C-521-99

Sentencia C-521/99

SENTENCIA INHIBITORIA POR NORMA DEROGADA

El contenido normativo del artículo 14 del Decreto 1122 de 1999 no puede ser estudiado por esta Corporación en la presente oportunidad, pues no sólo porque no ha sido demandado y la Corte no puede entrar a conocer de oficio una disposición, sino porque la reciente normatividad responde a un momento legislativo diferente respecto de la norma acusada, razón por la cual esta Corporación se inhibirá de conocer la constitucionalidad del artículo 18 del Decreto 2150 de 1995. Cabe anotar que con esta decisión, la Corte no cambia la tesis esbozada en la sentencia C-220 de 1996, según la cual "las demandas de inconstitucionalidad que se presenten contra normas que regían antes de ser incorporadas a un estatuto o código, no pueden ser objeto de fallo inhibitorio", como quiera que en esta ocasión se discute un texto normativo derogado que si bien tiene un contenido sustancial similar al que actualmente rige, su fuente legal y el contenido formal es diferente. En cambio, en la sentencia C-220 de 1996 se trataba de un texto idéntico, que fue codificado en otra disposición, pero la disposición conservó el mismo contenido normativo.

Referencia: Expediente D-2291

Demandante: Myriam Herrán Ospina

Tema

Inhibición por derogatoria de la norma acusada.

Magistrado Ponente:

Dr. ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO.

Santa Fe de Bogotá, veintidós (22) de julio de mil novecientos noventa y nueve (1999).

La Corte Constitucional de la República de Colombia, integrada por su Presidente Eduardo Cifuentes Muñoz y por los Magistrados Antonio Barrera Carbonell, Alfredo Beltrán Sierra, Carlos Gaviria Díaz, José Gregorio Hernández Galindo, Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz, Alvaro Tafur Galvis, y Vladimiro Naranjo Mesa

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCIÓN

Ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

La ciudadana Myriam Herrán Ospina, haciendo uso de las facultades consagradas en el artículo 242-1 de la Constitución Política, presenta demanda de inconstitucionalidad en contra de un aparte del artículo 18 del Decreto 2150 de 1995, proceso que fue radicado con el número D-2291. Por auto de febrero 1 de 1999, el magistrado sustanciador admite la demanda, ordena fijar en lista el proceso para intervención ciudadana y correr traslado de rigor al Procurador General. Cumplidos, como están, los trámites previstos en la Constitución y en el Decreto No. 2067 de 1991, procede la Corte a decidir el asunto por medio de esta sentencia.

II. NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe la norma acusada y se subraya el aparte impugnado:

"DECRETO NUMERO 2150 DE 1995

(diciembre 5)

(…)

Artículo 18. Prohibición de retener documentos de identidad. Ninguna autoridad de la Administración Pública podrá retener la Tarjeta de Identidad, la Cédula de Ciudadanía, la Cédula de Extranjería o el Pasaporte. Si se exige la identificación de una persona, ella cumplirá la obligación mediante la exhibición del citado documento. Queda prohibido retenerlos para ingresar a cualquier dependencia pública o privada".

III. LA DEMANDA

La ciudadana considera, que la norma acusada vulnera los artículos 1, 2, 6, 58 y 150 numeral 10 de la Carta Política. En primer lugar, señala que el legislador extraordinario "carece de competencia para invadir la órbita de actuación de los particulares y regular aspectos como las exigencias que puedan hacer para permitir el acceso de otras personas a sus dependencias", pues la limitación que contiene la norma acusada es una elemental medida de seguridad que debe determinar cada particular, en ejercicio de su autonomía, y no puede ser impuesta por el ejecutivo.

Congruente con lo anterior, la demandante sostiene que las restricciones de los derechos de las personas, sólo se justifican constitucionalmente si aquellos ponen en riesgo o vulneran derechos ajenos. A su juicio, la exigencia de entregar temporalmente cualquier documento para el ingreso a una dependencia privada, no transgrede ni pone en riesgo la dignidad de las personas ni atenta contra el libre desarrollo de la personalidad. Por lo tanto, la restricción contenida en la norma acusada es inconstitucional.

De otra parte, la actora considera que la norma acusada limita el derecho de propiedad, lo cual sólo puede hacerse por ley estatutaria, por cuanto "se regulan contenidos cercanos a su núcleo esencial".

Finalmente, la ciudadana sostiene que el Presidente de la República excedió las facultades que le fueron otorgadas por el artículo 83 de la ley 190 de 1995, ya que éstas fueron conferidas para "suprimir o reformar regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios,

existentes en la administración pública", las cuales no tiene relación con la regulación del ingreso de particulares a dependencias privadas. Por consiguiente, el ejecutivo rebasó las facultades conferidas por el Legislador, pues reguló "asuntos que tienen que ver con los particulares y no con la administración pública".

IV. INTERVENCIÓN CIUDADANA Y DE AUTORIDADES PÚBLICAS

4.1. Intervención del Ministerio de Justicia y del Derecho

La ciudadana Blanca Esperanza Niño Izquierdo, actuando como apoderada del Ministerio de Justicia, procedió a justificar la constitucionalidad de la norma acusada, aduciendo que ésta "se caracteriza por tener un campo de aplicación mucho más amplio que otras del Decreto 2150 de 1995, en la medida en que se aplica a cualquier clase de dependencia u organismos, públicos o privados".

La interviniente estima que la prohibición de retener estos documentos se fundamenta en la necesidad de proteger el fuero privado de las personas, pues estos documentos forman parte de su intimidad y su uso constituye responsabilidad exclusiva de quien los porta. Así mismo, la ciudadana afirma que la prohibición demandada "era necesaria toda vez que el mayor número de pérdidas y subsiguiente utilización fraudulenta de documentos de identidad se presentaba en aquellas personas que debían dejarlos al ingresar a una dependencia pública o privada, con los consecuentes perjuicios que le causan".

Con relación al exceso de las facultades otorgadas al ejecutivo, observa la interviniente que "en el presente caso las facultades otorgadas al gobierno son precisas, pues aunque fueron amplias, con toda exactitud se delimita y puntualiza el ámbito material dentro del cual el Gobierno hizo uso de aquellas". Según su parecer no es necesaria una descripción minuciosa y detallada del alcance, contenido y límites que debe contener cada materia objeto de regulación, porque con ello se dejaría un campo de acción muy estrecho y restringido, que convertiría en inocuas e innecesarias las facultades otorgadas. Para desarrollar su argumento, la ciudadana se fundamenta en un aparte de la sentencia C-074 de 1992 de la Corte Constitucional.

4.2. Intervención del Departamento Administrativo de la Función Pública

A su turno, el ciudadano Antonio Medina Romero, actuando en representación de esta entidad administrativa, considera que la disposición acusada se ajusta a la Constitución y por ello solicita su declaratoria de exequibilidad.

A su juicio, los documentos de identidad gozan de una protección especial, pues ahí constan los datos personales y por ello "no pueden ser despojados ni retenidos por persona o autoridad sin que medie mandato judicial o autorización legal, por cuanto los particulares como el Estado están obligados a respetar los derechos constitucionales y legales como la identidad".

Finalmente, el ciudadano sostiene que las facultades extraordinarias fueron otorgadas por el Congreso para reformar o suprimir trámites en el ejercicio de las actividades de las personas, lo que incluye los procedimientos ante dependencias públicas y privadas. Para justificar su

conclusión, el interviniente trae a colación el aparte de la sentencia C-026 de 1998 de esta Corporación, que señala: “el ejecutivo gozaba de un razonable margen de apreciación en su tarea de verificar cuales actuaciones administrativas eran innecesarias…”

4.3. Intervención de la ANDI

El ciudadano Hernán Puyo Falla, Presidente encargado de la Asociación Nacional de Industriales, considera inconstitucional la norma acusada. No obstante, no comparte el argumento de la demanda, según el cual existe violación del artículo 58 de la Constitución. A su juicio, el legislador extraordinario extralimitó las facultades otorgadas por el Congreso. Según su criterio, la norma impugnada establece una limitación a la iniciativa privada, representada en la libertad de imponer medidas de seguridad para el ingreso a dependencias particulares, lo cual es razonable, proporcional y por ese sólo hecho no vulnera la Constitución. Sin embargo, “las facultades conferidas al Gobierno hacían referencia exclusiva a la “administración Pública”; de tal suerte que cuando el artículo 18 del Decreto 2150 de 1995 entró a regular un trámite ajeno a esa Administración Pública, extralimitó las facultades extraordinarias y, por ende resulta inconstitucional”

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación, Jaime Bernal Cuellar, rinde el concepto de rigor y solicita a la Corte que declare la inconstitucionalidad de la expresión “o privada” contenida en el artículo 18 del Decreto 2150 de 1995.

Pese a que la Vista Fiscal comparte la apreciación de la demandante de que la norma acusada es inexequible, no está de acuerdo con el argumento, según el cual ni el legislador ordinario ni el extraordinario pueden imponer limitaciones a las actuaciones de los particulares, pues a su juicio, la restricción de la conducta de particulares es precisamente la principal característica del Estado Social de Derecho, en cuyo caso, las garantías, libertades y deberes son concebidos para proteger al individuo como parte activa de una comunidad organizada.

De otro lado, el Procurador tampoco comparte el cargo de la demanda que sostiene que la limitación acusada debe ser regulada mediante ley estatutaria, pues “…como reiteradamente lo ha sostenido la Corte, solamente se precisa de una ley estatutaria en relación con normas que regulen derechos fundamentales cuando en ella se regula el núcleo esencial del respectivo derecho o el medio jurídico de su protección”. Invoca la sentencia C-425 de 1994 donde se plasmó esta posición.

Por último, el Ministerio Público considera que está llamado a prosperar el cargo referente a la extralimitación ejecutiva de las facultades extraordinarias, puesto que la facultad que otorgó el Congreso al Presidente, radicaba únicamente en la modificación de los procedimientos, trámites y requisitos que resultaban superfluos en la administración pública, mas no en la esfera privada de los particulares. No obstante, a su juicio, la declaratoria de inexequibilidad de la disposición acusada no implica que se confiera una autorización para que los particulares retengan documentos oficiales de identidad, puesto que “la Carta protege los derechos a la dignidad humana y a la personalidad jurídica, al igual que el ejercicio de los derechos connaturales a la nacionalidad y la ciudadanía.”. De igual manera,

el Procurador considera que la norma acusada protege el derecho a la identidad del particular, el cual no está consagrado en forma expresa, pero se desprende del contenido mismo de la Carta. Por consiguiente, según su criterio, la norma acusada debe desaparecer del ordenamiento jurídico, pero ello no implica que se autorice retener los documentos oficiales de identidad.

VI. FUNDAMENTOS JURIDICOS

Competencia

1. De conformidad con el numeral 5 del artículo 241 de la Constitución Política, la Corte es competente para conocer de la constitucionalidad del artículo 18 (parcial) del Decreto 2150 de 1995, ya que se trata de la demanda de un ciudadano contra una norma contenida en un decreto con fuerza de ley.

Inhibición de la Corte Constitucional por derogatoria expresa de la norma acusada

2. El actor acusa la inexequibilidad de un aparte contenido en el artículo 18 del Decreto 2150 de 1995, el cual fue expedido por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias concedidas por la Ley 190 de 1995. Sin embargo, la Corte encuentra que dicha disposición fue expresamente derogada y reemplazada por el artículo 14 del Decreto 1122 de junio 26 de 1999, que a su tenor dispone:

"Artículo 14. Prohibición de retener documentos de identidad.

El artículo 18 del Decreto 2150 de 1995 quedará así:

Ninguna autoridad podrá retener la Cédula de Ciudadanía, la Cédula de Extranjería, el Pasaporte, o la licencia de conducción de los administrados. Si se exige la identificación de una persona, ella cumplirá la obligación mediante la exhibición del citado documento. Queda prohibido retenerlos para ingresar a cualquier dependencia pública o privada".

Efectivamente, el nuevo decreto también se origina en una ley de facultades extraordinarias (Ley 489 de 1998) cuyo alcance, contenido formal y material, son autónomos, independientes y propios respecto de la norma que, en su momento, autorizó la disposición que se demanda. Por consiguiente, el artículo 18 del Decreto 2150 de 1995 desapareció del ordenamiento jurídico, en virtud de un mandato imperativo y expreso del propio Legislador extraordinario, lo cual evidencia que la presente demanda plantea un típico caso de carencia actual de objeto que obliga a la Corte Constitucional a declararse inhibida.

3. Con todo, la jurisprudencia constitucional1 ha sostenido que, pese a la derogatoria de una norma, la Corte debe pronunciarse de fondo cuando aquella continúa produciendo efectos jurídicos, pues "si la sustracción de materia no estorba el ejercicio del pleno control de constitucionalidad entratándose de leyes derogadas por otras, menos aún puede alegarse como motivo para la inhibición en la sentencia o para la negativa de curso a la demanda cuando cabalmente lo que se pone en tela de juicio es la subsistencia de la norma acusada frente a la Constitución por considerar el actor que sus contenidos son opuestos"2. Por lo tanto, la Corte se pregunta ¿el artículo 18 del Decreto 2150 de 1995 aún produce efectos jurídicos?.

La Corte Constitucional considera que, en la actualidad, existen dos motivos para despachar desfavorablemente el anterior interrogante. En primer lugar, la norma acusada no puede ser aplicada por ningún operador jurídico, como quiera que fue expresamente reemplazada por otra disposición. Y en segundo lugar, el artículo 18 del Decreto 2150 de 1995 establecía ordenes de cumplimiento inmediato, pues la prohibición de la retención de documentos de identificación se agota en el mismo momento en que una persona intentaba ingresar a un dependencia pública o privada.

4. Ahora bien, el contenido normativo del artículo 14 del Decreto 1122 de 1999 no puede ser estudiado por esta Corporación en la presente oportunidad, pues no sólo porque no ha sido demandado y la Corte no puede entrar a conocer de oficio una disposición, sino porque la reciente normatividad responde a un momento legislativo diferente respecto de la norma acusada, razón por la cual esta Corporación se inhibirá de conocer la constitucionalidad del artículo 18 del Decreto 2150 de 1995.

5. Cabe anotar que con esta decisión, la Corte no cambia la tesis esbozada en la sentencia C-220 de 1996, según la cual "las demandas de inconstitucionalidad que se presenten contra normas que regían antes de ser incorporadas a un estatuto o código, no pueden ser objeto de fallo inhibitorio", como quiera que en esta ocasión se discute un texto normativo derogado que si bien tiene un contenido sustancial similar al que actualmente rige, su fuente legal y el contenido formal es diferente. En cambio, en la sentencia C-220 de 1996 se trataba de un texto idéntico, que fue codificado en otra disposición, pero la disposición conservó el mismo contenido normativo.

VII. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de Colombia, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Declararse INHIBIDA para pronunciarse de fondo sobre de la expresión "o privada", contenida en el artículo 18 del Decreto Ley 2150 de 1995, por cuanto fue derogada por el artículo 14 del Decreto Ley 1122 de 1999.

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

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado Magistrado

CARLOS GAVIRIA DÍAZ JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado Magistrado

Magistrado Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Al respecto pueden consultarse las sentencias C-307 de 1995, C-331 de 1995, C-505 de 1995, C-004 de 1996, C-118 de 1996, C-228 de 1998, C-406 de 1998.

2 Sentencia C-454 de 1993 M.P. Fabio Morón Díaz.