Resaltaron que esa modulación de la decisión materializaría el principio de gratuidad que rige el derecho de petición y el acceso de información, mandados reconocidos en las Leyes Estatutarias 1712 de 2014 y 1755 de 2015.

2. Universidad Santo Tomás

El Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Santo Tomás, Ciro Güechá Medina, pidió que el contenido legislativo demandado sea declarado constitucional de manera condicionada, porque la carga que tiene un interesado de asumir el costo de las copias quebranta los artículos 2º y 23 de la Carta Política.

A su juicio, la proposición contenida en el inciso 3º del artículo 3º de la Ley 962 de 2005 desconoce las condiciones socioeconómicas de los solicitantes, al establecer una regla igual para todas las personas. Ante esa situación, debe existir una tarifa diferenciada de acuerdo con la capacidad económica de la persona que acude ante la administración. El legislador olvidó que Colombia es un país que tiene grandes brechas sociales, de modo que la carga dineraria para todos no es idéntica. Inclusive, en algunos casos, ese requisito se erige como barrera al acceso de la información. Empero, ese raciocinio no implica que se elimine la expresión acusada, dado que ello beneficiaría a las personas adineradas y causaría un detrimento patrimonial. Entonces, a partir de un juicio de proporcionalidad y razonabilidad, el operador jurídico debe determinar en cada caso si las costas de las copias serán sufragadas por el interesado.

3. Universidad Nacional de Colombia

Genaro Sánchez Moncaleano[5], Decano de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, solicitó la exequibilidad de los artículos demandados. A continuación se reseña una síntesis de su intervención:

La institución de educación superior explicó que la norma demandada y la ley a la que pertenece se encuentra en un contexto en que el Estado ha expedido una serie de regulaciones para suprimir trámites innecesarios. Esa premisa ha sido acompañada con la idea de que la administración es la principal garante de los derechos de las personas.

Además, advirtió que la exigencia de que sea sufragado el costo de las copias en trámites administrativos respeta la Carta Política y no afecta la eficacia de los derechos fundamentales, según establece el precedente constitucional. En Sentencia C-099 de 2011, la Corte defendió esa posición, al estudiar la demanda que se formuló contra el artículo 24 del Decreto 01 de 1984, precepto que atribuía al interesado la carga de sufragar la reproducción de documento en poder de las autoridades. Resaltó que la efectividad de las garantías individuales se encuentra sujeta a la eficacia y eficiencia administrativa[6], parámetros que permiten la verificación objetiva de distribución de bienes y servicios, al igual que requieren de la participación del ciudadano en la financiación. El enunciado legal accionado salvaguarda tales condiciones, dado que el interesado debe cubrir los gastos que lo benefician en el procedimiento administrativo.

En relación con el derecho de petición, la Universidad estimó que la comprensión sobre el principio de gratuidad debe ser flexibilizada, dado que el ejercicio de los derechos implica el cumplimiento de cargas mínimas. En el caso concreto, esa obligación corresponde con el deber que tiene el ciudadano de cubrir el valor de reproducción de las copias, norma avalada por parte de la Corte Constitucional en las Sentencia C-274 de 2013 y C-951 de 2014. Es más, la gratuidad del derecho de petición no elimina su dimensión onerosa, la cual se materializa en el cobro de los documentos o en el pago del transporte para acudir a la entidad.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

1. Mediante concepto No. 6094 del 4 de mayo de 2016, el Procurador General de la Nación invitó a la Corte que se declare inhibida para fallar la demanda, debido a que la Ley 1755 de 2015 derogó el inciso 3º del artículo 3º de la Ley 962 de 2005.

2. La vista fiscal estima que la norma acusada no se encuentra vigente, como quiera que la ley estatutaria de derecho de petición derogó tácitamente dicho precepto. El artículo 29 del capítulo II de la Ley 1755 de 2015 reguló el tema relacionado con el costo de las copias producto de una petición, aspecto que se discute en el proceso de la referencia y que se erige como contenido normativo acusado.

3. Con base en la Ley 153 de 1887 y los artículos 71 y 72 del Código Civil, el Ministerio Público manifestó que en el caso sub-judice operó una derogatoria tácita, ya que una norma posterior reguló de manera integral la materia y el contenido que tenía una disposición anterior. Además en aplicación del criterio especial, la Ley 1755 de 2015

desarrolló el costo de las copias en toda etapa del procedimiento administrativo y en especial del derecho de petición, ámbito de validez de la Ley 962 de 2005.

VI. FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

Competencia de la Corte

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4º de la Carta Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, pues la disposición acusada forma parte de una ley de la República, en este caso, de la Ley 962 de 2005. No obstante, esa potestad se encuentra en discusión, debido a que la disposición censurada pudo haber perdido su vigencia, según manifestó la vista fiscal.

2. El Ministerio Público concluyó que en el caso sub-judice operó una derogatoria tácita, ya que una norma posterior reguló de manera integral la materia y el contenido que tenía el enunciado legal censurado. La certeza de esa afirmación tiene la virtualidad de afectar la competencia de la Corte para resolver la demanda de la referencia, dado que se encuentra vedado realizar un juicio de constitucionalidad sobre normas que no están vigentes[7].

4. En efecto y de manera previa, la Corte debe establecer si el inciso 3º del artículo 3º de la Ley 962 de 2005 “Por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos” se encuentra vigente o produciendo efectos jurídicos. Absolver esa duda es relevante, en la medida en que carecería de objeto un pronunciamiento de fondo en el caso en que la disposición acusada no se halle en vigor. De ahí que, la Sala reseñará el precedente sobre la derogación y su incidencia en la competencia de la Corte.

Cuestión preliminar. Análisis sobre la vigencia de la norma demandada

Derogación

5. La derogación es una figura que determinan la existencia de una norma en un orden jurídico[8]. Esa pertenencia de un enunciado prescriptivo es el presupuesto básico para iniciar un juicio de validez sobre una norma. Por ello, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha utilizado esas instituciones con el fin de identificar si tiene competencia para examinar la exequibilidad de una proposición de rango legal. En esa labor, este Tribunal debe verificar la configuración de ese fenómeno estáticos del derecho. En caso que se supere ese estadio, se evaluará si la disposición continúa surtiendo efectos en el ordenamiento jurídico y realizará el correspondiente estudio de constitucionalidad.

5.1. La derogación ha sido definida como el trámite que se utiliza para eliminar la vigencia de una norma válida que pertenece al ordenamiento jurídico[9]. Dicha figura significa la aplicación del criterio de resolución de antinomias de ley posterior y se encuentra regulada en la Ley 57 de 1887. El artículo 71 ibídem establece los tipos de derogatoria de la siguiente manera:

“ARTICULO (SIC) 71. CLASES DE DEROGACION (SIC). La derogación de las leyes podrá ser expresa o tácita. Es expresa, cuando la nueva ley dice expresamente que deroga la antigua.

Es tácita, cuando la nueva ley contiene disposiciones que no pueden conciliarse con las de la ley anterior.

La derogación de una ley puede ser total o parcial”[10]

A partir de ese precepto, la Corte Constitucional ha clasificado la derogatoria en tres clases[11], a saber:

i) expresa, procedimiento en que una ley de manera directa suprime un texto normativo anterior, al señalar que esta última disposición pierde vigencia con la entrada en vigor del nuevo enunciado;

ii) tácita, fenómeno que ocurre cuando un texto legal contiene normas contrarias a los contenidos deónticos de una ley que tiene mayor antigüedad. Esa antinomia se presenta en disposiciones de igual jerarquía o entre las fuentes que tienen la competencia para suprimir la norma objeto de derogación. En estos eventos, el operador jurídico se concentra en argumentar que entre los dos preceptos -anterior y posterior- es imposible construir una norma[12]. La derogatoria implícita no conlleva la eliminación de todos los contenidos normativos de una disposición. En realidad, suprime los enunciados incompatibles y deja incólumes las proposiciones jurídicas que carecen de esa contradicción con la ley posterior.

Frente a la configuración de una de esas tres hipótesis, este Tribunal ha manifestado que carece de objeto pronunciarse sobre una disposición demandada que hubiese sido derogada, dado que ésta no tiene vigencia. Nótese que la producción de efectos jurídicos de una norma es presupuesto necesario para iniciar un juicio de constitucionalidad, al punto que es un paso previo de verificación. En las hipótesis descritas, se procede a emitir un fallo inhibitorio, toda vez que no existiría norma sobre la que se ejerza el control[14].

Para que la Sala Plena descarte la posibilidad de emitir una decisión de mérito debe existir certeza en la configuración de la pérdida de vigor de la norma derogada, porque, solo en ese evento, dicha determinación no será considerada una denegación de justicia. En caso que exista duda sobre la derogatoria de la disposición, la Corte tiene vedado emitir un fallo de inhibición[15]. Así,

“cuando la derogatoria de una disposición es expresa, no cabe duda en cuanto a que si se interpone una demanda en contra de la norma derogada, la Corte debe inhibirse, salvo que la disposición continúe proyectando sus efectos en el tiempo. Cuando, por el contrario, la vigencia de una disposición es dudosa, pues existe incertidumbre acerca de su derogatoria tácita, la Corte no puede inhibirse por esta razón pues la disposición podría estar produciendo efectos”.

Así mismo, la Corte mantendrá la competencia para pronunciarse de fondo en una demanda de inconstitucionalidad en contra de una norma derogada, siempre que ésta se encuentre

produciendo efectos jurídicos.

5.2. En suma, la derogación es un fenómeno que afecta la competencia de la Corte Constitucional para resolver las demandas de inexecutableidad contra las diferentes disposiciones, dado que se relacionan con la pertenencia de las normas a un ordenamiento jurídico, es decir, su vigencia. Ante ese escenario, se ha planteado un juicio previo de vigor sobre un precepto censurado, cuando se presenta duda sobre los efectos del mismo. En esos eventos, el juez constitucional debe evaluar si la disposición atacada continúa regulando la realidad, pese a la configuración de una derogación. Ese análisis supone un estudio de las jerarquías de las disposiciones que disputan su vigencia y de su contenido material.

Estudio de vigencia de la expresión demandada y contenida en el inciso 3º del artículo 3º de la Ley 962 de 2005

6. Con base en la Ley 153 de 1887 y los artículos 71 y 72 del Código Civil, el Ministerio Público manifestó que Ley Estatutaria de Derecho de Petición derogó tácitamente el inciso 3º del artículo 3º de la Ley 962 de 2005, ya que esa norma posterior reguló de manera integral la materia y el contenido que tenía la disposición anterior. Además en aplicación del criterio especial, la Ley 1755 de 2015 desarrolló el contenido normativo censurado, que correspondió con el costo de las copias en toda etapa del procedimiento administrativo y en especial del derecho de petición, ámbito de validez de la Ley 962 de 2005.

6.1. La Sala debe resolver si la disposición acusada se encuentra vigente o produciendo efectos. Para ello, se verificará si en el caso concreto se configuró la derogación.

6.1.1. En primer lugar, se advierte que la Ley 1755 de 2015 no estableció una derogatoria expresa que hubiese significado la supresión de alguna disposición de la Ley 962 de 2005. Dicha conclusión se sustenta en que el artículo de vigencias y derogatorias de la Ley Estatutaria de Derecho de Petición señaló que “la presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias”. En efecto, dicho estatuto guardó silencio en relación con las derogatorias expresas. A su vez, el artículo 29 de la Ley 1755 de 2015 no hace mención alguna sobre el precepto cuestionado. Entonces, en el caso objeto de análisis no se presentó la derogación expresa.

Además, la Ley 1437 de 2011, estatuto procesal en donde se insertó la Ley Estatutaria de Derecho de Petición, no realizó mención alguna sobre el inciso 3º del artículo 3º de la Ley anti-trámites. De hecho, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (en adelante CPACA) solo derogó de manera expresa el artículo 9º de la Ley 962 de 2005[16]. En consecuencia, no se produjo una eliminación de la norma cuestionada.

6.1.2. En segundo lugar, la Sala estima adecuado efectuar un cotejo entre el artículo 29 de la Ley 1755 de 2015 y el inciso 3º del artículo 3º de la Ley 962 de 2005 con el fin de determinar si ocurrió una derogatoria implícita. Se recuerda que ese fenómeno reenvía a los contenidos normativos de las disposiciones y se debe argumentar o demostrar su

materialización.

Ley 962 de 2005 “Por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos”.

Ley 1755 de 2015: “Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”[17]

ARTÍCULO 3o. Las personas, en sus relaciones con la administración pública, tienen los siguientes derechos los cuales ejercerán directamente y sin apoderado (...)

A conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados y obtener copias, a su costa, de documentos contenidos en ellos. (subrayado fuera del original)

Artículo 29. Reproducción de documentos. En ningún caso el precio de las copias podrá exceder el valor de la reproducción. Los costos de la expedición de las copias correrán por cuenta del interesado en obtenerlas. (subrayado fuera del original)

El valor de la reproducción no podrá ser superior al valor comercial de referencia en el mercado.

La expresión demandada hace parte de la Ley Anti-trámites y pertenece a una disposición, el inciso 3º de la Ley 962 de 2005, que establece dos normas. La primera de ellas atribuye a los ciudadanos el derecho a conocer el estado de los procedimientos en que se encuentren interesados. La segunda proposición regula una de las formas de materializar esa garantía, es decir, la obtención de copias. La norma asigna al ciudadano la carga de sufragar los costos de las reproducciones de documentos que se hallan en los expedientes administrativos, sin embargo, no adopta ninguna medida destinada a materializar esa regulación.

El artículo 29 de la Ley 1755 de 2015 reglamenta de manera integral los costos de la reproducción de los documentos que se encuentran en un procedimiento administrativo. Para ello, dicho enunciado de rango legal consagró tres normas, a saber: i) la prohibición de que el precio de las copias exceda el valor de la reproducción; ii) el costo de reproducción del texto se encuentra a cargo del interesado en obtenerlas, es decir, el ciudadano tiene la carga de cubrir el precio de las copias; y iii) el valor de reproducción de los documentos tiene una restricción, según la cual, el costo de la misma debe corresponder al valor del mercado.

Inclusive, en Sentencia C-951 de 2014, la Corte manifestó que el contenido normativo de esa disposición hace referencia a la fijación del límite sobre el “valor que [autoridades] pueden cobrar a los peticionarios por la reproducción de documentos, determinando que el

valor de las copias no puede ser superior al costo comercial en el mercado” (subrayado por fuera del texto original).

Ante esa comparación y precisión de las normas contenidas en las referidas disposiciones, la Sala considera que no se presentó la derogatoria tácita, porque las proposiciones jurídicas de los artículos contrastados no son incompatibles entre ellas. Las dos leyes atribuyen la carga del pago de copias al interesado, de modo que el inciso 3º del artículo 3º de la Ley 962 de 2005 y el artículo 29 de la Ley 1755 de 2015 no fijan consecuencias jurídicas diferentes a un mismo supuesto de hecho.

Ambos preceptos legales disponen que los costos de expedición de copias de documentos que soliciten a las entidades de la administración pública deben ser asumidos por el interesado en obtenerlas, previsión cuya constitucionalidad se cuestiona en el presente proceso, por considerar que se convierte en una barrera económica en el acceso a la información para las personas con menores recursos en Colombia, con lo cual se desconocerían los artículos 2º y 23 de la Constitución. La Sala concluye que coexisten dos disposiciones que hacen parte de estatutos legales distintos pero que presentan identidad sustancial en su contenido, en la medida en que los enunciados mencionados imponen la carga para el interesado en obtener copias de documentos que requiere de los órganos y entidades, de pagar el costo de su expedición.

En consecuencia, no se presentó el fenómeno de la derogación tácita, por cuanto el precepto posterior regulado en la Ley Estatutaria de Derecho de Petición no es contrario al inciso 3º del artículo 3º de la Ley 962 de 2005. Lo anterior, dado que esas disposiciones comparten identidad sustancial en su prescripción, es decir, conforman la misma norma.

6.1.3. La Sala Plena observa que mantiene la competencia para pronunciarse sobre la constitucionalidad del inciso demandado de la Ley 962 de 2005, debido a que ese contenido normativo, que atribuye a los interesados la carga de pagar las copias de los documentos, no fue derogado por el artículo 29 de la Ley 1755 de 2015. En contraste, esa regla de derecho ha sido consagrada en idéntica forma en el enunciado legal estatutario mencionado.

Ante esa situación, la Sala debe abordar otra cuestión previa, la cual corresponde a determinar si existe cosa juzgada material de la presente demanda en relación con la decisión fijada en la Sentencia C-951 de 2014. Con el fin de resolver ese cuestionamiento, se reseñarán las reglas de dicha institución, la implicación en las providencias y el alcance del examen de la Corte en leyes estatutarias. Acto seguido, se resolverá el asunto planteado.

Cuestión preliminar: análisis sobre la existencia de la cosa juzgada constitucional

Cosa juzgada de las sentencias de constitucionalidad[18]

7. La cosa juzgada constitucional “es una institución jurídico procesal que tiene su fundamento en el artículo 243 de la Constitución Política (...) mediante la cual se otorga a las decisiones plasmadas en una sentencia de constitucionalidad, el carácter de inmutables, vinculantes y definitivas”[19]. De ahí que tiene la finalidad de garantizar la

supremacía constitucional, el principio de igualdad, la confianza legítima de los ciudadanos por medio de la invariabilidad de las decisiones adoptadas[20].

La principal consecuencia de esa institución corresponde con la prohibición que tiene juez de volver a pronunciarse sobre la constitucionalidad de una norma que estuvo bajo su control[21]. La citada disposición superior advierte que las autoridades tienen vedado reproducir las proposiciones jurídicas declaradas inconstitucionales por razones de fondo. Esa proscripción se mantiene, siempre que persista la antinomia entre las normas de rango legal y constitucional.

Así mismo, la cosa juzgada fija a la Corte Constitucional algunos límites cuando va emitir una decisión. Lo anterior, porque “una vez este Tribunal se ha pronunciado sobre la constitucionalidad de una norma jurídica, pierde prima facie la competencia para pronunciarse nuevamente sobre el mismo asunto, siempre y cuando, como ya se mencionó, subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución”[22]. Por eso, el artículo 6º del Decreto 2067 de 1991 faculta al Magistrado Sustanciador rechazar las demandas sobre normas que fueron estudiadas por la Corte en anteriores ocasiones.

La Sala Plena ha precisado que la configuración de la cosa juzgada depende de la valoración del objeto de control y del cargo de constitucionalidad[23]. El primer elemento hace referencia a la norma que se analizó en el anterior juicio de constitucionalidad. El segundo aspecto se relaciona con la censura que planteó el ciudadano. En el evento en que exista identidad de los criterios referidos, la Corte no podrá pronunciarse sobre una disposición cuestionada[24].

7.1. Los efectos de la institución analizada difieren del tipo de decisión que se adopte[25], ya sea de inexequibilidad de la norma objeto de estudio o de exequibilidad de la misma.

En la primera hipótesis, que se refiere a la inexequibilidad de la disposición cuestionada, la cosa juzgada será absoluta dado que el contenido normativo queda excluido del orden jurídico, de acuerdo establece el artículo 243 de la Carta Política. Tales consecuencias ocurren con independencia del parámetro de constitucionalidad que desconoció la norma invalidada. Las autoridades tienen vedado reproducir esa proposición jurídica. De ahí que, en el evento en que algún ciudadano demande una norma declarada inconstitucional, la Corte ha precisado que el Tribunal debe “estarse a lo resuelto” en la providencia anterior[26]. A su vez, esta Corporación deberá dictar una decisión similar y acompañarla de la declaratoria de inexequibilidad del artículo cuestionado, cuando juzgue una norma que había excluido del ordenamiento jurídico por razones de fondo, empero esa proposición jurídica se reprodujo en una disposición diferente a la que se resolvió inconstitucional en el fallo anterior, proveído que funge como parámetro para la cosa juzgada.

En la segunda situación, los efectos de esa institución tienen manifestaciones diferentes, por cuanto la Corte Constitucional puede restringir el alcance de la determinación adoptada en el juicio de validez. Por ejemplo, la Sala Plena puede delimitar el ámbito de la decisión de manera expresa o implícita de acuerdo a los cargos y el problema jurídico. En este tipo de decisiones, se ha manifestado que existen diferentes formas de la cosa juzgada, a

saber[27]:

i) Formal: se configura en el evento en que la Corte conoce de una demanda que censura una disposición que había estudiado en el pasado. En tales casos, en la sentencia se declarará estarse a lo resuelto en relación con la providencia inicial.

ii) Material: opera cuando la Sala Plena estudia una norma que declaró constitucional en el pasado, pero, en la censura actual, esa proposición jurídica se encuentra en otra disposición[28]. En esa hipótesis, la Corte debe estarse a lo resuelto en la providencia anterior y declarar la exequibilidad simple o la exequibilidad condicionada del texto legal demandado[29]. La mencionada modalidad de cosa juzgada exige: a) una sentencia previa de constitucionalidad sobre una regla de derecho idéntica a la norma analizada posteriormente. Cabe precisar que esos contenidos jurídicos se encontrarían en disposiciones diferentes; b) la coincidencia entre los cargos del pasado y los actuales, censuras que justificaron la demanda y el juicio de constitucionalidad; c) una declaratoria de exequibilidad fundamentada en razones de fondo; y d) la inexistencia de reformas de la Carta Política sobre los parámetros de constitucionalidad que sustentaron la decisión anterior.

Esa clase de decisiones se han fundamentado en la diferencia que existe entre disposición y norma, disimilitud reconocida por parte de esta Corporación[30]. La referida aclaración surge de la idea de que las disposiciones carecen de una correspondencia biunívoca con su significado, hecho que evidencia que los textos de las leyes no tienen un único contenido normativo[31]. Tal premisa implica que un artículo puede tener más de una proposición jurídica o significado. En aplicación de ese criterio teórico, en Sentencia C-073 de 2014, se advirtió que:

“[en la] juzgada material, cuando previamente una disposición con idéntico contenido normativo ha sido declarada exequible o exequible de forma condicionada por la Corte. En estos casos, al tener una proposición jurídica que con anterioridad ha sido encontrada acorde con la Constitución, este Tribunal debe proceder a declarar la existencia de la cosa juzgada material en relación con la norma o regla de derecho, sin excluir el deber ineludible de pronunciarse sobre exequibilidad de la disposición o el texto legal que la contiene, como lo dispone el artículo 241 del Texto Superior, sin que, para tal efecto, se realice un nuevo juicio de constitucionalidad, pues al estarse a lo resuelto en una decisión anterior, como efecto propio de la cosa juzgada, no existiría –como ya se dijo– un nuevo pronunciamiento de constitucionalidad sobre el contenido normativo que, con anterioridad, fue avalado por la Corte”.

Además, se ha precisado que la Sala Plena de esta Corporación es la competente para declarar la cosa juzgada material, de modo que un solo Magistrado carece de la facultad para adoptar esa decisión en la fase de admisión de la demanda de inconstitucionalidad[32]. Esa regla se ha justificado en las siguientes razones:

“(i) La existencia de cosa juzgada material, equivale a la declaración de exequibilidad o inexecuibilidad de un precepto legal. Y de acuerdo con la Constitución (arts. 241 y ss) y la ley (estatutaria de la administración de justicia, el Decreto 2067/91 y el reglamento interno de la Corte), es esta Corporación en Sala Plena la que debe adoptar decisiones de esa

índole.

Sin embargo, en otras providencias la Corte ha precisado que la cosa juzgada material se encuentra relacionada con el precedente[34]. Conforme a esa posición, este Tribunal tiene dos opciones de decisión cuando estudia una demanda formulada contra una norma que tuvo control en el pasado por los mismos cargos de la censura actual[35]. De un lado, declara la exequibilidad de texto demandado que contiene la norma avalada en sentencia anterior y se está a lo resuelto en esa providencia, debido a que se acatará su ratio decidendi. De otro lado, se puede apartar de ese precedente e iniciar un nuevo juicio, siempre que se argumente el disenso. Esa postura se ha explicado en los siguientes términos:

“Una vez reproducida la norma exequible, la Corte debe apreciar si en el nuevo contexto dentro del cual fue expedida, ésta adquirió un alcance o unos efectos distintos, lo cual justificaría un fallo de fondo en un sentido diferente al anterior. Lo mismo sucedería en caso de que la Corte encuentre razones poderosas para introducir ajustes en su jurisprudencia o cambiarla” (...) En este sentido, el fallo anterior implica un precedente frente al cual la Corte Constitucional tiene varias opciones (...). La primera, es respetar el precedente, garantizando la preservación de la consistencia judicial, de la estabilidad del derecho, de la seguridad jurídica, del principio de la confianza legítima y de otros valores, principios o derechos protegidos por la Constitución y ampliamente desarrollados por la jurisprudencia de esta Corte (...). Cuando la Corte opta por esta alternativa, decide seguir la ratio decidendi anterior, mantener la conclusión que de ella se deriva, estarse a lo resuelto y, además, declarar exequible la norma demandada (...). Otra alternativa, es que la Corte llegue a la misma conclusión de su fallo anterior pero por razones adicionales o diversas. La segunda posibilidad que tiene la Corte, es apartarse del precedente, asumiendo la carga argumentativa que la obliga a justificar por medio de “razones poderosas” que respondan a los criterios que también ha señalado la Corte en su jurisprudencia, que el cambio se hace para evitar la petrificación del derecho y la continuidad de eventuales errores (...). Ha dicho esta Corporación que los efectos de la cosa juzgada material de un fallo de exequibilidad son específicos (...) y se enmarcan dentro de la doctrina sobre precedentes judiciales que garantiza la interpretación de la Constitución como un texto viviente (...).”[36]

A juicio de la Sala, la posición que vincula la cosa juzgada material al precedente es errada, por cuanto confunde dos categorías diversas en una decisión judicial. Además, desconoce el artículo 243 de la Constitución, al establecer fuerza diferente a las decisiones de exequibilidad e inexecuibilidad.

En primer lugar, el precedente y la cosa juzgada material son instituciones diferentes, porque aquel fija una regla de derecho judicial y ésta implica la imposibilidad de evaluar una norma que tuvo un juicio de constitucionalidad en el pasado por los mismos cargos. De este modo, el precedente se refiere a la razón que sustenta una decisión, y la cosa juzgada material a la proscripción de análisis de un enunciado, debido a la determinación específica del juez constitucional. Además, esas instituciones cumplen funciones diferentes, lo que obliga a que sean tratadas de manera diversa.

Esta Corporación ha definido el precedente judicial como “aquel antecedente del conjunto de sentencias previas al caso que se habrá de resolver que por su pertinencia para la resolución de un problema jurídico constitucional, debe considerar necesariamente un juez o una autoridad determinada, al momento de dictar sentencia”[37]. Así mismo, ha explicado que ciertos elementos de la sentencia son considerados como vinculantes, pues todo el contenido del fallo no puede adquirir dicho carácter. Para ello, ha advertido que una providencia se compone de tres elementos que consisten en[38]: i) la decisión del caso o *decisum*, ii) las razones vinculadas de forma directa y necesaria con la decisión o *ratio decidendi* y iii) los argumentos accesorios utilizados para dar forma al fallo judicial, conocidos como *obiter dicta*[39]. De éstos, solo la *ratio decidendi* constituye precedente[40].

La función del precedente se corresponde con la tarea de garantizar la preservación de la coherencia judicial, de la estabilidad del derecho, de la seguridad jurídica, del principio de la confianza legítima y de otros valores, principios o derechos protegidos por la Constitución y ampliamente desarrollados por la jurisprudencia de esta Corte[41].

De otra parte, la cosa juzgada material es una institución que pretende poner fin a los debates que se derivan de la censura ciudadana propuesta contra una norma. A su vez, esa institución se produce cuando, a pesar de demandarse una disposición distinta, el Tribunal constitucional constata que su contenido normativo coincide con el que había analizado en el pasado.

La función de la cosa juzgada material consiste en asegurar que los juicios de constitucionalidad no se conviertan en un trasegar interminable, de modo que deba estudiarse una proporción jurídica enjuiciada en el pasado cada vez que un ciudadano la cuestiona. La labor pacificadora que se predica en general de la cosa juzgada y del tribunal constitucional en particular, se obtiene con la aplicación de la cosa juzgada material, puesto que ella evita que la misma controversia sustantiva pueda ser planteada innumerables veces ante esta Corte. Por lo mismo, en caso que se configure la cosa juzgada material, la decisión de la Corte no puede ser otra que estarse a lo resuelto en la sentencia anterior. Esa regla operará con la excepción de que se presenten circunstancias que enerven los efectos de la cosa juzgada, como pueden serlo:

“(i) cuando se presentan reformas constitucionales que varían los parámetros de comparación[42]; (ii) cuando así lo demanda el carácter dinámico del Texto Superior[43]; (iii) o cuando se presenta la necesidad de realizar una nueva ponderación de valores o principios constitucionales a partir del cambio de contexto en el que se inscribe la disposición acusada[44]”[45].

En esa comparación, es claro que el precedente tiene una connotación disímil de la cosa juzgada material. Lo anterior, en razón de que aquel propone una regla judicial que resuelve un caso en concreto o un cargo en una sentencia de constitucionalidad, que para sus efectos subyace como antecedente normativo, y que según las circunstancias puede ser singular o plural. Por el contrario, la cosa juzgada material es una institución jurídico procesal que “otorga a las decisiones plasmadas en una sentencia de constitucionalidad, el carácter de inmutables, vinculantes y definitivas. De ella surge una restricción negativa

consistente en la imposibilidad de que el juez constitucional vuelva a conocer y decidir sobre lo resuelto"[46]. En esa situación, lo resuelto se relaciona con el estudio de fondo de una norma, la censura dirigida contra la misma y la decisión de exequibilidad o inexecutable que se presentó en el pasado. Así las cosas, el precedente es una regla dentro de las fuentes del derecho en Colombia y la cosa juzgada material es una figura que impide analizar de nuevo un asunto que se resolvió antes, al decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de las proposiciones jurídicas demandadas.

Además, esas instituciones tienen funciones diferentes. El precedente, reiteramos, pretende garantizar la coherencia del sistema jurídico y algunos principios constitucionales, por ejemplo la confianza legítima, el derecho a la igualdad y el debido proceso de las partes. La cosa juzgada busca garantizar la seguridad jurídica y que los juicios de constitucionalidad tengan un fin, meta que no materializa el precedente. Se recuerda que la vinculatoriedad de las decisiones anteriores no es absoluta, dado que el ordenamiento jurídico permite al juez apartarse de los fallos anteriores, siempre que se presente la respectiva argumentación, cuya fuerza lógica-dialéctica supere la existente.

En segundo lugar, la posición que establece una relación entre la cosa juzgada material y el precedente desconoce el artículo 243 de la Constitución, toda vez que estaría reconociendo diferentes niveles de intensidad en las decisiones de exequibilidad e inexecutable, conclusión que no se deriva de la norma superior mencionada. En palabras de este Tribunal:

"Sólo olvidando los presupuestos sobre los cuales se asienta la cosa juzgada y cayendo en el absurdo cabe sostener que la reproducción material del acto jurídico declarado executable no está cobijado por la cosa juzgada y podría ser declarado inexecutable, de instaurarse una nueva demanda. En este último caso, el contenido material del acto jurídico declarado inexecutable no podría en el futuro ser reproducido. En este escenario hipotético sólo los fallos de inexecutable serían definitivos. Esta conclusión contradice abiertamente la Constitución que otorga a todas las sentencias de la Corte Constitucional el valor de la cosa juzgada: "Los fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada" (C.P art. 243). Los juicios que pronuncia la Corte tienen valor y fuerza porque la Corte los pronuncia y no porque sean positivos o negativos. No puede, pues, pensarse que las sentencias de inexecutable tengan mayor fuerza y sean más definitivas que las sentencias de executable. Ambas despliegan idéntica eficacia, son igualmente definitivas y comprenden tanto la fuente como el contenido material del acto"[47].

Entonces, es necesario que se mantenga una coherencia doctrinaria en el tratamiento de la cosa juzgada material, que además de respetar y desarrollar la propia Constitución, efectiviza el principio de seguridad jurídica que debe observar el Estado Social de Derecho.

iii) Absoluta[48]: se materializa en el evento en que este Tribunal analiza la constitucionalidad de un precepto demandado frente a todo el ordenamiento superior. Cabe anotar que se entiende que este efecto será el alcance de toda cosa juzgada cuando en la providencia no se restrinja el parámetro constitucional de confrontación y el cargo analizado. Ello implica que la norma declarada compatible con la Carta Política no puede ser

objeto de control en una nueva oportunidad, y

iv) Relativa: se presenta “cuando este Tribunal limita los efectos de la cosa juzgada para autorizar que en el futuro vuelvan a plantearse argumentos de inconstitucionalidad sobre la misma disposición que tuvo pronunciamiento anterior[49], con la condición que sean otros parámetros de constitucionalidad los anunciados como quebrantados, de modo que implique un nuevo problema jurídico. Ese tipo de cosa juzgada puede ser explícita e implícita. La primera opción ocurre cuando la Corte advierte en la parte resolutive los cargos por los cuales se adelantó el juicio de constitucionalidad.[50] En contraste, en la segunda posibilidad, la Sala no efectuó el señalamiento referido, empero en la parte motiva de la providencia se infiere que esta Corporación limitó el estudio de constitucionalidad a unos cargos específicos[51].

Adicional a la clasificación expuesta, la Corte ha precisado que puede presentarse la cosa juzgada aparente, categoría que:

“designa aquellas hipótesis en las cuales la Corte, a pesar de adoptar una decisión en la parte resolutive de sus providencias declarando la exequibilidad de una norma, en realidad no ejerce función jurisdiccional alguna y, por ello, la cosa juzgada es ficticia. En estos casos, la declaración no encuentra apoyo alguno en las consideraciones de la Corte y, en esa medida, no puede hablarse de juzgamiento”[52]

En principio, la cosa juzgada en una decisión de exequibilidad es absoluta. Sin embargo, se advierte que el Tribunal Constitucional puede pronunciarse de fondo sobre una norma que había sido objeto de decisión de exequibilidad en el pasado. Esa nueva valoración ocurre en las siguientes circunstancias[53]: (i) la modificación del parámetro de control; (ii) el cambio en el significado material de la Constitución; y (iii) la variación del contexto normativo del objeto de control. Lo propio sucede en el evento en que esta Corporación advierte que la censura formulada por un ciudadano es diferente al cargo que estudió en el pasado en un juicio de validez efectuado sobre una misma norma.

7.2. De acuerdo al problema procesal previo formulado, la Sala estima adecuado realizar algunas precisiones sobre la cosa juzgada que se presenta en las sentencias que evalúan la constitucionalidad de los proyectos de las leyes estatutarias.

El examen que esta Corporación realiza a esa clase de leyes se caracteriza por ser un control:

“(i) jurisdiccional, en tanto se encuentra a cargo de un órgano judicial como la Corte Constitucional; (ii) automático, dado que no requiere la formulación de acción pública de inconstitucionalidad, sino que procede por ministerio de la Constitución; (iii) previo a la sanción de la ley -posterior a su aprobación por el Congreso- y, en esa medida, es un examen judicial que se incorpora al proceso para su formación; (iv) integral, en tanto supone la confrontación de totalidad de las disposiciones del proyecto de ley respecto de la posible configuración de cualquier vicio material, vicio competencial o vicio de trámite; (v) definitivo, puesto que cierra todo debate constitucional respecto del proyecto de ley, salvo en los casos en los que se modifique de manera relevante el parámetro constitucional de control; y, finalmente, (vi) participativo, en tanto permite la intervención de la ciudadanía y

autoridades durante el proceso de control, según lo dispuesto para los trámites ordinarios"[54].

En ese estado de cosas, el control de constitucionalidad de las leyes estatutarias genera cosa juzgada absoluta de cada una de las disposiciones que compone un estatuto de esa jerarquía. La Corte tiene vedado volver a iniciar un juicio de validez sobre esa clase de enunciados legales, de acuerdo al precedente fijado desde la Sentencia C-011 de 1994. Esa regla tiene excepciones que permiten una demanda posterior a la sentencia que evaluó el proyecto de ley estatutaria, salvedades que corresponden con las funciones previstas en los artículos 241 numeral 4º y 242 numeral 1º, a saber[55]: (i) vicios de forma que se produzcan en los trámites subsiguientes que debe surtir el proyecto para convertirse en ley[56]; o (ii) la modificación posterior de la Constitución o de las normas internacionales que puedan hacer parte del parámetro de la revisión de constitucionalidad[57].

En atención a las reglas planteadas, en los Autos 004 de 2010[58], 076 de 2012[59] y 240 de 2014[60], la Sala Plena confirmó las decisiones de rechazo de las demandas formuladas por parte de varios ciudadanos contra diferentes leyes estatutarias, debido a que el control constitucional previo que ejerció la Corte había sido integral, al punto que no se puede volver a revisar la validez de tales disposiciones[61]. En Autos 042 de 2002, 047 de 2006 y 097 de 2006, "este Tribunal reiteró que al amparo del Texto Constitucional (C.P. art. 241-8), dicha modalidad de control [a las leyes estatutarias] es integral y definitiva, y por ello, no es susceptible de predicarse de la misma el fenómeno de la cosa juzgada constitucional aparente".

Adicionalmente, la Corte ha constatado la existencia de la cosa juzgada de las demandas contra leyes estatutarias, al revisar si se configura algunas de las excepciones señaladas en la jurisprudencia, esto es, los yerros de trámite del proyecto de ley con posterioridad de la sentencia de control previo o el cambio de parámetro de constitucionalidad.

Por ejemplo, en Sentencia C-634 de 2015, la Corte estudió la demanda promovida contra la Ley 1751 de 2015, ley estatutaria de salud, como quiera que en el trámite posterior de la Sentencia C-313 de 2014 se presentaron vicios que afectan la validez de la norma. El yerro denunciado consistió en que el Presidente de la República había perdido la competencia para sancionar ese estatuto, en la medida en que firmó esa norma después de los 10 días de la notificación del Auto 377 de 2014, proveído que informaba sobre las correcciones que ordenó la sentencia que hizo control al proyecto de ley. En esa oportunidad, se consideró que era admisible una revisión posterior del estatuto de salud y se declaró exequible la ley, dado que no se presentaron los vicios de procedimiento, es decir, el desconocimiento del artículo 166 de la Constitución. Lo anterior, en razón de que los términos para sancionar y promulgar una ley estatutaria "empiezan a correr desde que la ley estatutaria, ajustada por el Congreso y firmada por los presidentes de las cámaras legislativas, es remitida al Presidente de la República y no, desde que la sentencia -en este caso el Auto de corrección de la misma- es notificada".

En Sentencia C-443 de 2011, se analizó la constitucionalidad del artículo 6º de la Ley 1157 de 2007 después de la providencia que efectuó el control previo, el fallo C-502 de 2007. Esa decisión se fundamentó en que era procedente volver a estudiar la validez de esa

disposición, por cuanto el parámetro de constitucionalidad había cambiado. El texto censurado asigna a los candidatos al parlamento andino el derecho a la reposición de los votos. Para la Sala, la modificación del marco jurídico superior ocurrió por la entrada en vigencia del artículo 3º del Acto Legislativo de 2009, norma que transformó la financiación de las campañas electorales, al ampliar el ámbito de regulación legislativa en la asignación de recursos de las campañas electorales. En el análisis de la norma censurada, se concluyó que ésta no había desconocido el artículo 109 Superior, porque establece que: i) se financie de manera efectiva a los candidatos de las elecciones; ii) la identificación de los destinatarios de la financiación se realiza según los votos obtenidos; y iii) la metodología de distribución de recursos es racional, equitativa y no desconoce la prohibición de arbitrariedad.

En contraste, en la Sentencia C-546 de 2011, este Tribunal concluyó que no había cambiado el parámetro de constitucionalidad que se utilizó para estudiar la validez de lo que sería el artículo 142 de la ley 270 de 1996 en la providencia C-037 de 1996. En consecuencia, declaró la cosa juzgada y dispuso estarse a lo resuelto en la sentencia que realizó el control previo a la ley estatutaria de administración de justicia. En esa ocasión, la Corte precisó que había efectuado el “control automático, definitivo e integral, entre otras características, del proyecto que origino la Ley 270 de 1996, por lo que la misma se encuentra amparada por una sentencia que ha hecho tránsito a cosa juzgada constitucional, conforme lo prevé el artículo 243 de la Carta (...) Por esa razón, no son admisibles las acusaciones presentadas por la ciudadana, relacionadas con el desconocimiento del artículo 13 Superior. Además, señaló que no se presentaba alguno de los supuestos que permiten que el Tribunal iniciara un nuevo control constitucional sobre la norma demandada.

7.3. Por consiguiente, la cosa juzgada constitucional es una institución que otorga un valor relevante a las decisiones que emite la Corte Constitucional con el fin de proteger la integridad de la Carta Política y garantizar la seguridad jurídica así como el derecho a la igualdad de las personas. Los efectos de la cosa juzgada varían dependiendo de la decisión que adopte esta Corporación en sus fallos de control abstracto, ya sea de exequibilidad o inexequibilidad.

En materia de leyes estatutarias, se ha manifestado que las providencias que realizan el control sobre esa clase de disposiciones generan cosa juzgada absoluta, de modo que existe una prohibición de que exista un nuevo pronunciamiento sobre la ley. Esa regla se sustenta en que la Corte confronta esa legislación frente a toda la Constitución. Sin embargo, esta Corporación tiene la competencia para volver a analizar una ley estatutaria, siempre y cuando: i) se demanden los vicios de trámite subsiguientes de la sentencia de constitucionalidad, yerros que se presentan en el procedimiento que debe recorrer el proyecto para convertirse en ley; o ii) ocurra un cambio en las normas de la Carta Política o en los enunciados prescriptivos internacionales que conforman el bloque de constitucionalidad. Para evaluar la configuración o no de la cosa juzgada, la Corte debe constatar la presencia de algunas de las hipótesis señaladas.

Análisis sobre la configuración de la cosa juzgada del inciso 3º del artículo 3º de la Ley 962 de 2005 en relación con la Sentencia C-951 de 2014

8. La Sala debe estudiar si existe cosa juzgada en relación con el contenido normativo demandado en esta oportunidad, que corresponde con asignar al ciudadano la carga de sufragar las copias de los documentos que solicite ante las autoridades y que se encuentren en su poder o en un procedimiento administrativo, porque esa proposición jurídica se estudió en la Sentencia C-951 de 2014, fallo en que se realizó un control previo y automático sobre el proyecto de ley estatutario del Derecho de Petición. En el presente caso, esa norma se encuentra en dos disposiciones diferentes, esto es, el inciso 3º del artículo 3º de la Ley 962 de 2005 y el artículo 29 de la Ley 1755 de 2015, de modo que tales preceptos presentan identidad sustancial en su contenido y tienen los mismos efectos[62], como se explicó en la supra 6.1.2.

8.1. Esta Corporación encuentra que el Proyecto de Ley número 65 de 2012 Senado y número 227 de 2013 Cámara “Por medio del cual se regula el derecho fundamental de petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”, que dio origen a la Ley 1755 de 2015, tuvo control constitucional previo, automático, integral definitivo y participativo por parte de la Corte en la Sentencia C-951 de 2014. En esa ocasión, se decidió declarar exequible el artículo 29 del referido proyecto de ley de la siguiente manera:

“Tercero.- Declarar EXEQUIBLES los artículos 14, 17, 18, 19, 20, 21, 23, 25, 27, 28, 29, 30 y 33, del Proyecto de Ley Estatutaria número 65 de 2012 Senado, número 227 de 2012 Cámara, “Por medio del cual se regula el derecho fundamental de petición y se sustituye el título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.” (Subrayado y negrilla por fuera del texto original).

8.2. La Sala Plena estimó que el artículo 29 del proyecto era constitucional, dado que la regulación de los costos de la reproducción de los documentos es una medida necesaria para evitar que las autoridades establezcan valores elevados a dichas erogaciones, cifras que pueden convertirse en una barrera para el goce del derecho de petición. También indicó que la asignación al interesado de sufragar las copias que solicita es una carga razonable. De ahí que manifestó que:

“[E]n cuanto a la reproducción de los documentos, por tratarse ésta de una actividad indirectamente relacionada con los fines de cada autoridad y que comporta un costo resultante del volumen de la documentación solicitada, para la Corte resulta razonable la previsión del legislador estatutario de permitir la asignación del costo de dicha reproducción al peticionario”[63].

Esa posición se sustentó en la Sentencia C-527 de 2005, providencia que avaló la constitucionalidad de la Ley 590 de 2000, texto que establecía el costo de las copias a cargo del solicitante con un valor equivalente a su reproducción. Inclusive, consideró que establecer un límite al valor de las copias era una garantía para el peticionario, puesto que el precio no podrá superar el costo de reproducción, ni ascender al comercial. En consecuencia, concluyó que “la medida en que las disposiciones legales contenidas en el artículo 29 se ajustan a la Constitución y garantizan los derechos que esta consagra y protege, será declarado exequible”.

Aunque en esa oportunidad, la Corte consideró adecuado reconocer una excepción a la

regla general de atribuir al interesado la carga de atener el costo de las reproducciones de documentos, la cual se sustenta en la aplicación del principio de gratuidad y en el parámetro constitucional que se utilizó para realizar el control de la norma. Así, señaló que el marco constitucional aplicable (artículo 13, 20 y 23 de la Constitución) obliga a que la entidad asuma gastos de personal al igual que de la infraestructura para que éstos no sean trasladados al ciudadano.

“[...] el marco constitucional (artículos 20 y 23 de la Constitución sobre acceso a la información y derecho de petición, respectivamente), convencional (artículo 13 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos sobre petición y acceso a la información pública) y legal (artículos 2º y 3º de la Ley Estatutaria 1712 de 2013 (sic) sobre máxima publicidad para el titular universal y los principios de facilitación, gratuidad y eficacia en la divulgación de la información) que describe las peticiones a las autoridades, así como el principio de gratuidad en el ejercicio del derecho de petición consagrado en el artículo 13 del texto bajo estudio, implica que los costos de personal, así como de infraestructura física y virtual necesarios para garantizar al ciudadano, deberán ser sufragados por cada autoridad como parte de su funcionamiento”[64].

En ese contexto, la Corte precisa que el artículo 3º de la Ley 1712 de 2014 reconoció que el principio de gratuidad era determinante para interpretar el alcance del derecho de acceso a la información, al señalar que “acceso a la información pública es gratuito y no se podrá cobrar valores adicionales al costo de reproducción de la información”[65]. En desarrollo de ese principio, el inciso 2º del artículo 27 ibídem[66] indicó que la respuesta de la solicitud de documentación puede carecer de costo o ascender al valor de su reproducción, decisión que dependerá de la evaluación de las autoridades en cada caso. En Sentencia C-274 de 2013, la Corte declaró exequibles las disposiciones referidas y manifestó que

“Esta disposición garantiza la materialización del derecho de las personas a participar en las decisiones que afectan o puedan llegar a afectar los legítimos intereses y derechos de los habitantes del país. Por lo que le corresponde a los sujetos obligados, suministrar a las personas oportunamente toda la información que no goce de reserva constitucional o legal, y tal respuesta debe ser, a la luz de los parámetros constitucionales señalados en la sección 3.2. de esta sentencia “debe ser completa, consistente, coherente, verificable, comparable, contextualizada, diáfana y siempre oportuna”.

Por su parte, el inciso 3º del artículo 13 de la Ley 1755 de 2015[67] consagró el principio de gratuidad en el derecho petición, al advertir que el ejercicio de éste es gratuito con el fin de evitar imponer barreras a su materialización. En la pluricitada Sentencia C-951 de 2014, la Corte resaltó la importancia de ese mandato de optimización y enfatizó que “la gratuidad en el ejercicio del derecho de petición constituye sin duda una garantía acorde con el goce efectivo de un derecho fundamental, que permite el acceso de todos a las autoridades, sin barrera de orden pecuniario”[68].

La referencia realizada en los párrafos precedentes significa, que aunque por regla general el interesado debe sufragar los costos de las copias que solicite, los cuales deben restringirse al costo de reproducción, en aquellos casos en los que el peticionario en

situación de vulnerabilidad carezca de recursos para sufragarlos (vgr. persona en condición de desplazamiento, o afiliada a Sisben 1), deberá darse aplicación al principio de gratuidad previsto tanto en Ley Estatutaria 1712 de 2014, como en la Ley Estatutaria 1755 de 2015, con el fin de garantizar el acceso efectivo del interesado a la información y el goce efectivo del derecho de petición.

En todo caso, el operador jurídico tiene la obligación de aplicar de manera preferente la Constitución sobre la norma que impone al ciudadano el deber de sufragar las copias que solicite en un trámite administrativo, cuando esa carga se convierta en un obstáculo para el goce de los derechos de petición y de acceso de la información. Ello sucederá en las hipótesis en que el interesado debe asumir un valor desproporcionado en relación con su capacidad económica para obtener las reproducciones de documentos que necesita, dado que impide el ejercicio y materialización de los referidos derechos. En tales eventos, se deberá utilizar la excepción de inconstitucionalidad de la norma con el objetivo de garantizar los preceptos 20 y 23 de la Carta Política.

8.3. Ante esa situación, la Corte concluye que la norma demandada contenida en el inciso 3º del artículo 3º de la Ley 962 de 2005, que atribuye al ciudadano la carga de sufragar las copias solicitadas, se encuentra protegida por la cosa juzgada material, dado que este Tribunal estudió su compatibilidad constitucional en la Sentencia C-951 de 2014, al analizar la validez del artículo 29 de la Ley 1755 de 2015. En esa oportunidad, esta Corporación ejerció un control automático, definitivo e integral sobre el enunciado cuestionado, al punto que lo confrontó frente a la totalidad de la Constitución. Nótese que la Corte estudió la norma que atribuye al interesado la carga de sufragar los costos de las copias y la encontró ajustada a toda la Carta Política, en especial compatible con los artículos 13, 20 y 23. La declaratoria de constitucionalidad se realizó por razones de fondo, tal como se demuestra con la transcripción efectuada en el párrafo anterior. De ahí que, en la actualidad, las ciudadanas propusieron una censura inadmisibles, en la medida en que se fundamentó en el desconocimiento de los artículos 2 y 23 Superiores, normas que fungieron como parámetro de constitucionalidad en la Sentencia C-951 de 2014. Entonces, no existe duda alguna que la Corte estudió y declaró compatible con la norma superior el enunciado prescriptivo cuestionado en esta oportunidad.

8.4. En virtud de lo anterior, la Corte ordenará ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-951 de 2014, debido a que operó el fenómeno de cosa juzgada material constitucional, y en consecuencia procederá a declarar EXEQUIBLE la proposición jurídica “a su costa” contenida en el inciso 3º del artículo 3º de la Ley 962 de 2005. Lo anterior, en razón de que la asignación al ciudadano de la carga de cubrir el costo de las copias fue estudiado por parte de este Tribunal y no se presenta algunos de los supuestos para que proceda un nuevo control constitucional a instancia de la acción pública.

Síntesis de la decisión

9. De conformidad con los fundamentos precedentes, esta Corporación considera que:

9.1. La derogación es un fenómeno que afectan la competencia de la Corte Constitucional para resolver las demandas de inconstitucionalidad formuladas contra

las diferentes disposiciones, dado que se relacionan con la pertenencia de las normas a un ordenamiento jurídico, es decir, su vigencia. Ante ese escenario, se ha planteado un juicio previo de vigor sobre un precepto censurado, cuando se presenta duda sobre los efectos del mismo. En esos eventos, el juez constitucional debe evaluar si la disposición atacada continúa regulando la realidad, pese a la configuración de la derogación. Ese análisis supone un estudio de las jerarquías de las disposiciones que disputan su vigencia y de su contenido material.

En el caso concreto, la Sala concluyó que el artículo 29 de la Ley 1755 de 2015 no derogó de manera expresa ni implícita el inciso 3º del artículo 3º de la Ley 962 de 2005. Lo primero, en razón de que la Ley Estatutaria de Derecho de Petición no suprimió directamente la norma demandada, al punto que ni siquiera hizo referencia alguna de ésta. Lo segundo, porque los enunciados legales contrastados no son incompatibles ni establecen consecuencias jurídicas contradictorias en relación con los mismos supuestos de hecho.

La Sala Plena observa que mantiene la competencia para pronunciarse sobre la constitucionalidad de la expresión “a su costa” contenida en el inciso 3º del artículo 3º de la Ley 962 de 2005, debido a que ese contenido normativo continúa produciendo efectos. Lo antepuesto, como quiera que tal precepto es aplicado en la actualidad por parte de las autoridades cada vez que una persona formula una petición de copias. En el presente caso, la norma que atribuye al interesado la carga de pagar la reproducción de copias coexiste en dos disposiciones distintas (inciso 3º del artículo 3º de la Ley 962 de 2005 y artículo 29 de la Ley 1755 de 2014), pero que presentan identidad sustancial en su contenido, en la medida en que ambas establecen la misma proposición de derecho.

Conjuntamente, la Corporación encontró que existía un pronunciamiento anterior sobre la constitucionalidad del artículo 29 del proyecto de ley estatutaria que se promulgó como Ley 1755 de 2015, en ejercicio del control oficioso e integral que corresponde efectuar a la Corte Constitucional respecto de esta categoría de leyes. Así, mediante la Sentencia C-951 de 2014, la Corte declaró exequible el artículo 29 del proyecto de ley estatutaria No. 65 de 2012 Senado, 227 de 2012, Cámara sancionado como Ley 1755 de 2015. Por ello, la Corte evaluó si tenía la competencia para revisar la validez de una norma que tuvo control de constitucionalidad en la Sentencia C-951 de 2014, debido a que posiblemente se habría configurado la cosa juzgada material frente a esa providencia.

9.2. En relación con la cosa juzgada constitucional, en la parte motiva de la presente providencia, la Sala Plena advirtió que esa institución otorga un valor relevante a las decisiones que emite la Corte Constitucional con el fin de proteger la integridad de la Carta Política y garantizar la seguridad jurídica así como el derecho a la igualdad de las personas. Los efectos de la cosa juzgada varían dependiendo de la decisión que adopte esta Corporación en sus fallos de control abstracto, ya sea de exequibilidad o inexecuibilidad.

Además, referenció el precedente que advierte que las providencias que realizan el control sobre las leyes estatutarias generan cosa juzgada absoluta, de modo que existe una prohibición de que exista un nuevo pronunciamiento sobre esa clase de estatutos. Esa regla se sustenta en que la Corte confronta esa legislación estatutaria frente a toda la Constitución. Sin embargo, esta Corporación tiene la competencia para volver a analizar

una ley estatutaria, siempre y cuando: i) se demanden los vicios de trámite subsiguientes de la sentencia de constitucionalidad, yerros que se presentan en el procedimiento que debe recorrer el proyecto para convertirse en ley; o ii) ocurra un cambio en las normas de la Carta Política o en los enunciados prescriptivos internacionales que conforman el bloque de constitucionalidad. Para evaluar la configuración o no de la cosa juzgada, la Corte debe constatar la presencia de algunas de las hipótesis señaladas.

A juicio de la Sala, la posición que vincula la cosa juzgada material al precedente es inadecuada, por cuanto confunde dos categorías diversas en una decisión judicial. Además, desconoce el artículo 243 de la Constitución, al establecer fuerza diferente a las decisiones de exequibilidad e inexecuibilidad.

En primer lugar, el precedente y la cosa juzgada material son instituciones diferentes, porque aquel establece una regla de derecho judicial y ésta implica una prohibición de resolver una demanda sobre una norma que tuvo en el pasado un juicio de constitucionalidad con fundamento en los mismos cargos, análisis que se acompaña de una decisión de exequibilidad o inexecuibilidad. De este modo, el precedente se refiere a la razón que sustenta una decisión, y la cosa juzgada material a la imposibilidad de estudiar un asunto, debido a la determinación específica del juez constitucional. Además, esas instituciones cumplen funciones diferentes, puesto que el precedente pretende garantizar la coherencia del sistema jurídico, mientras la cosa juzgada material otorga certeza a la validez o invalidez de las normas del ordenamiento jurídico, al proscribir que el juez constitucional vuelva a conocer y decidir sobre lo resuelto. Tales circunstancias obliga a que esas instituciones sean tratadas de manera diversa.

En segundo lugar, la posición que establece una relación entre la cosa juzgada material y el precedente desconoce el artículo 243 de la Constitución, toda vez que reconoce diferentes niveles de eficacia de las decisiones de exequibilidad e inexecuibilidad, conclusión que no se deriva de la norma superior mencionada.

En el caso sub-examine, esta Corporación determinó que había operado el fenómeno de cosa juzgada constitucional en su dimensión material. Lo anterior, en razón de que la asignación al ciudadano de la carga de cubrir el costo de las copias fue estudiada por parte de este Tribunal en la Sentencia C-951 de 2014. La disposición examinada en aquella oportunidad y la acusada en esta ocasión tienen identidad de contenido normativo. En esa providencia, se declaró exequible dicha proposición jurídica frente a la totalidad de la Carta Política, parámetros que incluyen los preceptos superiores señalados de ser quebrantados en la presente demanda, es decir, los artículos 2 y 23 Superiores. Así mismo, no se presenta alguno de los supuestos para que proceda un nuevo control constitucional a instancia de la acción pública, en la medida en que son inexistentes las alteraciones del contexto fáctico y normativo que advierta la necesidad de replantear la decisión adoptada en la providencia mencionada. La cosa juzgada constituida en el control de una ley estatutaria no puede ser aparente, debido a que ese análisis es integral y definitivo.

Por consiguiente, se ordenará ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia citada y se declarará EXEQUIBLE la expresión “a su costa” contenida en el inciso 3º del artículo 3º de la Ley 962 de 2005.

Sin embargo, la Sala plena recuerda que la regla general de que el interesado debe sufragar los costos de las copias que solicite, los cuales deben restringirse al costo de reproducción, tiene una excepción, que opera en aquellos casos en que el peticionario se encuentra en situación de vulnerabilidad y carezca de recursos para sufragarlos (vgr. persona en condición de desplazamiento, o afiliada a Sisben 1). Esa regla especial se deriva de la aplicación del principio de gratuidad previsto tanto en Ley Estatutaria 1712 de 2014, como en la Ley Estatutaria 1755 de 2015, mandato de optimización que pretende garantizar el acceso efectivo del interesado a la información y el goce del derecho de petición.

En todo caso, el operador jurídico tiene la obligación de aplicar de manera preferente la Constitución sobre la norma que impone al ciudadano el deber de sufragar las copias que solicite en un trámite administrativo, cuando esa carga se convierta en un obstáculo para el goce de los derechos de petición y de acceso de la información. Ello sucederá en las hipótesis en que el interesado debe asumir un valor desproporcionado en relación con su capacidad económica para obtener las reproducciones de documentos que necesita, dado que impide el ejercicio y materialización de los referidos derechos. En tales eventos, se deberá emplear la excepción de inconstitucionalidad en la norma con el objetivo de garantizar los preceptos 20 y 23 de la Carta Política.

VII.- DECISIÓN

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

ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-951 de 2014 que declaró exequible el artículo 29 del Proyecto de Ley Estatutaria número 65 de 2012 Senado - 227 de 2012 Cámara, "Por medio del cual se regula el derecho fundamental de petición y se sustituye el título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso administrativo", promulgado como Ley 1755 de 2015, y en consecuencia, declarar EXEQUIBLE la proposición jurídica "a su costa" regulada en el inciso 3º del artículo 3º de la Ley 962 de 2005.

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

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Presidenta

Ausente en comision

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

AQUILES IGNACIO ARRIETA GÓMEZ

Magistrado (E)

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

Con aclaración de voto

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO ALBERTO ROJAS RÍOS

A LA SENTENCIA C-516/16

Referencia: Expediente D-11227

Demanda de inconstitucionalidad contra el inciso 3o (parcial) del artículo 3o de la Ley 962 de 2005.

Demandantes: Jeisy Garavito Tovia y Eliana Ximena Duarte Figueroa.

Magistrado Ponente: ALBERTO ROJAS RÍOS

ACLARO mi voto en la decisión asumida en esta oportunidad por la Corte Constitucional, fallo en el que fungí como ponente. Lo hago con inmenso respeto por las decisiones adoptadas por los miembros de la Sala Plena. Comparto la decisión adoptada en la Sentencia C-516 de 2016; pero disiento de la posibilidad de que el operador jurídico pueda aplicar una excepción de inconstitucionalidad sobre la norma que atribuye la carga al interesado de pagar las copias que solicite a la administración pública.

A mi juicio, en relación con el inciso 3o (parcial) del artículo 3o de la Ley 962 de 2005, se configuró la cosa juzgada material en los términos de la Sentencia C-951 de 2014, por cuanto la Corte habiendo evaluado una norma que tuvo control en el pasado, se halla sin embargo en otra disposición. Así mismo, estimo adecuada y pertinente la referencia de la excepción del pago de copias, puesto que esta hipótesis se reconoció en las Leyes 1712 de 2014 y 1755 de 2015.

Mi preocupación surge en la opción de aplicar la excepción de inconstitucionalidad sobre la referida norma, dado que esa proposición jurídica se declaró exequible en el pasado, decisión que impide la inaplicación normativa que propuso la Sala Plena. Ello, en razón de que la Corte encontró que era válida la prescripción que impone al ciudadano la carga de pagar las copias. En concreto, esa autorización desconoce el alcance de la cosa juzgada material que se otorgó a ese enunciado en la Sentencia C-951 de 2014.

La excepción de inconstitucionalidad es una figura del control difuso de constitucionalidad que implica que cualquier autoridad puede dejar de aplicar la ley u otra norma jurídica en el evento en que advierta que ésta es contraria a la Constitución[69]. Ello garantiza el principio de supremacía constitucional consagrado en el artículo 4o Superior[70].

Según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, la excepción de inconstitucionalidad “únicamente puede aplicarse cuando resulta incuestionable —conforme al texto de la disposición o clarísima jurisprudencia de la Corte Constitucional- que viola la Carta”[71]. Ahora bien, la Corte ha señalado frente a los requisitos para aplicar la referida herramienta de control constitucional que:

“la contradicción entre las normas constitucional y legal debe ser clara y evidente, y debe estar precedida de argumentos suficientes en los cuales se soporte la decisión. Una decisión de esta naturaleza debe tener en cuenta la jurisprudencia proferida por el intérprete autorizado de la Carta. Ello, en particular, dada la especial estructura de las normas constitucionales y las dificultades especiales de interpretación que dicha estructura ofrece. De no respetarse las reglas anteriores, las personas quedarían libradas a la voluntad y libre valoración de cada operador jurídico, en contravía de la presunción de constitucionalidad que acompaña a las disposiciones legales y de los principios de igualdad y confianza en la administración de justicia (seguridad jurídica) cuya protección exige la Constitución”[72].

Sin embargo, el operador jurídico tiene vedado emplear ese mecanismo de control concreto de constitucionalidad sobre una norma, cuando la misma Corporación adelantó un juicio de validez sobre ésta y concluyó que no quebrantaba la Carta Política[73]. Así, en Sentencia C-600 de 1998, la Sala Plena de la Corte Constitucional manifestó que “la inaplicación de una norma de jerarquía inferior con apoyo en el artículo 4 de la Carta supone necesariamente la incompatibilidad entre su contenido y el de los preceptos constitucionales. Si tal incompatibilidad no existe, no cabe la inaplicación y la circunstancia no es otra que la de incumplimiento o violación de los mandatos dejados de aplicar”.

En mi sentir, la Sala Plena carecía de la facultad para configurar la regla de derecho que consiste en la posibilidad de inaplicar la norma que atribuye al ciudadano la carga de pagar las copias solicitadas, por cuanto ese enunciado se encuentra protegido por la presunción

constitucionalidad. Esa condición se confirmó con el juicio de validez que la Corte efectuó sobre dicha proposición jurídica en Sentencia C-951 de 2014, providencia en donde se evaluó la Ley Estatutaria 1755 de 2015 y encontró que la disposición normativa contenida en el artículo 29 es conforme con toda la Carta Política.

Esa posición desconoce la cosa juzgada constitucional de las decisiones de exequibilidad, dado que implica la erosión de la inmutabilidad del juicio de validez que esta Corporación realizó en la providencia C-951 de 2014. Afirmar que la proposición jurídica que imputa al interesado el deber de sufragar los costos de las copias podría eventualmente vulnerar la Carta Política, en ciertas circunstancias, conlleva a desatender el análisis que adelantó la Sala Plena de la Corte en el pasado. Inclusive, ese error se aumenta si se tiene en cuenta que en esas sesiones, este Juez colegiado discutió sobre la constitucionalidad de esa carga y evaluó si ésta era desproporcionada para la persona. Una vez se ejecutó ese proceso intelectual, determinó que esa norma era razonable y ajustada al ordenamiento superior, sin que se hubiese realizado alguna especificación o condicionamiento sobre el significado o aplicación del texto de rango legal.

Finalmente, considero que no se presentan los requisitos para que el operador jurídico aplique la excepción de inconstitucionalidad, como quiera que es inexistente la antinomia entre la norma constitucional y la legal. Esa conclusión se soporta en el juicio que efectuó la Corte en la Ley Estatutaria de Derecho de Petición, análisis en que se concluyó que ese precepto respetaba la totalidad de la Carta Política.

Dejo aquí las razones que me llevaron a aclarar mi voto frente a la Sentencia C-516 de 2015, en relación con la aplicación de la excepción de inconstitucionalidad sobre la norma que asigna al ciudadano la carga de pagar el costo de las copias. Lo expuesto precedentemente, es una visión constitucional de la labor del juez en la construcción de sus decisiones, pues él es el guardián de la coherencia y la corrección del derecho.

Fecha ut supra,

ALBERTO ROJAS RIOS

Magistrado

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

A LA SENTENCIA C-516/16

Referencia: Expediente D-I 1227

Demanda de inconstitucionalidad contra el inciso 3o (parcial) del artículo 3o de la Ley 962 de 2005.

Magistrado Ponente: ALBERTO ROJAS RÍOS

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Corte, me aparto de la determinación adoptada por la Sala Plena dentro del expediente de la referencia. Para exponer las razones de mi salvamento haré una breve relación del contenido de la decisión y la consecuente exposición de los motivos que lo justifican.

1. La sentencia C-516 de 2016.

1.1. Las demandantes solicitaron la inexecutable de la expresión “a su costa” contenida en el inciso 3o del artículo 3o de la Ley 962 de 2005, por cuanto vulnera los artículos 2o y 23 de la Constitución, al asignar al interesado el deber de pagar el costo de las copias de los documentos que soportan un procedimiento administrativo se convierte en una barrera económica al acceso de la información para las personas con menores recursos en Colombia.

1.2. Conjuntamente, pidieron la declaratoria de executable condicionada del aparte acusado, para evitar que los ciudadanos incurran en el abuso de sus derechos. En consecuencia, propusieron que la norma fuese aplicada “salvo cuando la persona interesada demuestre que no le asiste la capacidad económica suficiente para asumir a título personal el valor de los documentos solicitados, o a partir de determinado valor, cuando el cúmulo de documentos eleve el costo solicitado”.

1.3. Los intervinientes solicitaron la declaratoria de executable de la disposición acusada, empero, el Ministerio Público concluyó que la Corte debía inhibirse porque en el presente caso operó una derogatoria tácita, ya que la Ley 1775 de 2015 reguló de manera integral la materia y el contenido que tenía la expresión acusada.

1.4. La Sala Plena abordó el estudio del asunto, planteando como cuestión previa la vigencia del enunciado legal demandando, concluyendo que no se presentó el fenómeno de la derogación tácita, por cuanto el artículo 29 de la Ley Estatutaria de Derecho de Petición no es contrario al inciso 3o del artículo 3o de la Ley 962 de 2005.

1.5. Asimismo, analizó si sobre la norma acusada recaía el fenómeno de la cosa juzgada, toda vez que este Tribunal en sentencia C-951 de 2014 analizó la validez del artículo 29 de la Ley 1755 de 2015, que al igual que el aparte acusado, impone al interesado la carga de sufragar los costos de las copias. En esa oportunidad, la Corte efectuó un análisis automático, definitivo e integral sobre la disposición en cuestión, hallándola ajustada a la Constitución. Lo anterior sumado a que en el sub examine no se presentan los supuestos para que proceda un nuevo control constitucional, derivó en que esta Corporación decidiera estarse a lo resuelto en el fallo citado al haber operado el fenómeno de la cosa juzgada material constitucional y en consecuencia, declaró executable la expresión demandada.

1.6. No obstante, advirtió que el operador jurídico podrá aplicar la excepción de inconstitucionalidad en aquellos eventos en que el deber de sufragar las copias que el interesado solicite en un trámite administrativo, se convierta en un obstáculo para el goce de los derechos de petición y de acceso de la información.

2. Motivos del salvamento de voto.

2.1. Discrepo de la postura mayoritaria. En mi criterio no se configuraba la figura de la cosa juzgada material y en esa medida, procedía un nuevo examen de constitucionalidad de la disposición demandada frente a este cargo, declarando la exequibilidad condicionada del aparte acusado, bajo el entendido de que las personas en situación de vulnerabilidad que carecen de recursos para sufragar el costo de las copias de los trámites que surtan ante las entidades y organismos públicos, fuesen eximidas sufragar el costo.

De acuerdo con las demandantes, la previsión cuya constitucionalidad se cuestionaba en el presente proceso, desconocía los artículos 2º y 23 de la Carta Política, en razón a que exigir el pago de las copias de trámites que se surten ante la administración se convierte en una barrera económica en el acceso a la información para las personas con menores recursos en Colombia.

La Ley 962 de 2005, conocida como la Ley Antitrámites, en el artículo 3 estableció que: “Las personas, en sus relaciones con la administración pública, tienen los siguientes derechos los cuales ejercerán directamente y sin apoderado (...) A conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados y obtener copias, a su costa, de documentos contenidos en ellos” (Se resalta).

2.3. A su turno, la Ley 1775 de 2015 es la Ley Estatutaria por medio de la cual se reguló el derecho de petición, dicha normativa en el artículo 29 dispone que: “En ningún caso el precio de las copias podrá exceder el valor de la reproducción. Los costos de la expedición de las copias correrán por cuenta del interesado en obtenerlas. El valor de la reproducción no podrá ser superior al valor comercial de referencia en el mercado, “(se resalta).

2.4. La anterior Ley Estatutaria fue objeto de control constitucional automático a través de la sentencia C-951 de 2014, que al analizar el artículo 29 que “reglamenta de manera integral los costos de la reproducción de los documentos que se encuentran en un procedimiento administrativo. Para ello, dicho enunciado de rango legal consagró tres normas, a saber: (...) el costo de reproducción del texto se encuentra a cargo del interesado en obtenerlas, es decir, el ciudadano tiene la carga de cubrir el precio de las copias”[74]. Concluyó lo siguiente:

“[E cuanto a la reproducción de los documentos, por tratarse ésta de una actividad indirectamente relacionada con los fines de cada autoridad y que comporta un costo resultante del volumen de la documentación solicitada, para la Corte resulta razonable la previsión del legislador estatutario de permitir la asignación del costo de dicha reproducción al peticionario”[75].

Como lo advierte la sentencia C-516 de 2016, ambos preceptos legales -tanto la expresión acusada como el artículo 29 de la Ley 1775 de 2015- disponen que los costos de la expedición de copias de documentos que se soliciten a las entidades públicas deben ser asumidos por el interesado, y concluye que si bien es cierto se trata de dos disposiciones coexistentes y que hacen parte de estatutos legales distintos, también lo es que sobre la primera de ellas ya existió un pronunciamiento de fondo en la sentencia C-951 de 2014, donde esta Corte efectuó un control automático, definitivo e integral sobre el aparte mencionado, confrontándolo con la totalidad de la Carta Política y, en especial con los

artículos 13, 20 y 23, concluyendo que era compatible con el ordenamiento superior.

Lo anterior se explica en que el cuestionamiento formulado no fue analizado de manera específica por este Tribunal en la sentencia C-451 de 2014, razón por lo cual, no ha debido limitarse a reiterar lo dispuesto en ese fallo, sino confrontar la razonabilidad de exigir el pago de las copias al interesado, cuando este es una persona que carece de recursos por estar en una condición de vulnerabilidad, puesto que como se dijo puede constituir una barrera para acceder a la información o documentos requeridos y por tanto una vulneración de sus derechos en esta materia -artículos 20 y 23 de la Constitución-.

Tal condicionamiento guarda coherencia con los postulados superiores y materializa los fines del Estado, específicamente la cláusula del Estado Social de derecho[77] y el principio de solidaridad.[78]

En mi concepto, procedía un nuevo examen de la disposición frente a este cargo y una declaración de exequibilidad condicionada, en el sentido de eximir de ese costo, a las personas en situación de vulnerabilidad que carecen de recursos para sufragar el costo de las copias que requiera de las entidades y organismos públicos.

Fecha ut supra,

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

[1] Folio 4 Demanda.

[2] Folio 9 Demanda.

[3] Folio 11 Demanda.

[4] Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Claude Reyes y otros vs Chile, Sentencia del 19 de Septiembre de 2006. Además, referenció la Relatoría Especial para asuntos de libertad de expresión, “el Derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano”, año 2010

[5] La profesora Aura Catalina Martínez asesoró al señor Decano en la elaboración de la intervención.

[6] Sentencia T-068 de 1999

[7] Sentencias C-775 de 2010 y C-502 de 2012 que normas que ya no están en el ordenamiento jurídico por decisión expresa o tácita del legislador ordinario o extraordinario no pueden ser objeto del control de constitucionalidad, por cuanto su exclusión del mundo jurídico ya se produjo y, como tal, carece de fundamento contrastar la disposición con la Constitución, toda vez que la supremacía e integridad de la normativa superior no está en juego. Por tanto, no se puede confundir el control de constitucionalidad con el análisis sobre la vigencia de una determinada norma, estudio éste que debe ser previo a aquel, toda vez que carece de lógica que la Corte Constitucional expulse del ordenamiento jurídico una

disposición que por la voluntad política del legislador ya no hace parte de él". En igual sentido, la sentencia C-145 de 1994 observaba que "la derogatoria es un fenómeno de teoría legislativa donde no sólo juega lo jurídico sino la conveniencia político-social, mientras la inexecutableidad es un fenómeno de teoría jurídica que incide tanto en la vigencia como en la validez de la norma. Luego, dentro del ordenamiento jurídico no es lo mismo inexecutableidad que derogación". Igualmente.

[8] Serrano José Luis, Validez y Vigencia, la aportación garantista a la teoría de la norma jurídica, Editorial Trotta, Madrid, 1999, pp 23 y 74.

[9] Sentencia C-412 de 2015.

[10] La referencia del artículo se adoptó de la página web de la secretaria del Senado y de la alcaldía mayor de Bogotá y se encuentra en los siguientes enlaces en la internet respectivamente:

i) [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/codigo_civil_pr002.html#71] tomado el 29 de agosto de 2016; y ii) [<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=39535>] tomado el 29 de agosto de 2016.

[11] Sentencias C-261 de 2016, C-412 de 2015, C-369 de 2012, C-664 de 2007. Por ejemplo, en la Sentencia C-634 de 1996, se manifestó que: "La derogatoria puede ser expresa, tácita o por reglamentación integral (orgánica) de la materia, sucediendo la primera cuando la nueva ley suprime formal y específicamente la anterior; la segunda, cuando la ley nueva contiene disposiciones incompatibles o contrarias a las de la antigua, y la tercera, cuando una ley reglamenta toda la materia regulada por una o varias normas precedentes, aunque no haya incompatibilidad entre las disposiciones de éstas y las de la ley nueva."

[12] Opcit, Serrano, Validez y Vigencia, p. 86

[13] En algunas decisiones, la Corte Constitucional ha manifestado que la derogatoria orgánica es una especie de la derogatoria tácita, tal como se afirmó en la Sentencia C-412 de 2015.

[14] Sentencia C-412 de 2015 y C-369 de 2012

[15] Sentencia C-369 de 2012

[17] Se recuerda que conforme al artículo 1º de esa Ley, se sustituyó el Título II, Derecho de Petición, Capítulo I, Derecho de Petición ante las autoridades-Reglas Generales, Capítulo II Derecho de petición ante autoridades-Reglas Especiales y Capítulo III Derecho de Petición ante organizaciones e instituciones privadas, artículos 13 a 33, de la Parte Primera de la Ley 1437 de 2011

[18] En este acápite, se reiterará las consideraciones expuestas en las Sentencias C-007 de 2016, C-674 de 2015, C-164 de 2005, C-572 de 2014, C-554 de 2014, C-287 de 2014, C-255 de 2014, C-178 de 2014, C-538 de 2012.

[19] Sentencia C-774 de 2001. También en ese sentido, las sentencias C-030 de 2003,

C-1122 de 2004, C-990 de 2004, C-533 de 2005, C-211 de 2007, C-393 de 2011, C-468 de 2011, C-197 de 2013, C-334 de 2013 y C-532 de 2013.

[20] Sentencia C-674 de 2015

[21] Sentencia C-538 de 2012

[22] Sentencia C-538 de 2012

[23] Sentencia C-007 de 2016

[24] Ibídem, En esa ocasión, la Sala Plena precisó que “Se tratará del mismo objeto de control cuando el contenido normativo que fue juzgado previamente es igual al acusado, o bien porque se trata del mismo texto, o bien porque -pese a sus diferencias- producen los mismos efectos jurídicos. La variación de algunos de los elementos normativos, o la modificación de su alcance como consecuencia de la adopción de nuevas disposiciones, son circunstancias que pueden incidir en el objeto controlado. Será el mismo cargo cuando coinciden el parámetro de control que se invoca como violado y las razones que se aducen para demostrar tal infracción. De acuerdo con ello, si las normas constitucionales que integraron el parámetro de control sufren una modificación relevante o, sin ocurrir tal variación, el tipo de razones para explicar la violación son diferentes, no podrá declararse la existencia de cosa juzgada y procederá un nuevo pronunciamiento de la Corte”

[25] En Sentencias C-259 de 2008 y C-211 de 2003, la Corte al recordar la sentencia C-310 de 2002, precisó que el efecto de la cosa juzgada material depende de si la norma es declarada inexecutable o executable.

[26] Al respecto se pueden ver la sentencia C-245 de 2009, fallo que indicó que: “la Sala resaltar que el principio de cosa juzgada constitucional absoluta cobra mayor relevancia cuando se trata de decisiones de inexecutableidad, por cuanto en estos casos las normas analizadas y encontradas contrarias a la Carta Política son expulsadas del ordenamiento jurídico, no pudiendo sobre ellas volver a presentarse demanda de inconstitucionalidad o ser objeto de nueva discusión o debate. Lo anterior, máxime si se trata de una declaración de inexecutableidad de la totalidad del precepto demandado o de la totalidad de los preceptos contenidos en una ley. En tales casos, independientemente de los cargos, razones y motivos que hayan llevado a su declaración de inconstitucionalidad, no es posible emprender un nuevo análisis por cuanto tales normas han dejado de existir en el mundo jurídico.” En esa misma dirección se encuentra, por ejemplo, las sentencias C-255 de 2014 y C-007 de 2016.

[27] Sentencias C-007 de 2016, C-674 de 2015, C-164 de 2015, C-572 de 2014, C-255 de 2014 y C-538 de 2012

[28] Sobre el particular la sentencia C-148 de 2015 explicó que la cosa juzgada material se produce “cuando existen dos disposiciones distintas que, sin embargo, tienen el mismo contenido normativo, de manera tal que frente a una de ellas existe ya un juicio de constitucionalidad por parte de este Tribunal.”

[29] Sentencia C-073 de 2014.

[30] Sentencias C-038 de 2006, C-1046 de 2001, entre otras

[31] Guastini Riccardo, Interpretar y Argumentar, segunda edición, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de Madrid, 2014, capítulo IV

[32] Sentencia C-074 de 2014.

[33] Ibídem. En el mismo sentido Auto 027A de 1998 reiterado en las Sentencias C-1299 y 1300 de 2005.

[34] En esa hipótesis, la Corte ha advertido que existen dos conceptos de cosa juzgada material, una estricta y otra en sentido amplio, denotaciones que se explicaron en Sentencia C-241 de 2012. La primera se presenta cuando concurren los siguientes elementos: “Que un acto jurídico haya sido previamente declarado inexecutable. 2. Que la disposición demandada se refiera al mismo sentido normativo excluido del ordenamiento jurídico, esto es, que lo reproduzca ya que el contenido material del texto demandado es igual a aquel que fue declarado inexecutable. Dicha identidad se aprecia teniendo en cuenta tanto la redacción de los artículos como el contexto dentro del cual se ubica la disposición demandada, de tal forma que si la redacción es diversa pero el contenido normativo es el mismo a la luz del contexto, se entiende que ha habido una reproducción, y, por el contrario, si la redacción es igual pero del contexto se deduce un significado normativo distinto, se entiende que no se realizó una reproducción. 3. Que el texto de referencia anteriormente juzgado con el cual se compara la “reproducción” haya sido declarado inconstitucional por “razones de fondo”, lo cual significa que la ratio decidendi de la inexecutableidad no debe haber reposado en un vicio de forma. 4. Que subsistan las disposiciones constitucionales que sirvieron de fundamento a las razones de fondo en el juicio previo de la Corte en el cual se declaró la inexecutableidad. La segunda se configura “cuando existe un pronunciamiento previo declarando la executableidad de la norma demandada cuyo contenido normativo es igual al actualmente atacado. Cuando ello sucede, ha indicado la jurisprudencia no se obliga, a la Corte Constitucional a estarse a lo resuelto en la sentencia anterior, pero en cambio, sí se le exige a ésta justificar las razones por las cuales no seguirá dicha sentencia que constituye un precedente específico aplicable a la norma reproducida”.

[35] Sentencia C-007 de 2016, C-241 de 2012, C-096 de 2003, C-311 de 2002, C-447 de 1997

[36] Sentencia C-241 de 2012.

[37] Sentencia T-112 de 2012.

[38] Sentencia T-638 de 2012.

[39] Sentencias SU-047 de 1999, SU-120 de 2003 y T-292 de 2006.

[40] Sentencias SU-047 de 1999, C-131 de 1993 y C-037 de 1996. En los primeros pronunciamientos, la Corte se refirió a la ratio decidendi como cosa juzgada implícita.

[41] Sentencias C-131 de 1993, C-083 de 1995, T-123 de 1995, SU-047 de 1999, SU-168 de

1999.

[42] En la Sentencia C-460 de 2008 se negó la existencia de una cosa juzgada material en sentido amplio, por los cambios constitucionales introducidos al sistema penal de enjuiciamiento.

[43] En la Sentencia C-774 de 2001 se apeló al concepto de “Constitución viviente” para realizar un nuevo examen de constitucionalidad sobre la figura de la detención preventiva. Al respecto, se dijo que: “El concepto de ‘Constitución viviente’ puede significar que en un momento dado, a la luz de los cambios económicos, sociales, políticos, e incluso ideológicos y culturales de una comunidad, no resulte sostenible, a la luz de la Constitución, -que es expresión, precisamente, en sus contenidos normativos y valorativos, de esas realidades- un pronunciamiento que la Corte haya hecho en el pasado, con fundamento en significaciones constitucionales materialmente diferentes a aquellas que ahora deben regir el juicio de Constitucionalidad de una determinada norma.”

[44] En la Sentencia C-228 de 2002 se realizó una nueva ponderación de valores y principios constitucionales para determinar el alcance de los derechos de las víctimas, específicamente en lo referente a los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación.

[45] Sentencia C-073 de 2014

[46] Sentencia C-774 de 2001

[47] Sentencia C-301 de 1993

[48] Sentencia C-1024 de 2004

[49] Sobre el alcance y significado de la cosa juzgada material y formal, de un lado, y absoluta y relativa, de otro, pueden consultarse, entre muchas otras, las sentencias C-774 de 2001, C-004 de 2003, C-039 de 2003, C-469 de 2008, C-1122 de 2004 y C-310 de 2002.

[50] Sentencia C-492 de 2008

[51] Con ese sentido se encuentran, entre muchas otras, las sentencias C-478 de 1998, C-310 de 2002, C-469 de 2008, C-600 de 2010, C-912 de 2013 y C-148 de 2015.

[52] Sentencia C-007 de 2016

[53] *Ibíd.*

[54] Sentencia C-150 de 2015 y C-653 de 2015

[55] Sentencias C-653 de 2015, C-634 de 2014, C-443 de 2011, C-011 de 1994

[56] Sentencia C-634 de 2015

[57] Sentencia C-072 de 2010

[58] En esa ocasión, la Sala Plena confirmó un auto que rechazó la demanda presentada en contra del numeral 5º del artículo 151 de la Ley 270 de 1996, estatutaria de administración de justicia. Por desconocer el artículo 13 y 19 de la Constitución. Sobre el particular, señaló que “la Corte advierte que el accionante interpone acción pública contra una norma amparada por los efectos de la cosa juzgada constitucional, pues está contenida en la Ley 270 de 1996, ‘Estatutaria de la Administración de Justicia’, y la Corte Constitucional ya efectuó un control integral y definitivo de la misma antes de que se convirtiera en Ley de la República”

[60] En esa oportunidad, una ciudadana demandó el artículo 28 de la Ley 1475 de 2011, norma estatutaria que regula las reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones. El Magistrado Sustanciador de ese entonces señaló que se había configurado la cosa juzgada, en la medida en que la Corte analizó la constitucionalidad de esa disposición en la Sentencia C-371 de 2000. En el recurso de súplica, la Sala Plena confirmó el auto de rechazo bajo los mismos argumentos.

[61] En el mismo sentido ver Autos: A-232 de 2012, A-097 de 2006, A-130 229 y 209 de 2005,

[62] Sentencia C-565 de 2000 reiterada en la Sentencia C-710 de 2005.

[63] Sentencia C-951 de 2014

[64] *Ibíd.*

[65] Congreso de la República de Colombia, Ley 1713 de 2014, “Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones”

[66] *Ibíd.* Artículo 27. Respuesta a solicitud de acceso a información. Es aquel acto escrito mediante el cual, de forma oportuna, veraz, completa, motivada y actualizada, todo sujeto obligado responde materialmente a cualquier persona que presente una solicitud de acceso a información pública. Su respuesta se dará en los términos establecidos por el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011. La respuesta a la solicitud deberá ser gratuita o sujeta a un costo que no supere el valor de la reproducción y envío de la misma al solicitante. Se preferirá, cuando sea posible, según los sujetos pasivo y activo, la respuesta por vía electrónica, con el consentimiento del solicitante.

[67] Congreso de la República de Colombia Ley 1755 “Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.” Artículo 13. Objeto y modalidades del derecho de petición ante autoridades. Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades, en los términos señalados en este código, por motivos de interés general o particular, y a obtener pronta resolución completa y de fondo sobre la misma. Toda actuación que inicie cualquier persona ante las autoridades implica el ejercicio del derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, sin que sea necesario invocarlo. Mediante él, entre otras actuaciones, se podrá solicitar: el

reconocimiento de un derecho, la intervención de una entidad o funcionario, la resolución de una situación jurídica, la prestación de un servicio, requerir información, consultar, examinar y requerir copias de documentos, formular consultas, quejas, denuncias y reclamos e interponer recursos. El ejercicio del derecho de petición es gratuito y puede realizarse sin necesidad de representación a través de abogado, o de persona mayor cuando se trate de menores en relación a las entidades dedicadas a su protección o formación.

[68] Sentencia C-951 de 2014

[69] Sentencia C-122 de 2011. Se recuerda que el artículo 4 Superior hace nuestro sistema de control de constitucionalidad sea calificado por la doctrina como un sistema mixto, toda vez que combina un control concentrado en cabeza de la Corte Constitucional y un control difuso de constitucionalidad en donde cualquier autoridad puede dejar de aplicar la ley u otra norma jurídica por ser contraria a la Constitución.

[70] Sentencia C-054 de 2016

[71] Sentencia T-685 de 2003

[72] Sentencia T-094 de 2013.

[73] Sentencias T-485 de 2009 y C-600 de 1998

[74] Sentencia C-516 de 2016

[75] Sentencia C-951 de 2014

[76] Sentencias C-007 de 2016, C-332 de 2016, C-931 de 2008 y C-260 de 2011.

[77] Sentencia C-563 de 2000.

'Sentencia C-848 de 2014.