Sentencia C-536/06

UNIDAD NORMATIVA-Integración excepcional

UNIDAD NORMATIVA-Casos en que procede integración

UNIDAD NORMATIVA-Improcedencia de integración

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Ausencia de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia

TRIBUTOS EN LA CONSTITUCION DE 1991-No univocidad ni precisión respecto a la denominación de los tributos

IMPUESTO-Características

CONTRIBUCION PARAFISCAL-Características

TASA-Características

TASA Y TRIBUTO PARAFISCAL-Diferencias

TASA E IMPUESTO-Diferencias

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

TARIFA DE TASAS Y CONTRIBUCIONES-Distribución de competencias entre Legislador y la administración para fijarla

TASAS UNIFORMES-Cobro para expedición de documentos que permiten acceder a beneficios y servicios estatales

No se ajustan a la Constitución, por establecer un tratamiento discriminatorio, tasas uniformes establecidas para la expedición de documentos que permiten el acceso a ciertos beneficios y servicios estatales, las cuales condicionan la expedición del documento a una suma fija que no consulta la capacidad económica de los potenciales usuarios de los servicios.

CEDULA DE CIUDADANIA-No cobro por renovación

PRECEDENTE JURISPRUDENCIAL-No aplicación

CERTIFICADO DE ANTECEDENTES JUDICIALES-Antecedentes

CERTIFICADO DE ANTECEDENTES JUDICIALES-Concepto

CERTIFICADO DE ANTECEDENTES JUDICIALES-Trámites y actuaciones para los que se requiere

INFORMACION DE ANTECEDENTES JUDICIALES-Expedición, renovación y disponibilidad electrónica sobre antecedentes judiciales se considera como un servicio público

CEDULA DE CIUDADANIA Y CERTIFICADO DE ANTECEDENTES JUDICIALES-Semejanzas y diferencias

CERTIFICADO DE ANTECEDENTES JUDICIALES-No se puede confundir con el derecho a recibir información sobre situación judicial/INFORMACION DE ANTECEDENTES JUDICIALES-Acceso no puede condicionarse al pago de contraprestación económica

No se debe confundir el certificado de antecedentes judiciales con la información relativa a la situación judicial de un ciudadano frente a la justicia y autoridades colombianas, información a la cual, en principio, pueden acceder los interesados por medios distintos al certificado judicial, como por ejemplo, en ejercicio del derecho de petición. No obstante, a pesar de lo expuesto en uno de los escritos de intervención del DAS, esta entidad interpreta las disposiciones legales y reglamentarias vigentes de manera tal que sólo suministra esta información al interesado mediante la expedición del certificado de antecedentes judiciales, es decir, una vez se ha pagado la tasa prevista en la Ley 961 de 2005. Resulta entonces que en la práctica el acceso a la información sobre si una persona tiene asuntos pendientes con las autoridades judiciales y de policía, o si no es solicitado por las mismas autoridades está

condicionado al pago de un tasa. Lo cual resulta a todas luces inconstitucional, porque una persona interesada, que carezca de los recursos suficientes para el pago del tributo, no podrá acceder a esa información en extremo relevante para su libertad personal, ni tampoco podrá actualizarla ni corregirla, tal como prevé el artículo 15 constitucional. Supeditar el ejercicio de derechos fundamentales al pago de una contraprestación económica significa ignorar su carácter inalienable, tantas veces puesto de relieve por la jurisprudencia constitucional.

CERTIFICADO DE ANTECEDENTES JUDICIALES-Hechos generadores de la tasa/INFORMACION DE ANTECEDENTES JUDICIALES-Acceso gratuito

El literal a) del artículo tercero de la Ley 961 de 2005 prevé como hechos generadores de la tasa demandada la expedición física del certificado de antecedentes judiciales y sus renovaciones (numeral 1) y la disponibilidad electrónica de información sobre antecedentes judiciales para ser consultados por el interesado o por terceros (numeral 2). De manera tal que todas las posibilidades de acceso a la información sobre los antecedentes judiciales están condicionadas al pago de una tasa, razón por la cual la Corte Constitucional declarará la inexecutable de la expresión “por el interesado” contenida en el numeral 2 del literal a) del artículo 3 de la Ley 961 de 2005, para garantizar que las personas interesadas puedan tener acceso a la información electrónica sobre sus antecedentes judiciales de manera gratuita, y de esta manera quede a su disposición una vía no onerosa para poder asegurar el ejercicio de su derecho a la autodeterminación informativa.

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Ausencia de cargo de inconstitucionalidad

DERECHO A LA AUTODETERMINACION INFORMATIVA EN CERTIFICADO DE ANTECEDENTES JUDICIALES-Desconocimiento en interpretación según la cual DAS está autorizado a informar sobre antecedentes judiciales solamente través de certificado/DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE SEGURIDAD-Obligación de suministrar gratuitamente y a petición del

interesado información sobre sus antecedentes judiciales

Esta Corporación no puede dejar de observar que el Departamento Administrativo de Seguridad hace una interpretación de las normas relacionadas con el certificado de antecedentes judiciales de conformidad con la cual sólo está autorizada a informar a los interesados para suministrar información sobre antecedentes judiciales mediante la expedición del certificado. Tal interpretación de las disposiciones legales y reglamentarias que rigen la expedición de este documento desconoce claramente el derecho a la autodeterminación informativa, por cuanto impide el acceso a la información relativa a la situación judicial frente a la justicia y autoridades colombianas, la cual resulta relevante para las personas residentes en Colombia. Razón por la cual la Corte Constitucional se ve obligada a precisar que el Departamento Administrativo de Seguridad está obligado a suministrar a petición del interesado y de manera gratuita información sobre sus antecedentes judiciales, para que éste pueda conocer tal información, actualizarla y rectificarla, sin que la respuesta a esta solicitud reemplace al certificado de antecedentes judiciales, en los trámites y actuaciones para los cuales este documento es requerido.

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN MATERIA TRIBUTARIA-Límites

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

CERTIFICADO DE ANTECEDENTES JUDICIALES-Imposibilidad de estudiar constitucionalidad del valor de la tarifa

En el caso concreto el demandante y el Ministerio Público sostienen que la tasa prevista como contraprestación de la expedición del certificado de antecedentes judiciales es excesivamente alta, de manera tal que se erige en una barrera para el ejercicio del derecho al trabajo, debido a que este documento es un requisito para el ejercicio de cargos y funciones públicas, para celebrar contratos de prestación de servicios con el Estado y adicionalmente es exigida por muchos empleadores privados. Empero, esta Sala estima que

estos cargos no pueden ser examinados en la presente decisión, por dos razones, en primer lugar porque las disposiciones que regulan el sistema y el método para fijar la tarifa de la tasa no fueron demandadas en el presente proceso. En segundo lugar, porque la Ley 961 de 2005 no fija directamente el valor de la tarifa, pues las disposiciones legales se limitan a fijar el sistema y el método para calcularla y delegan en la Administración, específicamente en el Departamento Administrativo de Seguridad, su cómputo. Por tal razón un estudio sobre la constitucionalidad del valor de la tarifa prevista por la expedición del certificado de antecedentes judiciales desborda las competencias de esta Corporación, por suponer el examen de disposiciones legales que no fueron demandas y, adicionalmente, por implicar el examen de disposiciones reglamentarias, específicamente actos administrativos expedidos por el DAS, los cuales como se sostuvo con anterioridad, escapan al control abstracto de constitucionalidad que realiza esta Corporación.

PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DEL TRIBUTO EN CERTIFICADO DE ANTECEDENTES JUDICIALES-No vulneración porque tasa para la expedición del certificado de antecedentes puede ser una tasa uniforme

Aduce el demandante que la tasa en cuestión vulnera el principio de igualdad, en su manifestación de la progresividad del tributo, pues es una tasa uniforme que no consulta la capacidad de pago de los sujetos gravados. Como antes se señaló la jurisprudencia constitucional ha sostenido que no se ajustan a la Constitución las tasas uniformes establecidas para la expedición de documentos que permiten el acceso a ciertos beneficios y servicios estatales, las cuales condicionan la expedición del documento a una suma fija que no consulta la capacidad económica de los potenciales usuarios de los servicios y establecen un trato discriminatorio entre quienes pueden sufragar el costo de la tasa y, de esta manera, acceder a los servicios prestados y quienes carecen de los recursos económicos necesarios y por lo tanto se ven privados de las prestaciones estatales. Al respecto cabe señalar que el certificado de antecedentes judiciales no es un documento previsto para acceder a prestaciones estatales, sino un documento que acredita la situación judicial de un ciudadano frente a la justicia y autoridades colombianas, requerido para ciertos trámites judiciales y

administrativos. En esa medida este criterio fijado por la jurisprudencia constitucional para establecer en ciertos eventos la inexecutable de las tasas previstas por la expedición de un documento público, no resulta aplicable en este caso concreto. En esa medida considera esta Corporación que la tasa prevista por la expedición de un documento público, como el certificado de antecedentes judiciales, puede ser una tasa uniforme, en aras de garantizar la eficiencia tributaria, siempre y cuando atienda exclusivamente los gastos en que incurra el Estado por la prestación de este servicio, sin que esto constituya una vulneración el principio de progresividad tributaria.

Referencia: expediente D-6067

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 1º y 3º (parciales) a Ley 961 de 2005.

Demandante: Guillermo Otálora Lozano

Magistrado Ponente:

Dr. HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Bogotá, D. C., doce (12) de julio de dos mil seis (2006).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano Guillermo Otálora Lozano demandó apartes de los artículos 1 y 3 de la Ley 961 de 2005, “por la cual se regulan tasas por la prestación de los servicios del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, y se dictan otras disposiciones”.

Por medio de auto de primero (01) de diciembre de dos mil cinco (2005), el Magistrado Sustanciador admitió la demanda presentada, en la misma providencia decidió comunicar la iniciación del trámite al Presidente del Congreso, al Presidente de la República y al Ministerio del Interior y de Justicia para que, de considerarlo oportuno, intervinieran en el proceso. Así mismo, ofició a la Facultad de Derecho de la Universidad del Rosario, al Instituto Colombiano de Derecho Tributario -ICDT- y al Departamento Administrativo de Seguridad -DAS- para que emitieran concepto sobre la exequibilidad de los enunciados normativos demandados. Igualmente invitó a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, al Instituto Colombiano de Derecho Procesal, a la Comisión Colombiana de Juristas y a las facultades de derecho de las Universidades Andes, Externado, Javeriana, Libre y Nacional Academia Colombiana de Jurisprudencia, al Instituto Colombiano de Derecho Procesal y a las Universidades Andes, Católica, Externado, Javeriana, Libre, Nacional y Rosario, a que intervinieran en el presente proceso mediante la presentación de un escrito en el que consignaran su parecer sobre la constitucionalidad de los enunciados normativos demandados.

El día catorce (14) de diciembre el Director Académico del Instituto Colombiano de Derecho Tributario solicitó una prórroga para emitir el concepto solicitado en el auto admisorio de la demanda. El día dieciséis (16) de diciembre de dos mil cinco el representante del Departamento Administrativo de Seguridad -DAS- presentó el concepto solicitado en la providencia de primero (01) de diciembre de dos mil cinco (2005). Vencido el término probatorio ordenado en el auto admisorio fue recibido un escrito de fecha veinticinco (25) de enero de dos mil seis (2006), suscrito por la Dra. Cecilia Montero Rodríguez, Presidente del Instituto Colombiano de Derecho Tributario. Posteriormente, mediante auto de veintiséis (26) de enero de dos mil seis (2006), el Magistrado Sustanciador ordenó dar cumplimiento a los numerales tercero y siguientes del auto admisorio de la demanda.

Dentro del término de fijación en lista se recibió escrito firmado por el ciudadano Carlos Andrés Ortiz Martínez en representación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Dentro del mismo término se recibió escrito presentado por el Sr. Guillermo Otálora Lozano en uso de sus facultades como ciudadano en ejercicio. Vencido el término de fijación en lista el Sr. Otálora Lozano presentó un escrito de intervención adicional. El día diez (10) de marzo de dos mil seis (2006) el Procurador rindió concepto en el proceso de la referencia.

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

II. DISPOSICIÓN DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de la disposición demandada, tal como fue publicado en

el Diario Oficial No. 45.961 de seis (06) de julio de dos mil cinco (2005) y se subrayan los enunciados normativos demandados.

LEY 961 DE 2005

(julio 5)

Diario Oficial No. 45.961 de 06 de julio de 2005

Por la cual se regulan las tasas por la prestación de los servicios del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, y se dictan otras disposiciones.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

EL CONGRESO DE COLOMBIA,

DECRETA:

ARTÍCULO 1o. Obligación Tributaria. La presente ley regula las tasas por la prestación de los servicios de certificados sobre los antecedentes judiciales de nacionales o extranjeros residentes en el país, las cédulas de extranjería, la prórroga de permanencia en el territorio nacional de los extranjeros, los salvoconductos de permanencia y salida del país, el registro de extranjeros y movimientos migratorios de nacionales y extranjeros que desarrolla el Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, en cumplimiento de sus funciones de inteligencia de Estado, investigación criminal, Interpol, control migratorio y protección de altos dignatarios.

(...)

ARTÍCULO 3o. Elementos. Los elementos de las tasas a que se refiere la presente ley serán los siguientes:

a) Hechos generadores. Constituyen hechos generadores los siguientes servicios que presta el DAS:

1. La expedición física del certificado sobre antecedentes judiciales y sus renovaciones. Uno y otra tendrán una vigencia de un año.

2. La disponibilidad electrónica de información sobre antecedentes judiciales para ser consultados por el interesado o por terceros. En este caso, la tasa se originará con motivo de la solicitud del servicio por parte del interesado y su pago permitirá que la información sea consultada durante el lapso de un año. Las renovaciones del servicio de disponibilidad de que aquí se trata también tendrán vigencia de un año y darán lugar a la tasa en el momento en que se soliciten.

3. La expedición de cédula de extranjería.

4. La prórroga de permanencia en el territorio nacional de los extranjeros.

5. La expedición de salvoconductos de permanencia y salida del país.

6. La certificación sobre movimientos migratorios de nacionales y extranjeros;

b) Sujeto activo. El sujeto activo de las tasas será el DAS, a través del Fondo Rotatorio del Departamento Administrativo de Seguridad en los términos de la Ley 4ª de 1981 y demás normas que la modifiquen, adicionen o sustituyan;

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

d) Base de imposición y tarifa. Las tasas a que se refiere la presente ley serán establecidas con sujeción a los principios y a las condiciones a las que se refieren los artículos 2 y 4 en relación con los hechos generadores previstos en el literal a) del presente artículo.

III. LA DEMANDA

Estima el actor que los enunciados normativos demandados vulneran el Preámbulo y los artículos 1 (principio de Estado Social de Derecho), 2 (fines esenciales del Estado Colombiano), 5 (primacía de los derechos inalienables de la persona), 13 (Principio de igualdad), 15 (derecho a la autodeterminación informativa), 25 (derecho al trabajo), 40.7 (derecho a acceder a los cargos y funciones públicas), 95.9 (deber de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado) y 333 (libertad económica) constitucionales. Las razones que fundamentan su acusación se resumen a continuación.

En primer lugar el demandante sostiene que los enunciados normativos demandados guardan similitud con el artículo 65 del Decreto Ley 2241 de 1986, disposición declarada inexecutable mediante la sentencia C-511 de 1999. Acto seguido expone los argumentos relacionados con la vulneración, por parte de la disposición demandada, de distintos derechos fundamentales. Así, afirma que ésta vulnera el derecho al habeas data porque impone una tasa uniforme que deben pagar los interesados para acceder a la información relacionada con sus antecedentes judiciales, tasa que estima demasiado elevada en relación con el nivel de ingresos del colombiano promedio, de manera tal que la mayoría de las personas no podrá costearse la expedición el certificado de antecedentes judiciales y en esa medida no podrá ejercer el derecho a la autodeterminación informativa respecto de la información consignada en las bases administradas por el Departamento Administrativo de Seguridad.

Asegura también que infringe el derecho a la igualdad, pues a su juicio desconoce el deber del Estado colombiano de asegurar la igualdad “real y efectiva”. Consigna que la disposición demandada limita de manera ilegítima el derecho al trabajo y al acceso a los cargos y funciones públicas debido a que la mayoría de las entidades públicas exigen la presentación del certificado de antecedentes judiciales para “ejercer empleos”. Sostiene, así mismo, que la tasa demandada es inconstitucional porque restringe la libertad económica de las personas menos favorecidas.

Aduce que el cobro de una tasa uniforme para la expedición del certificado de antecedentes judiciales contraría el principio de solidaridad económica, una de cuyas manifestaciones encuentra el actor en el numeral 9 del artículo 95 constitucional, pues a su juicio “...no debe el Estado, en una visión puramente capitalista del servicio esencial que éste presta, considerar que está vendiendo un servicio por el cual todos pagan el mismo precio de equilibrio que sirve para cubrir los costos. En virtud de sus facultades constitucionales, el estado debe exigir solidaridad de aquellos que gozan de una capacidad económica superior, con el fin de llevar a cabo sus fines esenciales consagrados en el Preámbulo y los artículos 1,

2 y 5 de la Constitución”. Estima, por lo tanto, que se deben buscar fuentes de financiación distintas al cobro de una tasa para garantizar los recursos dirigidos a asegurar el funcionamiento de las bases de datos administradas por el Departamento Administrativo de Seguridad.

Estima el demandante que si bien la sostenibilidad financiera es un criterio constitucionalmente relevante, cuya finalidad es asegurar el adecuado cumplimiento de los fines estatales, en todo caso debe ceder frente a la primacía de los derechos inalienables de la persona, consagrada en el artículo 5 constitucional, razón por la cual el Estado no puede “priorizar la sostenibilidad financiera con una tasa uniforme y directa aun cuando esta beneficie a una gran mayoría de personas”.

Concluye de esta manera que el Legislador debe adoptar otras alternativas para asegurar la recuperación de los costos de las bases de datos administradas por el DAS, tales como “...utilizar su potestad impositiva sobre las personas más favorecidas económicamente al cobrar un impuesto progresivo, u ordenar inaplicar el cobro de la tasa para personas en circunstancias de debilidad económica manifiesta”.

Formula finalmente una solicitud de declaratoria de inexecutable diferida de los preceptos acusados porque considera que la declaratoria de inconstitucionalidad con efectos inmediatos “... generaría una situación caótica en el DAS, que atentaría contra la sostenibilidad de las dependencias encargadas de expedir el pasado judicial”, lo que podría atentar contra los derechos fundamentales de los residentes en Colombia.

IV. CONCEPTOS RENDIDOS A SOLICITUD DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

1. Concepto del Departamento Administrativo de Seguridad -DAS-.

El ciudadano Edison Córdoba Chicango rindió concepto, como apoderado especial del Departamento Administrativo de Seguridad, en defensa de la exequibilidad de las disposiciones demandadas. Sostiene que la Ley 961 de 2005 fue expedida por el Congreso de la República en ejercicio de sus competencias y con plena observancia del procedimiento establecido en la Constitución, e igualmente que el artículo 4 del mencionado estatuto “contempla de forma detallada, clara y rigurosa cada uno de los elementos y procedimientos constitucionales como son el método y el sistema para definir los costos y beneficios, y la forma de hacer el reparto, además el parágrafo 1º Ibid., prevé el tope máximo de las tarifas de las tasas reguladas en la citada ley, adviniéndose completamente la norma al precepto constitucional de artículo 338 superior”.

Aduce que los criterios distributivos sugeridos por el demandante, como el cobro de tarifas diferenciales, no son aplicables respecto del certificado de antecedentes judiciales por distintas razones, entre las que menciona (i) no se trata de un servicio que permita hacer efectivos derechos civiles o políticos, (ii) la expedición del certificado judicial no es un servicio público ni este documento “tiene un vasto alcance en el orden social”, (iii) la tarifa de la tasa es irrisoria pues es inferior al diez por ciento (10%) del salario mínimo mensual, (iv) afecta a una pequeña parte de la población colombiana, (v) no se trata de un documento indispensable para acceder a empleos públicos o privados.

Alega el apoderado el DAS que la disposición demandada no vulnera el derecho a la autodeterminación informática pues los interesados en actualizar, corregir o modificar la información que figura en los archivos de la entidad estatal pueden ejercer este derecho mediante la presentación de solicitudes ante el DAS, sin costo alguno “ya que el hecho generador de la tasa es la expedición física del certificado sobre antecedentes judiciales y

sus renovaciones, así como la disponibilidad electrónica de la información sobre los antecedentes judiciales” (negrillas en el original).

Insiste en que la disposición demandada no vulnera el derecho a la igualdad porque la expedición del certificado de antecedentes judiciales no es un servicio obligatorio ni generalizado, ni indispensable para el normal desarrollo de las actividades de los ciudadanos. Replica, además, que la tasa debe ser pagada por todos los ciudadanos que requieran el documento en cuestión, por lo tanto la previsión legal no establece un trato diferenciado injustificado.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Rebate la supuesta vulneración del derecho al trabajo porque a su juicio el actor hace referencia a una mera posibilidad o expectativa de conseguir empleo y no al derecho al trabajo tal como ha sido configurado por la Corte Constitucional. Con los mismos argumentos rechaza las acusaciones en torno a la violación de la libertad económica.

Como colofón agrega que el Legislador en ejercicio de su libertad de configuración en materia impositiva decidió crear una tasa como contraprestación a la expedición de certificados de antecedentes judiciales por parte el DAS, con sujeción a las disposiciones constitucionales vigentes, razón por la cual solicita la declaratoria de exequibilidad de las disposiciones acusadas.

2. Concepto del Instituto Colombiano de Derecho Tributario.

Por medio de escrito suscrito por su Presidenta, el Instituto Colombiano de Derecho Tributario conceptuó a favor de la exequibilidad de los preceptos demandados. El concepto se detiene inicialmente en la naturaleza de la actividad de recopilación y actualización de antecedentes

judiciales, adelantada por el DAS, y afirma que se trata de una “función o servicio público puesta al servicio de la justicia (...) debe ser considerada como una actividad estatal que se constituye en un elemento fundamental de la prevención de riesgos al permitir conocer las posibles inhabilidades en las que está incurso un individuo en particular”.

Deduce de lo anterior que la contraprestación exigida a los interesados en la expedición del certificado de antecedentes judiciales es una tasa, la cual fue establecida por el Legislador en uso de sus competencias previstas en el artículo 150 constitucional y con plena sujeción a los mandatos consagrados en los artículos 338 y 363 constitucionales.

Pasa luego a examinar los cargos formulados relacionados con la vulneraron de derechos fundamentales y asegura que la disposición acusada no vulnera el derecho al habeas data pues los ciudadanos cuentan con otros mecanismos legalmente previstos para acceder a la información relacionada con sus antecedentes judiciales. Encuentra que tampoco es razón de inexecutable de la disposición acusada, que ésta no prevea un sistema de cobro especial para proteger los derechos de los menos favorecidos, pues aduce que tal falta de previsión legal puede ser remediada mediante otros mecanismos como el amparo de pobreza o una especial exención del pago de la tasa respecto de ciertos sujetos.

Finalmente consigna el escrito que la disposición demandada tampoco vulnera el derecho al trabajo y al acceso a los cargos públicos “por cuanto es normal que quien desea emplear a una persona quiera conocer de sus antecedentes para poder confiar en ella”.

V. INTERVENCIONES

1. Intervenciones oficiales

1. 1. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El ciudadano Carlos Andrés Ortiz Martínez interviene en representación del ente oficial para defender la constitucionalidad de la ley acusada.

En primer lugar sostiene que el libelo acusatorio adolece de defectos que impiden un pronunciamiento de fondo de la Corte Constitucional, pues los cargos formulados por el actor se refieren a un contenido normativo que no fue acusado. A juicio del interviniente “[e]l demandante señala como contrarios a la Carta Política los apartes de la Ley 961 de 2005 en los cuales se señala como hecho generador de las tasas recaudadas por el DAS la expedición física o la disponibilidad de consulta electrónica de los antecedentes penales de los ciudadanos. Sin embargo, los cargos planteados por el accionante se sustentan en la tarifa única con que cuentan estas tasas, elemento esencial de este tributo que no se encuentra regulado en los apartes demandados”.

Este supuesto error acarrearía la ineptitud de la demanda razón por la cual el representante del Ministerio solicita a la Corte Constitucional que profiera un fallo inhibitorio.

Adicionalmente el interviniente refuta las acusaciones del demandante con base en las siguientes razones: (i) la naturaleza tributaria de las tasas demanda que el valor de su tarifa se establezca con base en los costos de la actividad retribuida, en este caso la certificación de los antecedentes judiciales de los interesados por el DAS, requisito que es observado por las disposiciones demandadas las cuales establecen un sistema y un método tarifario ajustado a los artículos 338 y 363 constitucionales; (ii) las disposiciones demandadas no

vulneran el derecho al habeas data porque no restringen el acceso de las personas a la información de los datos sobre antecedentes penales que reposan en el DAS, ni impide que los ciudadanos actualicen o soliciten la rectificación de dichos datos; (iii) los enunciados normativos acusados no desconocen el derecho a la igualdad porque no restringen el acceso a la información administrada por el DAS a un grupo particular de ciudadanos; (iv) tampoco contravienen el derecho al trabajo porque el certificado de antecedentes judiciales se ha convertido en un requisito legal para ejercer cargos públicos, al igual que es requerido regularmente por los empleadores particulares; (v) carece de fundamento la acusación del demandante en torno a la restricción inconstitucional de la libertad económica; (vi) las disposiciones demandadas son un desarrollo del principio de solidaridad, específicamente del deber fundamental de los ciudadanos de contribuir a los gastos e inversiones del Estado.

1.2. Intervención del Departamento Administrativo de Seguridad.

De manera extemporánea el ciudadano Eduardo Rafael Rodríguez Orozco intervino en representación del Departamento Administrativo de Seguridad para complementar el concepto rendido por el ciudadano Córdoba Chicango y defender la exequibilidad de los preceptos demandados.

Sostiene el interviniente que el valor de la expedición del certificado judicial comprende estrictamente los costos en que incurre la entidad estatal para “producir” dicho documento.

Estima el representantes del DAS que los “costos de personal directo e indirecto suman alrededor de veinte un mil millones de pesos (\$21.000.000.000) millones de pesos al año a nivel nacional”. Estima el costo de los sistemas empleados para la expedición de certificado (AFIS y SIFDAS) en sesenta y cuatro mil millones de pesos (\$64.000.000.000) y su mantenimiento anual lo estima en tres mil doscientos cuarenta millones de pesos (\$3.240.000.000), a lo que suma el costo de “canales de comunicación para la consulta en

tiempo real de la información actualizada” los cuales ascienden a mil quinientos (\$1.500.000.000) millones, amén de otros gastos en que incurre la entidad estatal como el pago de servicios públicos domiciliarios y el mantenimiento de las instalaciones físicas.

2. Intervenciones ciudadanas

2.1. Intervenciones del ciudadano Guillermo Otálora Lozano

Dentro del término de fijación en lista el ciudadano demandante presentó un escrito por medio del cual rebate los argumentos expuestos por el Instituto Colombiano de Derecho Tributario, el Departamento Administrativo de Seguridad y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En primer lugar afirma que su acusación no se estructura en torno a la violación de los requisitos establecidos en el artículo 338 constitucional para la creación de una tasa, los cuales a su juicio fueron observados en la Ley 961 de 2005. Sostiene que en el concepto emitido por el representante del DAS se hacen algunas afirmaciones erróneas y contrarias a la jurisprudencia constitucional, tales como que las tasas no son obligatorias, pues la Corte Constitucional ha sostenido que este elemento no es definitorio de este tipo de tributo. Adicionalmente insiste en que la demanda presentada gira en torno a que las disposiciones acusadas vulneran distintos derechos fundamentales y en ese sentido controvierte algunas de las afirmaciones contenidas en los distintos conceptos e intervenciones, pues sostiene que son contrarias a la realidad.

Afirma, por ejemplo, que el único medio para acceder a la información sobre los antecedentes judiciales de un ciudadano es el pago de la tasa regulada por la disposición

acusada, pues en distintas averiguaciones que ha adelantado ante el DAS le han respondido que para obtener información sobre los antecedentes judiciales debe solicitar el certificado y pagar la tasa en cuestión.

Reitera que el certificado de antecedentes judiciales es un “requisito fáctico” para acceder al trabajo, y que dicho documento tiene un vasto alcance social. Finalmente pide que la Corte Constitucional siga en este caso concreto el precedente establecido en la sentencia C-511 de 1999.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

VI. CONCEPTO DEL PROCURADOR

Por medio del Concepto No.4052 el Procurador General de la Nación solicita se declare la exequibilidad de la expresión “certificados sobre los antecedentes judiciales de nacionales y extranjeros residentes en el país” contenida en el artículo 1º, así como los numerales 1 y 2 del literal a) del artículo 3 de la Ley 961 de 2005 y la declaratoria de inexecutable del párrafo 1º del artículo 4º de la Ley 961 de 2005.

En primer lugar el Ministerio Público hace notar que a demanda adolece de una falencia debido a que las acusaciones formuladas por el demandante no guardan relación con las disposiciones acusadas, pues los cargos presentados se refieren concretamente a la tarifa de la tasa creada por la Ley 961 de 2005, sin embargo, dicha tarifa no está regulada en el artículo 1º ni en el artículo 3º de la citada ley (enunciados normativos demandados) sino que “el aludido valor se consagra, en forma concreta en el artículo 4º, el cual establece el

método y el sistema para establecer las tarifas y más precisamente en el párrafo 1º ibidem (...). No obstante, a pesar que esta última disposición no fue demandada, solicita el Ministerio Público que en atención al principio pro actione la Corte realice la integración normativa y se pronuncie de fondo sobre el tema que se debate, cual es la regulación de la tasa para el cobro de la expedición física del certificado de antecedentes judiciales.

Respecto de los cargos formulados por el demandante, en primer lugar sostiene la Vista Fiscal que el Legislador tiene amplia libertad de configuración para determinar los tributos y de conformidad con el artículo 338 Superior puede delegar en las autoridades administrativas la facultad de establecer las tasas de acuerdo a parámetros previa y legalmente establecidos. Luego realiza un recuento de los antecedentes legislativos y jurisprudenciales relativos al cobro por la expedición de los certificados judiciales. Analiza a continuación las características del tributo regulado por medio de la Ley 961 de 2005 y encuentra el Ministerio Público que el párrafo 1º del artículo 4º resulta inconstitucional “porque permite el cobro de una tarifa sin que ésta guarde ninguna relación con el sistema y el método establecido por la misma ley, pues es la tarifa existente al año anterior, fijada por la administración sin los parámetros del legislador y, por tanto, una tarifa inconstitucional a la luz del artículo 338 superior”. En efecto considera el Procurador que si bien el precepto en cuestión hace referencia a este monto como tope máximo “el DAS continua cobrando la tarifa del año pasado ajustada al IPC y por lo tanto, es necesario pasar a analizar si esa tarifa se ajusta a los parámetros que el mismo legislador da en el contexto de la Ley 961 de 2005 y con el servicio de que trata la presente demanda”.

Destaca el Ministerio Público que la Contraloría General de la República expide el certificado de responsabilidad fiscal sin ningún costo para el ciudadano y la Procuraduría General de la Nación expide el certificado de antecedentes disciplinarios con un costo de tres mil cuatrocientos pesos (\$3.400), mientras que el certificado de antecedentes del DAS, es de veintiocho mil ochocientos pesos (\$28.800), es decir, el equivalente a dos días de salario mínimo legal vigente.

Sostiene el Procurador que la recolección de los datos sobre los antecedentes judiciales de las personas corresponde a las funciones básicas del Estado y a las funciones legales asignadas al Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, pues los archivos no tienen como propósito satisfacer necesidades de información de carácter privado sino que son necesarios para el funcionamiento y seguridad del Estado Colombiano. Entonces, si bien la alimentación de estos sistemas, su modernización y actualización implican una erogación económica, sólo son transferibles a los ciudadanos “los costos ocasionados por el servicio de información que se le suministra; es decir, los costos de la producción del certificado” pues los costos derivados de la administración de las bases de datos corresponden al ejercicio de funciones básicas del Estado “como son la Seguridad o el ejercicio del poder punitivo del Estado en materia penal o administrativa”.

A juicio del Ministerio Público cuando expide el certificado de antecedentes judiciales el DAS da respuesta a una solicitud presentada en ejercicio del derecho de petición de informaciones. En esa medida considera que “[l]a obtención de dichos certificados no satisface ninguna necesidad autónoma del ciudadano, es decir, que el ciudadano no requiere probar la ausencia de sanciones penales, disciplinarias, fiscales, etc., es el Estado o la sociedad los que necesitan por razones de seguridad o de protección del erario público o de la ética administrativa y de administración efectiva de la justicia, así como para asegurar que las personas que se incorporan a cargos del Estado no están incurso en las inhabilidades consagradas por la Constitución y la ley. Es decir, es la ley la que crea la obligación de presentar dichos certificados para protección del aparato estatal” y añade que tratándose de bases de datos administradas por entidades estatales “resultaría más lógico y razonable, que se articularan todos los medios informáticos de que se disponen en la actualidad, para que sean las entidades públicas las que internamente soliciten los antecedentes de las personas que incorporarán a sus plantas, contando con la autorización expresa del ciudadano en los casos en que lo requiera la ley, evitando así a los ciudadanos trámites innecesarios y reduciendo los costos de la utilización de la información”.

Posteriormente examina los cargos relacionados con la vulneración de derechos

fundamentales planteados por el demandante y encuentra que la tasa prevista por la Ley 961 de 2005 se constituye en un “obstáculo para el ejercicio” del derecho al trabajo pues su valor es muy elevado y adicionalmente no existen otros mecanismos para que los ciudadanos puedan conocer -y en consecuencia modificar o actualizar- la información relacionada con sus antecedentes judiciales distinto al certificado judicial.

Considera también que resulta contrario a la Constitución que el Estado obstaculice por medio de la creación de una tasa por la expedición de un documento necesario para ejercer cargos públicos y empleos privados, razón por la cual respalda la acusación formulada por el demandante en relación a que las disposiciones acusadas restringen desproporcionadamente el derecho al trabajo. No obstante el Ministerio Público no encuentra que la regulación de la tasa bajo estudio vulnere los artículos 333 y 334 constitucionales, relativos a la libertad de empresa, a los que también alude el demandante. Tampoco encuentra que se vulnere el derecho a la igualdad debido a la dificultad de establecer tasas diferenciales para retribuir la modalidad del servicio prestado por el DAS mediante la expedición de certificados judiciales.

Respecto de la violación del principio de solidaridad encuentra la Vista Fiscal que el Estado en el cumplimiento de una función básica, como es la de llevar el registro de las decisiones judiciales en materia penal, no puede imponer un alto costo al ciudadano para conocer esta información, rectificarla o utilizarla para la consecución de un empleo y afirma que en este caso es aplicable el precedente sentado en la sentencia C-511 de 1999, en el sentido que las tarifas de ciertas tasas remuneratorias de servicios prestados por el Estado no deben obstruir o vulnerar el ejercicio de derechos fundamentales. Concluye el Procurador que “el establecer costos onerosos para la obtención de simples certificaciones por parte del Estado no sólo obstruye los derechos mencionados sino que además contraría políticas estatales como la de agilización y disminución de trámites, las de fomento del pleno empleo y aquellas que buscan apoyar a los sectores menos favorecidos de la sociedad”.

VII. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

La Corte es competente para conocer del proceso de la referencia, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 241 numeral 4 de la Constitución Política.

2. El asunto objeto de estudio.

El ciudadano Otálora Lozano demanda la expresión “certificados sobre los antecedentes judiciales de nacionales o extranjeros residentes en el país” contenida en el artículo primero de la Ley 961 de 2005, y los numerales primero (cuyo tenor es el siguiente: 1. La expedición física del certificado sobre antecedentes judiciales y sus renovaciones. Uno y otra tendrán una vigencia de un año”) y segundo (cuyo tenor es el siguiente: 2. La disponibilidad electrónica de información sobre antecedentes judiciales para ser consultados por el interesado o por terceros. En este caso, la tasa se originará con motivo de la solicitud del servicio por parte del interesado y su pago permitirá que la información sea consultada durante el lapso de un año. Las renovaciones del servicio de disponibilidad de que aquí se trata también tendrán vigencia de un año y darán lugar a la tasa en el momento en que se soliciten) del artículo tercero de la Ley 961 de 2005, enunciados normativos que regulan la tasa para la retribución del servicio prestado por el Departamento Administrativo de Seguridad -DAS- de expedición del certificado de antecedentes judiciales.

Estima el demandante que la tasa prevista en dichas disposiciones legales es inconstitucional, pues es desproporcionada y restringe los derechos de los ciudadanos al

habeas data, al trabajo, a la libertad económica y a la igualdad, además de ser contraria al principio constitucional de solidaridad. Los intervinientes defienden la exequibilidad de los enunciados acusados, a la luz del artículo 338 constitucional, y además algunos de ellos afirman que la demanda presentada es inepta pues el actor no acusó expresamente el artículo 4 de la Ley 961 de 2005, enunciado normativo que señala la tarifa de la tasa demandada, elemento del tributo en torno al cual consideran que el actor estructura la mayoría de los cargos formulados¹. La Vista Fiscal coincide en señalar la anterior incongruencia presente en el libelo acusatorio pero solicita a la Corte Constitucional que en virtud del principio pro actione integre la unidad normativa, se pronuncie de fondo y declare la inexecutable del párrafo 1º del artículo 4 de la Ley en cuestión, pues considera que la tarifa de la tasa demandada es inexecutable porque (i) su cálculo no es acorde con el artículo 338 constitucional, (ii) es muy elevada y obstaculiza el ejercicio de diversos derechos fundamentales.

Planteado en los anteriores términos el debate constitucional corresponde a esta Corporación entrar a examinar la constitucionalidad de los enunciados normativos demandados, para ello (i) inicialmente examinará si la demanda presentada reúne los requisitos establecidos por el artículo segundo del Decreto 2067 de 1991 y por la jurisprudencia constitucional para emitir un pronunciamiento de fondo, (ii) luego se pronunciará sobre la solicitud de integración de la unidad normativa formulada por el Ministerio Público, (iii) posteriormente hará un breve recuento doctrinal y jurisprudencial en torno a las tasas y de manera específica hará un recuento histórico de la tasa por la expedición de certificados de antecedentes judiciales, finalmente, (iv) estudiará la exequibilidad de los enunciados normativos demandados.

3. La supuesta ineptitud de la demanda y la integración de la unidad normativa

Uno de los intervinientes afirma que las razones esgrimidas por el actor para fundamentar la demanda de inexecutable se dirigen contra un enunciado normativo que no fue acusado, razón por la cual la demanda es inepta y la Corte Constitucional debe proferir un fallo

inhibitorio. En efecto, el representante del Ministerio de Hacienda y Crédito Público sostiene que las razones aducidas por el ciudadano Otálora Lozano se refieren a la inexecutable de la tarifa de la tasa creada por la Ley 961 de 2005, sin embargo, considera que el demandante omitió señalar dentro de las disposiciones acusadas el precepto que establece el monto de dicha tarifa. El Ministerio Público es de la misma opinión, no obstante solicita que la Corte Constitucional proceda a integrar la unidad normativa y examine también la exequibilidad del párrafo primero del artículo cuarto de la Ley 961 de 2005.

Respecto de las anteriores solicitudes cabe anotar, en primer lugar, que tanto el interviniente como el Ministerio Público parten de una suposición errónea pues asumen que la demanda del ciudadano Otálora Lozano se dirige en contra de la tarifa de la tasa prevista como contraprestación por la expedición del certificado de antecedentes judiciales, es decir, asumen que el demandante ataca exclusivamente uno de los elementos constitutivos del tributo, mientras que de la lectura atenta del libelo acusatorio se desprende claramente que el actor considera inconstitucional la tasa integralmente y no solamente uno de los elementos que la componen².

Como es sabido la tarifa es uno de los elementos integrantes del tributo, el cual ha sido definido por esta Corporación como “la magnitud o monto que se aplica a la base gravable y en virtud de la cual se determina el valor final en dinero que debe pagar el contribuyente que se refiere”³.

En el caso concreto, el ciudadano demandante sostiene, de manera reiterada, que el cobro de una tasa como contraprestación de los servicios prestados por el Departamento Administrativo de Seguridad es inconstitucional, porque el certificado de antecedentes judiciales es un documento necesario para ejercer distintos derechos y libertades, cuya expedición no puede estar sujeta al pago de un gravamen. Cosa distinta es que el actor también haya hecho alusión al elevado monto de la tasa prevista en los preceptos legales demandados, como otro de los tantos argumentos esgrimidos para evidenciar la

inexequibilidad del tributo, acusación puntual que no modifica el alcance de la demanda. Carecen, entonces, de fundamento las apreciaciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en torno a la supuesta ineptitud de la demanda.

Resta por analizar la solicitud de integración de la unidad normativa hecha por el Ministerio Público. Al respecto, cabe señalar que la jurisprudencia de esta Corporación ha sostenido reiteradamente que la integración de la unidad normativa es excepcional, y sólo procede “cuando ella es necesaria para evitar que un fallo sea inocuo, o cuando ella es absolutamente indispensable para pronunciarse de fondo sobre un contenido normativo que ha sido demandado en debida forma por un ciudadano. En este último caso, es procedente que la sentencia integre la proposición normativa y se extienda a aquellos otros aspectos normativos que sean de forzoso análisis para que la Corporación pueda decidir de fondo el problema planteado”⁴.

Se trata realmente de dos hipótesis diferentes en las cuales la Corte Constitucional puede extender su examen de constitucionalidad sobre disposiciones o enunciados normativos que no han sido acusados expresamente en la demanda. En primer lugar, cuando las expresiones demandadas carecen de un contenido deóntico claro unívoco o de un ámbito regulador propio, aislado del contexto en el cual están insertadas, y se requiere precisar su alcance incluyendo en el juicio de constitucionalidad otros enunciados normativos que las complementan, caso en el cual la Corte procede a formular la proposición jurídica completa⁵. La otra hipótesis acaece cuando “[l]as normas (...) tienen cada una un sentido regulador propio y autónomo, pero el estudio de constitucionalidad de la disposición acusada impone el examen de la conformidad o inconformidad con la Constitución de algunos elementos normativos a los cuales hace referencia, que están contenidos en otras disposiciones no demandadas. Con estas últimas se constituye la unidad normativa”⁶. En este último caso la Corte Constitucional ha afirmado que debe existir una relación “íntima e inescindible” entre la disposición acusada y aquella respecto de la cual se integra la unidad normativa, de manera tal que para evitar un fallo inocuo resulte indispensable extender el examen de constitucionalidad a esta última⁷. La segunda hipótesis también tiene lugar cuando la

disposición impugnada se encuentre íntima e inescindiblemente relacionada con otra norma que parece prima facie inconstitucional⁸.

Ahora bien, en el caso concreto el Ministerio Público solicita que se integre la unidad normativa con el párrafo primero del artículo cuarto, precepto cuyo tenor literal es el siguiente:

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

PARÁGRAFO 1o. En ningún caso las tarifas por los servicios de que trata la presente ley podrán superar a las que venía cobrando el DAS el 17 de marzo de 2005 incrementadas cada año, a partir del primero de enero de 2006, en el índice de precios al consumidor, IPC, del año inmediatamente anterior certificado por el DANE.

Considera la Vista Fiscal que el anterior enunciado normativo es prima facie inconstitucional porque establece un monto de la tarifa que no guarda ninguna relación con el sistema y el método establecido en el artículo cuarto de la ley demandada ni con los lineamientos fijados por el artículo 338 constitucional y, adicionalmente, está en íntima e inescindible relación con los enunciados normativos demandados, razón por la cual solicita que la Corte Constitucional extienda su examen a este precepto.

Encuentra esta Corporación que la solicitud formulada por el Ministerio Público de integración de la unidad normativa es improcedente, en primer lugar porque el enunciado normativo al cual pretende se extienda el examen de constitucionalidad no establece la tarifa sino un límite máximo al valor de ésta, el cual no puede ser excedido por el Departamento Administrativo de Seguridad al fijarla, límite máximo que no resulta prima facie

inconstitucional. Adicionalmente la Vista Fiscal pretende que el examen de constitucionalidad se extienda a preceptos no demandados por el accionante y a cargos que no guardan relación con los expuestos en la demanda, los cuales como antes se consignó versan específicamente sobre la constitucionalidad de los hechos generadores del cobro de la tasa prevista por la expedición del certificado de antecedentes judiciales.

Por otra parte, esta Corporación coincide con la Vista Fiscal y con la mayoría de los intervinientes en la apreciación que los cargos formulados por el demandante, relacionados con la supuesta vulneración por parte de las disposiciones acusadas de la libertad económica carecen de los requisitos de claridad, certeza y suficiencia, razón por la cual no serán objeto de estudio.

En vista de lo anterior, el examen de constitucionalidad que se realiza en la presente decisión se circunscribirá a los siguientes cargos planteados contra las disposiciones acusadas: (i) violación del precedente sentado en la Sentencia C-511 de 1999 en cuanto a la posibilidad de establecer tasas que graven la expedición de documentos públicos necesarios para el ejercicio de derechos políticos (infracción del artículo 40 constitucional), (ii) la vulneración del derecho a la autodeterminación informativa (infracción del artículo del artículo 15 constitucional) debido a que el acceso por parte de las personas interesadas a la información relacionada con sus antecedentes judiciales se condiciona al pago de una tasa, (iii) la vulneración del principio de progresividad tributaria (infracción del artículo 363 constitucional), debido a que la tasa prevista por la expedición del certificado de antecedentes judiciales es uniforme.

4. Las tasas y las distintas modalidades tributarias en la Constitución de 1991.

Como bien ha reconocido esta Corporación⁹, la Constitución de 1991 no es unívoca y precisa en lo que se refiere a la denominación de los tributos. Así, por ejemplo, en ocasiones la

palabra tributo es usada como un género que comprende las distintas modalidades de gravámenes¹⁰, mientras que en otras ocasiones la Carta la utiliza para diferenciar los ingresos tributarios de los no tributarios¹¹. Igualmente, la palabra contribuciones a veces abarca los impuestos y los recursos parafiscales¹², mientras que en otras ocasiones la Constitución parece emplearla específicamente para referirse a las contribuciones parafiscales¹³. No obstante, una interpretación sistemática de la Constitución permite diferenciar los conceptos de tasa, impuesto y contribución, los cuales “si bien son todos fruto de la potestad impositiva del Estado, tienen cada uno características propias que los diferencian”¹⁴.

En una reciente decisión se sintetizaron de la siguiente manera los rasgos distintivos de las tres modalidades tributarias:

“A partir de los textos constitucionales y legales y de la doctrina se ha señalado en este sentido que los impuestos:

- Se cobran indiscriminadamente a todo ciudadano y no a un grupo social, profesional o económico determinado.
- No guardan relación directa e inmediata con un beneficio derivado por el contribuyente.
- Una vez pagado, el Estado dispone de él de acuerdo a criterios y prioridades distintos de los del contribuyente.
- Su pago no es opcional ni discrecional. Puede forzarse mediante la jurisdicción coactiva.
- Aunque se tiene en cuenta la capacidad de pago del contribuyente ello no se hace para regular la oferta y la demanda de los servicios ofrecidos con los ingresos tributarios, sino para graduar el aporte social de cada ciudadano de acuerdo a su disponibilidad.
- No se destinan a un servicio público específico, sino a las arcas generales, para atender

todos los servicios necesarios.

En cuanto a las contribuciones parafiscales, se ha señalado que:

- tienen carácter obligatorio;

- afectan sólo a un grupo determinado de personas cuyos intereses son comunes y sus necesidades se satisfacen con los recursos recaudados;

- no hacen parte del presupuesto nacional y tienen una destinación concreta y específica;

- cuando tales recursos son administrados por órganos que forman parte del Presupuesto General de la Nación, se incorporan al mismo pero únicamente con el objeto de registrar la estimación de su cuantía y en un capítulo aparte de las rentas fiscales.

A su vez se ha dicho que se denomina “tasa” a un gravamen que cumpla con las siguientes características:

- constituyen el precio que el Estado cobra por un bien o servicio y, en principio, no son obligatorias, toda vez que el particular tiene la opción de adquirir o no dicho bien o servicio, pero lo cierto es que una vez se ha tomado la decisión de acceder al mismo, se genera la obligación de pagarla;

- Su finalidad es la de recuperar el costo de lo ofrecido y el precio que paga el usuario guarda una relación directa con los beneficios derivados de ese bien o servicio;

- ocasionalmente caben criterios distributivos como las tarifas diferenciales;

- un ejemplo típico son las tarifas de los servicios públicos”¹⁵.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

En la misma decisión se señalaron las principales diferencias existentes entre las tasas y los restantes tributos, al respecto se sostuvo:

“La doctrina suele señalar que las tasas se diferencian de los tributos parafiscales en cuanto aquéllas constituyen una contraprestación directa por parte de los ciudadanos a un beneficio otorgado por el Estado, hacen parte del presupuesto estatal y, en principio, no son obligatorias, toda vez que queda a discrecionalidad del interesado en el bien o servicio que preste el Estado; en tanto que las contribuciones parafiscales no generan una contraprestación directa, motivo por el cual su tarifa se fija con criterios distintos, son obligatorias, son pagadas por un grupo determinado de personas, y los beneficios obtenidos van también destinados al mismo grupo y no entran en las arcas del Estado.

También suele explicarse que las tasas se diferencian de los impuestos en cuanto contrariamente a éstos no guardan relación directa e inmediata con un servicio prestado al contribuyente, su pago es opcional pues quienes las pagan tienen la posibilidad de decidir si adquieren o no un bien o servicio y se destinan a un servicio público específico y no a las arcas generales como en el caso de los impuestos”¹⁶.

Ahora bien, en el caso objeto de estudio no cabe duda que la figura tributaria demandada es una tasa, porque así es denominada específicamente por la Ley 961 de 2005, cuyo artículo primero no deja dudas al respecto¹⁷, por tal razón es preciso detenerse en los criterios jurisprudenciales fijados por esta Corporación en relación a esta modalidad de tributo.

5. Los criterios jurisprudenciales en materia de tasas.

Como ha explicado la Corte el hecho que la ley traslade a los ciudadanos el costo de un servicio a cargo del Estado, en aquellos casos en que la Constitución no ha establecido su carácter gratuito¹⁸, no infringe, en principio, las normas superiores. Tales cobros encuentran su fundamento constitucional en el numeral 9° del artículo 95 superior, según el cual corresponde a los ciudadanos “contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad”, en armonía con el segundo inciso del artículo 338 ibídem, que autoriza a la ley, las ordenanzas y los acuerdos para decretar el cobro de tasas “como recuperación de los costos de los servicios que les presten”¹⁹.

No obstante, esta Corporación también ha precisado que no todos los servicios estatales, así su prestación implique un costo deben ser retribuidos por medio de la imposición de tasas. En este sentido resulta ilustrativa la sentencia C-511 de 1999, decisión en la cual se examinó la constitucionalidad del cobro de una tasa para la renovación de la cédula de ciudadanía. Al respecto se sostuvo:

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

No ofrece duda alguna que la Nación y las entidades territoriales, gozan de la potestad para establecer, a través de sus órganos de representación popular, tasas a cargo de los usuarios por la prestación de servicios públicos, y específicamente los domiciliarios, e inclusive para subsidiar a los usuarios de éstos últimos, (arts. 338 y 368). En consecuencia, es posible no

exigir el pago del costo por los servicios que el Estado presta a los usuarios de un servicio público, que desde luego les confiere un provecho económico directo, con mucha más razón resulta jurídica y racionalmente aceptable que se exima a los ciudadanos del pago por el servicio de cedulaación, pues, como se ha dicho éste constituye una función esencial del Estado dirigida a proteger la democracia, mediante la implementación de los medios adecuados para que el ciudadano ejercite sus derechos políticos.

(...)

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

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Los anteriores argumentos llevaron a declarar inexecutable la tasa prevista en el artículo 65 del Decreto Ley 2241 de 1986 para la renovación de la cédula de ciudadanía.

Así mismo, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que el traslado de los costos que supone para el Estado la prestación de un servicio debe consultar criterios de equidad atendiendo a la capacidad contributiva de los ciudadanos en general, y al principio de solidaridad, que permite por ejemplo, establecer tarifas diferenciales, e incluso, el otorgamiento gratuito del servicio a aquellos sujetos que estén en absoluta imposibilidad

material de cubrir su valor, como sería el caso de los indigentes. En el mismo sentido la Corte ha sostenido que si bien el cobro por servicios prestados por el Estado resulta posible, ello debe serlo en condiciones que respeten el principio de igualdad²⁰. Por esas razones ha declarado que no se ajustan a la Constitución tasas establecidas para la expedición de documentos que permiten el acceso a ciertos beneficios y servicios estatales, las cuales condicionan la expedición del documento a una suma fija que no consulta la capacidad económica de los potenciales usuarios de los servicios, porque éstas tasas implican un tratamiento discriminatorio entre aquellas personas que cuentan con recursos para pagar la tasa y, por lo tanto, acceder a los servicios prestados por el Estado y aquellas que por su situación de pobreza no pueden pagar la tasa y por esa misma razón resultan excluidos de los beneficios y servicios estatales²¹.

Existe también una extensa línea jurisprudencial respecto del alcance del inciso segundo del artículo 338 constitucional²² en lo relacionado con la distribución de competencias entre el legislador y la administración para fijar la tarifa de las tasas y contribuciones. Sobre el sentido de este enunciado normativo a la luz de la jurisprudencia constitucional hizo esta Corporación un completo estudio en la sentencia C-155 de 2003, y concluyó lo siguiente:

“16.- El anterior recuento jurisprudencial demuestra que no ha sido fácil precisar el alcance de los términos “sistema” y “método”, particularmente en aquellos eventos en los cuales la ley, las ordenanzas o los acuerdos, delegan a las autoridades administrativas la facultad de fijar la tarifa de tasas y contribuciones especiales. Sin embargo, la Corte considera que a partir de la Sentencia C-1371 de 2000 es posible armonizar dichos conceptos de manera que el artículo 338 de la Constitución sea interpretado a la luz del principio de efecto útil de las normas.

Lo primero que la Sala observa es que para determinar las tarifas de tasas y contribuciones

la Constitución no señaló lo que debía entenderse por “sistema” y “método”, pero reconoció la necesidad de acudir a ellos al menos en tres momentos: (i) para definir los costos de los servicios, esto es, los gastos en que incurrió un entidad, (ii) para señalar los beneficios generados como consecuencia de la prestación de un servicio (donde naturalmente está incluida la realización de una obra) y, (iii) para identificar la forma de hacer el reparto de costos y beneficios entre los eventuales contribuyentes.

Si bien es cierto que la falta de definición se explica por la naturaleza abierta de las normas constitucionales, así como por la multiplicidad de tasas y contribuciones que pueden crearse, también lo es que la significación de esos conceptos no puede desvanecerse a tal punto que desaparezca su eficacia como norma jurídica. En consecuencia, a juicio de la Corte, es necesario identificarlos con claridad, pues aunque los términos guardan cierta relación de conexidad tienen sin embargo connotaciones distintas.

En efecto, un sistema “se define por el hecho de no ser un simple agregado desordenado de elementos sino por constituir una totalidad, caracterizada por una determinada articulación dinámica entre sus partes”²³. Supone coherencia interna para relacionar entre sí los componentes de un conjunto, que en el ámbito tributario representan la combinación de reglas y directrices necesarias para determinar los costos y beneficios de una obra o servicio, así como la forma de hacer su distribución.

Por su parte, el método está referido a los pasos o pautas que deben observarse para que los componentes del sistema se proyecten extrínsecamente. Así, constituye el procedimiento a seguir con el objeto de determinar en concreto el monto de la obligación tributaria.

17.- Frente a las tasas y contribuciones especiales la Corte considera que tanto el “sistema” como el “método”, referidos en el artículo 338 de la Constitución, deben ser lo suficientemente claros y precisos a fin de evitar que los órganos de representación popular

desatiendan un expreso mandato Superior, mas no por ello tienen que hacer una descripción detallada o rigurosa de cada uno de los elementos y procedimientos a tener en cuenta para fijar la tarifa, pues en tal caso la facultad constitucional de las autoridades administrativas perdería por completo su razón de ser.

Se trata, si se quiere, de una suerte de competencias compartidas, donde el Congreso, las asambleas y los concejos son los encargados de señalar los elementos estructurales del método y del sistema tarifario, mientras que a las autoridades administrativas corresponde desarrollar los parámetros previamente indicados.

Una exigencia muy fuerte sobre la determinación del método y del sistema prácticamente haría inocua la posibilidad de delegación, pues la propia ley estaría fijando la tarifa de la contribución. Por el contrario, una excesiva indeterminación dejaría en manos de las autoridades administrativas la regulación absoluta de ese elemento, en contravía del principio de legalidad, concretado en el de la predeterminación del tributo y la representación popular. Lo que la ley exige es, más que la simple enunciación de criterios, la definición de una cierta manera de proceder en la articulación de esos criterios.

18.- Ahora bien, la anterior exigencia no implica que la ley, las ordenanzas o los acuerdos, necesariamente deban utilizar las palabras “sistema” y “método” como fórmulas retóricas sacramentales, porque el criterio definitorio será siempre de carácter material. Ello se explica en virtud de la prevalencia del derecho sustancial y de la posibilidad de resolver las dudas hermenéuticas frente a cualquier clase de norma. En consecuencia, “basta que de su contenido se deduzcan el uno y el otro, es decir, los principios que deben respetar las autoridades y las reglas generales a que están sujetas, al definir los costos recuperables y las tarifas correspondientes’24”25.

Precisamente por no respetar los parámetros señalados por el artículo 338 constitucional en materia de fijación de tarifas, en fecha reciente, por medio de la sentencia C-1171 de 2005, fue declarado inexecutable el artículo 65 del Decreto 2241, precepto que señalaba que correspondía al Registrador Nacional del Estado Civil fijar el valor de los duplicados y las rectificaciones de las cédulas de ciudadanía y tarjetas de identidad, así como de los libros y publicaciones que editara la Registraduría y la tarifa de los servicios que dicha entidad prestara. Disposición que previamente, con ocasión de una sentencia de constitucionalidad a la cual ya se ha hecho alusión –la sentencia C-511 de 1999–, había sido objeto de la declaratoria de inexecutable de uno de sus enunciados normativos.

Recapitulando, se tiene entonces que algunos de los criterios fijados por la jurisprudencia constitucional en materia de tasas son los siguientes:

* El Estado puede trasladar a los ciudadanos el costo de la prestación de determinados servicios mediante la imposición de tasas en virtud de los artículos 95.9 y 338 constitucionales.

* No obstante, resulta inconstitucional fijar tasas como contraprestación a la renovación de ciertos documentos, como la cédula de ciudadanía, que resultan indispensables para acreditar la condición de ciudadano y ejercer derechos políticos.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

* El “sistema” y el “método” señalados en la ley, las ordenanzas y los acuerdos, cuando los órganos de representación popular deciden delegar en las autoridades administrativas la facultad de fijar la tarifa de una tasa, en virtud del inciso segundo del artículo 338

constitucional, deben ser lo suficientemente claros y precisos, sin embargo, no tienen que hacer una descripción detallada o rigurosa de cada uno de los elementos y procedimientos a tener en cuenta para fijar la tarifa, pues en tal caso se privaría de contenido la facultad constitucional de las autoridades administrativas.

Estos criterios jurisprudenciales constituyen precedentes sentados en anteriores decisiones de esta Corporación, y en esa medida el juez constitucional debe ser consistente con tales decisiones previas que han señalado, en ejercicio del control de constitucionalidad, el alcance de distintos preceptos constitucionales, tales como los artículos 40, 95.9, 338 y 363 de la Constitución Política, pues de esta manera se aseguran importantes pilares del ordenamiento jurídico, como la seguridad jurídica, el principio de igualdad y la confianza legítima.

Hecho el recuento de la jurisprudencia constitucional en materia de tasas y antes de abordar el estudio del caso concreto, es preciso detenerse en la evolución legislativa de la tasa prevista para la expedición del certificado de antecedentes judiciales y en la naturaleza misma de este documento, con el propósito de dilucidar la naturaleza del servicio que se pretende retribuir mediante la tasa contemplada en la Ley 961 de 2005.

6. La tasa prevista por la expedición y renovación del certificado de antecedentes judiciales.

En la sentencia C-243 de 200526 esta Corporación realizó un pormenorizado recuento de la evolución normativa de la tasa prevista por la expedición del certificado de antecedentes judiciales, cuyas líneas principales se sintetizarán a continuación.

El certificado de antecedentes judiciales tiene sus orígenes en el certificado de identidad personal regulado por el Decreto 884 del 14 de abril de 1944. Este documento era expedido

por las oficinas de identificación personal de la Policía Nacional y acreditaba que su portador no había cometido actos delictuosos contra el Tesoro Público ni contra la propiedad particular. Su presentación era indispensable para tomar posesión de cualquier empleo nacional, departamental o municipal.

Años después, por medio de la Ley 15 de 1968, el Congreso autorizó al Gobierno Nacional para determinar por intermedio del Departamento Administrativo de Seguridad "DAS" lo relacionado con las características, especificaciones, vigencias, uso y valor de adquisición de las cédulas de extranjería y los certificados de conducta. El artículo 2º establecía que las cédulas de extranjería y los certificados de conducta llevarían adheridas estampillas de timbre nacional de conformidad con la cuantía indicada en la misma disposición. Adicionalmente el artículo 3º estableció que los dineros provenientes de la adquisición de las cédulas de extranjería y de los certificados de conducta, amén de otros recursos, se destinarían preferentemente, a gastos de inversión para instalaciones de las dependencias del Departamento Administrativo de Seguridad "DAS".

Posteriormente el artículo 10 de la Ley 4a de 1981, mediante la cual se creó el Fondo Rotatorio del Departamento Administrativo de Seguridad, ratificó la autorización conferida al Gobierno Nacional para reglamentar lo relacionado con los modelos y el valor de las cédulas de extranjería, certificados judiciales y carnés mencionados en dicha ley. Para reglamentar esta última disposición el Gobierno nacional expidió, ya en vigencia de la Constitución de 1991, el Decreto 1657 de 1992 por medio del cual fijó los costes de expedición de los documentos en cuestión, y adicionalmente en el artículo 4º estableció que a partir del 1º de enero de 1993, los valores señalados, se incrementarán en el mismo porcentaje del índice de precios al consumidor del año calendario inmediatamente anterior y se seguirán ajustando automáticamente cada año y en la misma fecha y que los nuevos valores serán determinados mediante resolución, por el Director del Departamento Administrativo de Seguridad.

En la sentencia C-243 de 2005 la Corte Constitucional concluyó que los artículos 1º de la Ley 15 de 1968 y 10 de la Ley 4 de 1981 comportaban una autorización al Gobierno Nacional para la determinación del valor de adquisición de las cédulas de extranjería y de los certificados judiciales, y por lo tanto le delegaban la atribución de fijar la tarifa de la tasa respectiva como recuperación de los costos por la prestación de dicho servicio²⁷, y encontró que los enunciados normativos “y valor de adquisición” -contenido en el artículo 1 de la Ley 15 de 1968- “y valor” -contenido en el artículo 10 de la Ley 4ª de 1981- eran inexecutable porque autorizaban al Gobierno Nacional a fijar la tarifa de la tasa en cuestión, sin que las disposiciones acusadas señalaran el sistema y el método para definir la tarifa²⁸. Esta fue la razón que llevó a la expedición de la Ley 961 de 2005, cuya exequibilidad se examina en ese proceso, para regular la tasa prevista como contraprestación a la expedición del certificado de antecedentes judiciales.

Ahora bien, hecho el anterior recuento sobre la evolución de la regulación de la tasa en cuestión, es necesario referirse brevemente al documento cuya expedición y renovación genera el pago de la tasa, el certificado de antecedentes judiciales.

7. El certificado de antecedentes judiciales.

Como ha definido esta Corporación el certificado de antecedentes judiciales “es un documento expedido por el Departamento Administrativo de Seguridad, en el cual se certifica la situación judicial de un ciudadano frente a la justicia y autoridades colombianas. Estipula si el titular no tiene asuntos pendientes con las autoridades judiciales y de policía, o si no es solicitado por las mismas autoridades”²⁹.

Este documento público actualmente es regulado por el Decreto reglamentario 3738 de 2003. De conformidad con dicho reglamento su expedición corresponde al Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, con base en la información que repose en los archivos de

esta entidad (Art. 1). Para estos efectos el Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, mantendrá y actualizará los registros delictivos y de identificación nacionales de acuerdo con los informes y avisos que para el efecto deberán remitirle las autoridades judiciales (Art. 3). Los archivos del Departamento Administrativo de Seguridad, en esta materia, tendrán carácter reservado y en consecuencia sólo se expedirán certificados o informes de los registros contenidos en ellos a los peticionarios de sus propios registros, mediante la expedición del certificado Judicial; y a los funcionarios judiciales y organismos con facultades de policía judicial, que por razón o con ocasión de sus funciones, adelanten investigación, referente a la persona de quien la solicitan, previo requerimiento escrito (Art. 4). Actualmente estos documentos tienen validez por un año a partir de su fecha de expedición (Art. 6).

Según la normatividad vigente el certificado de antecedentes judiciales se requiere, entre otros, para lo siguientes trámites y actuaciones:

1. Para posesionarse en cualquier empleo o cargo público y para celebrar contratos de prestación de servicios con la administración³⁰.
2. Para la tenencia o porte de armas de fuego³¹.
3. Para trámite de visa, siempre y cuando sea solicitado por la respectiva embajada.
4. Para ingresar al Ecuador.
5. Para recuperar la nacionalidad colombiana de quienes hubieren sido nacionales por adopción³².
6. Para la adopción de menores de edad³³.

Adicionalmente numerosas empresas privadas exigen la presentación del certificado de antecedentes judiciales, para acceder a empleos privados. Hechas las anteriores precisiones

se abordará el estudio de constitucionalidad del caso concreto.

8. El examen de constitucionalidad de las disposiciones acusadas

Las disposiciones acusadas crean una tasa como contraprestación de los servicios prestados por el Departamento Administrativo de seguridad de (i) la expedición física del certificado de antecedentes judiciales, (ii) la renovación del certificado de antecedentes judiciales, (iii) la disponibilidad electrónica de información sobre antecedentes judiciales para ser consultados por el interesado o por terceros, y (iv) la renovación del servicio de disponibilidad electrónica de la información sobre antecedentes judiciales.

A juicio del demandante, esta tasa vulnera distintas normas constitucionales y el precedente sentado en la sentencia C-511 de 1999 en cuanto al papel del artículo 40 constitucional como un límite a la libertad de configuración del legislador en materia tributaria. Corresponde pues examinar las disposiciones acusadas a la luz de los criterios jurisprudenciales sentados por esta Corporación en materia de tasas, antes expuestos.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Al respecto cabe señalar que la expedición del certificado de antecedentes judiciales, la renovación de este documento público y la disponibilidad electrónica de la información sobre antecedentes judiciales ha sido definida por el Legislador como un servicio público, el cual sin duda implica erogaciones económicas del Estado colombiano, y, por esa razón, la ley prevé que los costos generados por su prestación sean trasladados a los ciudadanos.

Se debe dilucidar, entonces, si los hechos generadores de la tasa demandada por el actor constituyen un servicio público cuya prestación debe ser gratuita de conformidad con los precedentes constitucionales. Al respecto cabe señalar que esta Corporación sostuvo en la sentencia C-511 de 1999 que resulta inconstitucional fijar tasas como contraprestación a la renovación de ciertos documentos, como la cédula de ciudadanía, indispensables para acreditar la condición de ciudadano y por consiguiente para el ejercicio derechos políticos consagrados en el artículo 40 constitucional.

Para determinar si este precedente es aplicable al caso concreto, es útil hacer una breve comparación entre la cédula de ciudadanía y el certificado de antecedentes judiciales. El punto de partida es la constatación de una semejanza, ambos son documentos públicos, sin embargo, a pesar de esa similitud inicial se aprecian notables diferencias entre los dos documentos, pues la cédula de ciudadanía cumple una diversidad de funciones que exceden con mucho a aquellas legalmente asignadas al certificado de antecedentes judiciales.

En efecto, como fuera puesto de manifiesto en la sentencia C-511 de 1997, “[l]a Constitución y la ley han asignado a la cédula de ciudadanía, tres funciones particularmente diferentes pero unidas por una finalidad común, cual es la de identificar a las personas, permitir el ejercicio de sus derechos civiles y asegurar la participación de los ciudadanos en la actividad política que propicia y estimula la democracia”. Por lo tanto, la cédula de ciudadanía tiene características distintivas que exclusivamente se predicen de ella.

Por su parte, el certificado de antecedentes judiciales es un documento expedido por el Departamento Administrativo de Seguridad, en el cual se certifica la situación judicial de un ciudadano frente a la justicia y autoridades colombianas. De conformidad con la normatividad vigente este documento es imprescindible para posesionarse en cualquier empleo o cargo público, sin duda una manifestación del derecho político de acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, consagrado en el artículo 40.7 constitucional, sin embargo, a diferencia de la cédula de ciudadanía no permite acreditar la condición de

ciudadano ni es un documento de identidad y resulta así superfluo para ejercer los restantes derechos políticos y en general para “asegurar la participación de los ciudadanos en la actividad política que propicia y estimula la democracia”³⁴.

Podría argumentarse que en todo caso el certificado de antecedentes judiciales se requiere para el ejercicio de un específico derecho político y esta Corporación debe seguir el precedente sentado en la sentencia C-511 de 1999, y declarar la inexecutable de la tasa consagrada en la Ley 961 de 2005. No obstante, considera esta Sala que la razón que llevó a declarar la inexecutable de la tasa por la renovación de la cédula de ciudadanía fue su carácter simultáneo de documento de identidad y mecanismo para el ejercicio de múltiples derechos políticos, características que no se predicen del certificado de antecedentes judiciales, razón por la cual en esta ocasión no es aplicable el precedente sentado en la decisión previa a la que se ha hecho mención.

Concluye, entonces, esta Corporación que el certificado de antecedentes judiciales no es un documento de identidad relacionado con el ejercicio del derecho al sufragio y por lo tanto el Legislador puede prever que su expedición sea el hecho generador de una tasa.

Eso no significa de manera automática la executable del tributo demandado, pues tanto el demandante como algunos intervinientes han puesto de manifiesto razones de peso que es necesario considerar antes de adoptar una decisión definitiva.

En efecto, de conformidad con la regulación que trae el artículo 338 constitucional y la definición jurisprudencial y doctrinal el valor de la tasa debe estar atado al servicio prestado, de manera tal que ésta constituya una contraprestación del servicio provisto por la Administración³⁵. En el caso concreto esto no resulta claro a juicio de la Vista Fiscal, pues la tasa demandada no diferencia claramente entre los gastos generales a cargo del Departamento Administrativo de Seguridad, y el costo específico de la expedición del

certificado de antecedentes judiciales. Por su parte, el Departamento Administrativo de Seguridad aportó un escrito mediante el cual pretende justificar la tarifa del tributo demandado haciendo alusión a diferentes gastos a cargo de la entidad administrativa, algunos de los cuales no guardan relación el servicio prestado por la expedición del certificado de antecedentes judiciales y cuyo valor, en principio no podría ser incluido en la tarifa de la tasa demandada.

Sin embargo, esa no es una razón de inexecutable del tributo -a menos que tuviera origen en el sistema y el método establecidos para calcular la tarifa, los cuales no fueron demandados y por lo tanto no son examinados en la presente decisión- sino eventualmente una causal de ilegalidad de los actos administrativos mediante los cuales se fije el valor de la tarifa, cuyo estudio corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, razón por la cual la Corte Constitucional no puede abordar su análisis en esta sentencia.

Por otra parte, como fue puesto de manifiesto por el demandante y la Vista Fiscal, el certificado de antecedentes judiciales tiene estrecha relación con el ejercicio del derecho fundamental a la autodeterminación informativa, previsto en el artículo 15 de la Carta Política, pues tal como ha reconocido la Corte Constitucional este documento “[e]stipula si el titular no tiene asuntos pendientes con las autoridades judiciales y de policía, o si no es solicitado por las mismas autoridades”. En esa medida tener acceso a esta información, actualizarla y eventualmente corregirla resulta de fundamental importancia para las personas residentes en Colombia no solo para el eventual ejercicio de cargos y funciones públicas, sino también incluso para garantizar su libertad personal.

Ahora bien, no se debe confundir el certificado de antecedentes judiciales con la información relativa a la situación judicial de un ciudadano frente a la justicia y autoridades colombianas, información a la cual, en principio, pueden acceder los interesados por medios distintos al certificado judicial, como por ejemplo, en ejercicio del derecho de petición. No obstante, a pesar de lo expuesto en uno de los escritos de intervención del DAS, esta entidad interpreta

las disposiciones legales y reglamentarias vigentes de manera tal que sólo suministra esta información al interesado mediante la expedición del certificado de antecedentes judiciales, es decir, una vez se ha pagado la tasa prevista en la Ley 961 de 2005, como resulta además evidente en la respuesta a la petición presentada por el demandante ante el Departamento Administrativo de Seguridad y anexada al expediente³⁶.

Resulta entonces que en la práctica el acceso a la información sobre si una persona tiene asuntos pendientes con las autoridades judiciales y de policía, o si no es solicitado por las mismas autoridades³⁷ está condicionado al pago de un tasa. Lo cual resulta a todas luces inconstitucional, porque una persona interesada, que carezca de los recursos suficientes para el pago del tributo, no podrá acceder a esa información en extremo relevante para su libertad personal, ni tampoco podrá actualizarla ni corregirla, tal como prevé el artículo 15 constitucional. Supeditar el ejercicio de derechos fundamentales al pago de una contraprestación económica significa ignorar su carácter inalienable, tantas veces puesto de relieve por la jurisprudencia constitucional³⁸.

Ahora bien, podría argumentarse que hay otros medios por los cuales las personas interesadas podrían tener acceso a la información sobre sus antecedentes judiciales, como por ejemplo mediante la presentación de peticiones ante las autoridades policiales y judiciales nacionales. Sin embargo, las únicas bases de datos centralizadas que contienen esa información son administradas por el DAS, por lo tanto someter a la persona interesada a la carga de dirigir solicitudes a autoridades que no cuentan con la información centralizada no constituye una garantía eficaz de su derecho a la autodeterminación informativa en este caso concreto.

El literal a) del artículo tercero de la Ley 961 de 2005 prevé como hechos generadores de la tasa demandada la expedición física del certificado de antecedentes judiciales y sus renovaciones (numeral 1) y la disponibilidad electrónica de información sobre antecedentes judiciales para ser consultados por el interesado o por terceros (numeral 2). De manera tal

que, como antes se consignó, todas las posibilidades de acceso a la información sobre los antecedentes judiciales están condicionadas al pago de una tasa, razón por la cual la Corte Constitucional declarará la inexecutable de la expresión “por el interesado” contenida en el numeral 2 del literal a) del artículo 3 de la Ley 961 de 2005, para garantizar que las personas interesadas puedan tener acceso a la información electrónica sobre sus antecedentes judiciales de manera gratuita, y de esta manera quede a su disposición una vía no onerosa para poder asegurar el ejercicio de su derecho a la autodeterminación informativa.

La declaratoria de inexecutable de la expresión antes señalada implica necesariamente que el Departamento Administrativo de Seguridad debe habilitar las condiciones necesarias para que los interesados puedan tener acceso a la información electrónica sobre sus antecedentes judiciales de manera gratuita, pues sólo de esta manera se garantizará efectivamente el derecho a la autodeterminación informativa.

Cabe aclarar que el numeral segundo del literal a) de Ley 961 de 2005 contempla dos supuestos como hechos generadores de la tasa por la disponibilidad electrónica de los antecedentes judiciales, el primer supuesto es la disponibilidad electrónica de la información sobre antecedentes judiciales para ser consultada por el interesado, el cual como antes se dijo será declarado inexecutable, y el segundo supuesto es la disponibilidad electrónica de dicha información para ser consultada por terceros. Sobre la executable de este segundo supuesto no hay lugar a pronunciarse en la presente decisión, porque no fueron formulados cargos de inconstitucionalidad a este respecto. Entonces, a pesar que el demandante señaló como disposición acusada la totalidad del numeral segundo del literal a) del artículo 3º de la Ley 961 de 2005, esta Corporación sólo examinó la constitucionalidad del enunciado “por el interesado o” y se declarará inexecutable para pronunciarse sobre la constitucionalidad de los restantes enunciados normativos contenidos en el numeral 2 del literal a) de artículo 3º de la Ley 961 de 2005.

Por otra parte, y a pesar que la acción pública de inconstitucionalidad no constituye una oportunidad para ejercer control concreto sobre las actuaciones de la Administración, esta Corporación no puede dejar de observar que el Departamento Administrativo de Seguridad hace una interpretación de las normas relacionadas con el certificado de antecedentes judiciales de conformidad con la cual sólo está autorizada a informar a los interesados para suministrar información sobre antecedentes judiciales mediante la expedición del certificado. Tal interpretación de las disposiciones legales y reglamentarias que rigen la expedición de este documento desconoce claramente el derecho a la autodeterminación informativa, por cuanto impide el acceso a la información relativa a la situación judicial frente a la justicia y autoridades colombianas, la cual resulta relevante para las personas residentes en Colombia. Razón por la cual la Corte Constitucional se ve obligada a precisar que el Departamento Administrativo de Seguridad está obligado a suministrar a petición del interesado y de manera gratuita información sobre sus antecedentes judiciales, para que éste pueda conocer tal información, actualizarla y rectificarla, sin que la respuesta a esta solicitud reemplace al certificado de antecedentes judiciales, en los trámites y actuaciones para los cuales este documento es requerido.

Restan por examinar los cargos formulados por el demandante respecto de la supuesta vulneración del principio de progresividad tributaria (artículo 363 constitucional), así como del derecho fundamental al trabajo (artículo 25 de la C. P.).

Como ha señalado la jurisprudencia constitucional, la libertad de configuración del Legislador en materia tributaria encuentra claros límites, por un lado, en los principios de equidad, eficiencia, progresividad y seguridad (no retroactividad), consagrados en el artículo 363 de la C. P; e igualmente, esta Corporación ha entendido que la capacidad económica del contribuyente constituye “un presupuesto o premisa inicial de la tributación, que no puede faltar, pues, de lo contrario, con grave detrimento para la justicia tributaria, el legislador podría basarse en cualquier hecho, acto, o negocio jurídico, así ellos no fueran indicativos de capacidad económica para imponer de manera irrazonable las cargas impositivas”³⁹.

Por lo tanto, para poder reclamar legitimidad sustancial –y no solamente la formal derivada de su procedimiento de aprobación- las normas tributarias han de ser razonables y proporcionales pues los deberes tributarios “no pueden superar el umbral de lo que en un momento dado resulta objetivamente razonable exigir de un miembro de la comunidad. En este sentido sería indudablemente expoliatorio el sistema tributario que expandiera su base de recaudo hasta comprender los recursos que las personas emplean para satisfacer sus necesidades mínimas vitales”⁴⁰.

El Legislador debe así consultar la capacidad económica de los sujetos gravables, de manera tal que el deber de contribuir al financiamiento de los gastos del Estado no suponga una carga excesiva que afecte la satisfacción de sus necesidades mínimas vitales. En el caso concreto el demandante y el Ministerio Público sostienen que la tasa prevista como contraprestación de la expedición del certificado de antecedentes judiciales es excesivamente alta, de manera tal que se erige en una barrera para el ejercicio del derecho al trabajo, debido a que este documento es un requisito para el ejercicio de cargos y funciones públicas, para celebrar contratos de prestación de servicios con el Estado y adicionalmente es exigida por muchos empleadores privados.

Empero, esta Sala estima que éstos cargos no pueden ser examinados en la presente decisión, por dos razones, en primer lugar porque las disposiciones que regulan el sistema y el método para fijar la tarifa de la tasa no fueron demandadas en el presente proceso. En segundo lugar, porque la Ley 961 de 2005 no fija directamente el valor de la tarifa, pues las disposiciones legales se limitan a fijar el sistema y el método para calcularla y delegan en la Administración, específicamente en el Departamento Administrativo de Seguridad, su cómputo. Por tal razón un estudio sobre la constitucionalidad del valor de la tarifa prevista por la expedición del certificado de antecedentes judiciales desborda las competencias de esta Corporación, por suponer el examen de disposiciones legales que no fueron demandas y, adicionalmente, por implicar el examen de disposiciones reglamentarias, específicamente actos administrativos expedidos por el DAS, los cuales como se sostuvo con anterioridad, escapan al control abstracto de constitucionalidad que realiza esta Corporación.

No considera esta Sala que sea aplicable el precedente fijado en otras decisiones en las cuales se ha declarado la inexecutable de ciertos tributos, como por ejemplo la sentencia C-776 de 2003 en la cual se declaró la inexecutable del artículo 116 de la Ley 778 de 2002, disposición que preveía la ampliación de la base gravable del Impuesto al Valor Agregado, pues no se trata de la ampliación de la base gravable de un impuesto de manera tal que cobije bienes y servicios anteriormente exentos o excluidos con el propósito de promover la igualdad real y efectiva, sin el cumplimiento de una serie de requisitos constitucionalmente exigibles, sino del cálculo de la tarifa de una tasa prevista como contraprestación por la expedición de un documento público.

También aduce el demandante que la tasa en cuestión vulnera el principio de igualdad, en su manifestación de la progresividad del tributo, pues es una tasa uniforme que no consulta la capacidad de pago de los sujetos gravados. Como antes se señaló la jurisprudencia constitucional ha sostenido que no se ajustan a la Constitución las tasas uniformes establecidas para la expedición de documentos que permiten el acceso a ciertos beneficios y servicios estatales, las cuales condicionan la expedición del documento a una suma fija que no consulta la capacidad económica de los potenciales usuarios de los servicios y establecen un trato discriminatorio entre quienes pueden sufragar el costo de la tasa y, de esta manera, acceder a los servicios prestados y quienes carecen de los recursos económicos necesarios y por lo tanto se ven privados de las prestaciones estatales.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

De manera tal que la capacidad económica no tiene una prelación incondicional y debe ser ponderada con otros principios tributarios como la eficiencia, pues exigirle a la Ley que tome en consideración, al establecer la tarifa del tributo, la capacidad económica de cada sujeto gravable llevaría a un excesivo casuismo el cual “tendría de seguro efectos negativos en lo

relativo a la eficiencia tributaria, que es otro principio constitucional que debe acatar el legislador. Tanto la densidad normativa y procedimental, como su administración, tienen un costo que de extremarse puede incluso sacrificar en una medida considerable el producto de lo recaudado. Por consiguiente, puede concluirse que la armonización entre los principios de justicia y de eficiencia tributaria, se consigue a través de la formulación legal de los hechos imposables que se apoye en supuestos verosímiles y razonables de la realidad social que como tales sean en abstracto demostrativos de capacidad económica o de riqueza, así ello pueda no acaecer en determinadas situaciones concretas e individuales y siempre que esto último no sea el trasunto inequívoco de una recurrencia social capaz de anular la generalidad de la inferencia legislativa”44.

En esa medida considera esta Corporación que la tasa prevista por la expedición de un documento público, como el certificado de antecedentes judiciales, puede ser una tasa uniforme, en aras de garantizar la eficiencia tributaria, siempre y cuando atienda exclusivamente los gastos en que incurra el Estado por la prestación de este servicio, sin que esto constituya una vulneración el principio de progresividad tributaria.

Con base en las razones antes expuestas, se declarará exequible la tasa prevista por al expedición física del certificado de antecedentes judiciales, por los cargos examinados en la presente sentencia.

VIII. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, oído el concepto del señor Procurador General de la Nación y cumplidos los trámites previstos en el Decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

PRIMERO. Declarar exequible la expresión “certificados sobre los antecedentes judiciales de nacionales o extranjeros residentes en el país” contenida en el artículo 1º de la Ley 961 de 2005, por los cargos examinados en la presente decisión.

SEGUNDO. Declarar exequible el numeral 1 del literal a) del artículo 3º de la Ley 961 de 2005, por los cargos examinados en la presente decisión.

TERCERO. Declararse inhibida para emitir pronunciamiento de fondo sobre el numeral 2 del literal a) del artículo 3º de la Ley 961 de 2005, salvo la expresión “por el interesado o” contenida en el mismo numeral, que se declara inexecutable.

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL Magistrado

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

MARCO GERARDO MONROY CABRA Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 El artículo cuarto de la Ley 961 de 2005 reza así::

Artículo 4º. De las tarifas de las tasas por los servicios que presta el DAS. Para determinar el importe tributario por pagar a cargo de los sujetos pasivos, se establecen las siguientes reglas:

1. Autoridad administrativa facultada para establecer la tarifa. De conformidad con el inciso 2º del artículo 338 de la Constitución, el Director del DAS es la autoridad administrativa autorizada para establecer las tarifas por los servicios que presta el DAS, de acuerdo con el método y el sistema para la determinación del costo de los servicios y la forma de repartirlo entre los usuarios.

2. Método. El Director del DAS adoptará las siguientes pautas técnicas para determinar las tarifas de los servicios:

a) Cuantificación de los materiales, suministros y demás insumos tecnológicos y de recurso humano, utilizados para el montaje, administración, capacitación, mantenimiento, reparación y cobertura de los servicios. Cuando alguno de los procedimientos deba contratarse con terceros, se considerará el valor del servicio contratado;

b) Cuantificación de la financiación, construcción, manejo de bases de datos, acceso a otros sistemas de información, tecnificación y modernización, ampliación de servicios, actualización, alianzas estratégicas, herramientas, provisiones, sostenimiento y demás gastos asociados;

c) Cuantificación y valoración de los recursos necesarios para garantizar plenamente la prosecución de un servicio adecuado, consolidado, oportuno y suficiente para los usuarios de acuerdo con las funciones que cumple el DAS;

d) Estimación de la cantidad promedio de utilización de los servicios generadores de la tasa.

3. Sistema para determinar costos. En desarrollo de los principios previstos en el artículo 2º de la presente ley se determinarán, formas específicas de medición económica para su valoración y ponderación, teniendo en cuenta los insumos, manejo de bases de datos, acceso a otros sistemas de información, su montaje, los factores de financiación, operación, tecnificación, modernización, administración, mantenimiento, sostenimiento, reparación, actualización, provisiones, cobertura, ampliación de servicios, capacitación, seguridad del sistema de la información, de su flujo y demás gastos asociados.

4. Forma de hacer el reparto. La tarifa para cada uno de los servicios prestados y descritos en el artículo primero, tendrá en cuenta el sistema a que se refiere el numeral 3 y será el resultado de dividir la suma de los valores obtenidos de acuerdo con los literales a), b) y c) del numeral 2 del presente artículo por la cantidad promedio de utilización descrita en el literal d) del mismo numeral.

Parágrafo 1º. En ningún caso las tarifas por los servicios de que trata la presente ley podrán superar a las que venía cobrando el DAS el 17 de marzo de 2005 incrementadas cada año, a

partir del primero de enero de 2006, en el índice de precios al consumidor, IPC, del año inmediatamente anterior certificado por el DANE.

Parágrafo 2º. En atención a los principios establecidos en el artículo 2º, el DAS garantizará la eficiente prestación de los servicios de que trata la presente ley, y las tarifas de las tasas deberán reducirse proporcionalmente al ahorro que la tecnología de punta le signifique, una vez esta sea implementada.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

2 Los elementos del tributo han sido definidos por la jurisprudencia constitucional de la siguiente manera: (i) Hecho generador. “Este concepto hace referencia a la situación de hecho, que es indicadora de una capacidad contributiva, y que la ley establece de manera abstracta como situación susceptible de generar la obligación tributaria, de suerte que si se realiza concretamente ese presupuesto fáctico, entonces nace al mundo jurídico la correspondiente obligación fiscal” (Sentencia (C-987 de 1999)). (ii) Sujeto activo. De conformidad con la jurisprudencia constitucional es posible atribuir tres significados a la noción de sujeto activo de un tributo. Así, de un lado, es posible hablar del sujeto activo de la potestad tributaria, que es la autoridad que tiene la facultad de crear y regular un determinado impuesto. De otro lado, es posible hablar del sujeto activo de la obligación tributaria, que es el acreedor concreto de la suma pecuniaria en que, en general se concreta el tributo, y quien tiene entonces la facultad de exigir esa prestación. Y finalmente, podemos hablar del beneficiario del tributo, que es la entidad que finalmente puede disponer de esos recursos (sentencia C-987 de 1999). (iii) Sujeto pasivo. Siguiendo la doctrina, la Corte ha distinguido los sujetos pasivos “de iure” de los sujetos pasivos “de facto”. A los primeros corresponde formalmente pagar el impuesto, mientras que los segundos son quienes en últimas deben soportar las consecuencias económicas del gravamen. “En los tributos directos, como el impuesto a la renta, en general ambos sujetos coinciden, pero en cambio, en los impuestos indirectos (...) el sujeto pasivo de iure no soporta económicamente la contribución, pues traslada su costo al consumidor final” (Sentencia C-412 de 1996). (iv) Base gravable. La base gravable se define como “la magnitud o la medición del hecho gravado, a la cual se le aplica la correspondiente tarifa, para de esta manera liquidar el monto de la obligación tributaria” (sentencia C-412 de 1999). En otras palabras, constituye el quantum del hecho generador sobre el que se aplica la tarifa. (v) Tarifa. Es la magnitud o

monto que se aplica a la base gravable y en virtud de la cual se determina el valor final en dinero que debe pagar el contribuyente (Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-537 de 1995).

3 Sentencia C-537 de 1995.

4 Sentencia C-320 de 1997.

5 Ver sentencias C-357 de 1999 y C-409 de 1994.

6 Sentencia C-349 de 2004.

7 Ver las sentencias C-538 y C-925 de 2005.

8 Sentencia C-320 de 1997.

9 Sobre este extremo sostuvo la Sentencia C-546 de 1994:

“Para responder a este interrogante, la Corte recuerda que, como ya lo había establecido en anterior decisión (Sentencia C-040 de 1993), aun cuando la Constitución 1991 es más clara que la Constitución derogada en materia de Hacienda Pública, lo cierto es que la nomenclatura empleada por la Carta fundamental en este tema no es siempre precisa y rigurosa. En efecto, si bien una interpretación sistemática de la Constitución permite diferenciar los conceptos de tasa, impuesto y contribución, la Carta no utiliza siempre términos específicos para tales categorías. Así, en ocasiones la palabra tributo es usada como un género que se refiere a la totalidad de los ingresos corrientes del Estado (CP art. 15 inciso 4), mientras que en otras ocasiones la Carta la utiliza para diferenciar los ingresos tributarios de los no tributarios (CP arts 358). Igualmente, la palabra contribuciones a veces engloba a los impuestos y a los recursos parafiscales (CP art. ord 12), mientras que en otras ocasiones la Constitución parece reservarla a las contribuciones parafiscales (CP art. 154 inciso 2)”.

10 En este sentido el inciso cuarto del artículo 154 consigna: “Los proyectos de ley relativos a los tributos iniciarán su trámite en la Cámara de Representantes y los que se refieran a relaciones internacionales, en el Senado” (cursivas fuera del texto).

11 Como ejemplo puede mencionarse el artículo 358 cuyo tenor literal es el siguiente: “Para los efectos contemplados en los dos artículos anteriores, entiéndese por ingresos corrientes los constituidos por los ingresos tributarios y no tributarios con excepción de los recursos de capital”.

12 Como acontece con el ordinal 12 del artículo 150 cuyo texto es el siguiente: “Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: 12. Establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley” (cursivas fuera del texto). En el mismo sentido el artículo 338 inicia con el siguiente enunciado normativo: “En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales” (cursivas fuera del texto).

13 Como ocurre con el inciso segundo del artículo 338: “La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos” (cursivas fuera del texto)

14 Sentencia C-243 de 2005.

15 Ibidem.

16 Ibidem.

17 La disposición en cuestión establece: “ARTÍCULO 1o. OBLIGACIÓN TRIBUTARIA. La presente ley regula las tasas por la prestación de los servicios de certificados sobre los antecedentes judiciales de nacionales o extranjeros residentes en el país, las cédulas de extranjería, la prórroga de permanencia en el territorio nacional de los extranjeros, los salvoconductos de permanencia y salida del país, el registro de extranjeros y movimientos migratorios de nacionales y extranjeros que desarrolla el Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, en cumplimiento de sus funciones de inteligencia de Estado, investigación criminal, Interpol, control migratorio y protección de altos dignatarios” (negritas fuera del original).

18 La Constitución establece de manera expresa que algunos servicios deben ser prestados de manera gratuita, así según el artículo 49 “La ley señalará los términos en los cuales la atención básica para todos los habitantes será gratuita y obligatoria”. Igualmente el artículo 50 recita “Todo niño menor de un año que no esté cubierto por algún tipo de protección o de seguridad social, tendrá derecho a recibir atención gratuita en todas las instituciones de salud que reciban aportes del Estado. La ley reglamentará la materia”. En el mismo sentido el inciso cuarto del artículo 67 señala: “La educación será gratuita en las instituciones del estado, sin perjuicio del cobro de derecho académicos a quienes puedan sufragarlos”. A los anteriores ejemplos cabría agregar el de la administración de justicia, ver entre otras las sentencias C-037/96, C-1512/00 y C- 893/01.

19 Cfr. Sentencia C-849 de 2005.

20 Ver sentencias C-465 de 1993 y C-041 de 2003.

21 Sentencia C-895 de 2005. En esta ocasión la Corte Constitucional examinó las objeciones presidenciales formuladas al Proyecto de Ley No. 041 de 2003 -Senado- y No. 067 de 2004 -Cámara- “Por medio de la cual se reconoce al Colombiano y Colombiana de Oro”. El artículo 2° del Proyecto condicionaba el reconocimiento de la calidad de colombiano de oro, y por lo tanto el acceso a los beneficios contemplados en el proyecto de ley, a la expedición de una tarjeta cuyo valor debía ser sufragado por el interesado. Al respecto sostuvo la Corte Constitucional:

“En ese orden de ideas la Corte constata que asiste razón al Señor Presidente de la República y al señor Procurador respecto de la vulneración en este caso del principio de igualdad en cuanto el Legislador al señalar que el costo de la Tarjeta de Colombiano de Oro “estará a cargo del interesado” sin ninguna consideración respecto de la capacidad económica de sus destinatarios estableció un elemento normativo que comporta un tratamiento discriminatorio entre los individuos que habiendo alcanzado la edad de 65 años adquieren la Tarjeta Colombiano de Oro por tener recursos para ello, y los que habiéndola alcanzado no la adquieren por no tener los recursos para el efecto, sin que dicho criterio selectivo encuentre justificación constitucional.

Así las cosas es claro que al regularse en el artículo objetado el tema de la expedición de la tarjeta de oro señalando que su “costo estará a cargo del interesado”, sin ningún tipo de

consideración sobre la capacidad económica de sus destinatarios se introdujo en la norma un elemento discriminatorio contrario al principio de igualdad (art. 13 C.P.) derivado de la circunstancia de que contar o no con recursos para pagar la tarjeta aludida implica a su vez tener o no acceso a los beneficios señalados en el Proyecto de Ley, independientemente de que se cumpla los requisitos de edad y residencia en Colombia a que se alude en el artículo 1° del proyecto”.

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

23 Sentencia C-251 de 2002.

24 Sentencia C-482 de 1996. Ver también C-816 de 1999.

25 Sentencia C-155 de 2003.

26 En esa ocasión se examinó la exequibilidad de los artículos primero de la Ley 15 de 1968 y 10 de la Ley 4 de 1981, disposiciones que autorizaban al Gobierno Nacional a reglamentar lo relacionado con los modelos y el valor de las cédulas de extranjería, certificados judiciales y otros documentos expedidos por el Departamento Administrativo de Seguridad.

27 Afirmó esta Corporación en la referida sentencia:

En efecto, es claro que “el valor de adquisición” a que alude el artículo 1° de la Ley 15 de 1968 y “el valor” a que alude el artículo 10 de la Ley 4 a de 1981 constituye el precio que el Estado cobra por el servicio que se presta con la expedición de los documentos a que en dichos artículos se alude. Su finalidad es la de recuperar el costo de lo ofrecido y el precio que paga el usuario guarda una relación directa con los beneficios derivados de ese bien o servicio.

28 Sostuvo al respecto la Corte Constitucional:

Al respecto y dado que como se explicó en los apartes preliminares de esta sentencia el cobro que se establece en las normas acusadas reúne las características de una tasa, es claro que la exigencia señalada en el segundo inciso del artículo 338 superior -a saber la determinación por la Ley del sistema y el método para definir los costos del servicio prestado, (en este caso la expedición de los documentos a que se alude en los artículos 1° de la Ley 15 de 1968 y 10 de la ley 4a de 1981), y la manera de hacer su reparto-, independientemente de que se trate de normas expedidas antes de la vigencia de la Constitución debe cumplirse.

Al respecto y dado que como se explicó en los apartes preliminares de esta sentencia el cobro que se establece en las normas acusadas reúne las características de una tasa, es claro que la exigencia señalada en el segundo inciso del artículo 338 superior -a saber la determinación por la Ley del sistema y el método para definir los costos del servicio prestado, (en este caso la expedición de los documentos a que se alude en los artículos 1° de la Ley 15 de 1968 y 10 de la ley 4a de 1981), y la manera de hacer su reparto-, independientemente de que se trate de normas expedidas antes de la vigencia de la Constitución debe cumplirse.

(...)

Ahora bien, debe precisarse que contrario a lo que afirma el interviniente en representación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público no cabe entender que la simple invocación de la autorización dada al Gobierno por las normas acusadas para determinar la tarifa de la tasa correspondiente a la recuperación de los costos por la expedición de las cédulas de extranjería y los certificados judiciales y la remisión a la aplicación de los principios tributarios señalados en el artículo 363 superior -que por lo demás lógicamente no se hace en las normas acusadas-, sean factor suficiente para entender cumplido en este caso el mandato del segundo inciso del artículo 338 de la Constitución. Texto superior que establece claramente que si bien la ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen, el sistema y el método para definir tales costos y

beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben necesariamente ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos.

Al respecto reacuérdesse que si bien la Corte ha señalado que la exigencia a que se alude en el artículo 338 no implica que la ley, las ordenanzas o los acuerdos, necesariamente deban utilizar las palabras “sistema” y “método” como fórmulas sacramentales ni se tiene que hacer una descripción detallada o rigurosa de cada uno de los elementos y procedimientos a tener en cuenta para fijar la tarifa, sí es indispensable que del contenido de las leyes mediante las cuales se autoriza a las autoridades administrativas para fijar la tarifa de una tasa se deriven los principios que deben respetar las autoridades administrativas y las reglas generales a las cuales están sujetas, al definir los costos recuperables y las tarifas correspondientes.

Ello no sucedió en el presente caso y es claro entonces que el reproche enunciado por el actor por la vulneración del artículo 338 superior tiene claro fundamento y la acusación que formula está llamada a prosperar.

29 Sentencia T-542 de 2003.

30 El párrafo del artículo primero de la Ley 190 de “Por la cual se dictan normas tendientes a preservar la moralidad en la administración pública y se fijan disposiciones con el fin de erradicar la corrupción administrativa” consigna:

PARÁGRAFO. Quien fuere nombrado para ocupar un cargo o empleo público o celebre un contrato de prestación de servicios con la administración deberá, al momento de su posesión o de la firma del contrato, presentar certificado sobre antecedentes expedido por la Procuraduría General de la Nación y el certificado sobre antecedentes penales expedido por el Departamento Administrativo de Seguridad, DAS. Sólo podrán considerarse como antecedentes las providencias ejecutoriadas emanadas de autoridad competente.

31 Artículos 33 y 34 del Decreto Ley 2535 de 1993.

32 Ley 43 de 1993, artículo 25 párrafo 2.

33 Artículo 105 literal g del Decreto 2737 de 1989, Código del Menor.

34 Sentencia C-511 de 1999.

35 Prevé el inciso segundo del artículo 338 constitucional que: “La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos” (énfasis añadido).

36 El demandante interpuso una petición ante el Departamento Administrativo de Seguridad mediante el cual solicito información sobre sus antecedentes judiciales y la entidad por medio del oficio DGOP-SIES-GIDE-ARRAJ-77411 le respondió textualmente: “El certificado de antecedentes judiciales y de policía es el único documento que puede expedir el Departamento Administrativo de Seguridad como certificación o constancia de asuntos judiciales (...) para cuyo trámite es necesario que lo adquiriera (...)” Fl. 79 y ss.

37 Sentencia T-543 de 2002.

38 Ver sentencia T-227 de 2003.

39 Sentencia C-252 de 1997.

40 Ibidem.

41 Sentencia T-542 de 2003.

42 Ver sentencia C-895 de 2005.

43 Sentencia C-252 de 1997.

44 Ibidem.