

C-621-97

Sentencia C-621/97

TRANSITO CONSTITUCIONAL/CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO-Confrontación constitucional

Como las normas acusadas hacen parte de un decreto con fuerza de ley -Decreto 01 de 1984-, expedido en desarrollo de las atribuciones de que estaba investido el Gobierno, por virtud de las facultades extraordinarias conferidas mediante la Ley 58 de 1982, que es anterior a la Constitución de 1991, se concluye que, por este aspecto, las disposiciones mencionadas se encuentran ajustadas a los ordenamientos superiores, por cuanto la Carta de 1886 (con sus respectivas reformas) no establecía expresamente la categoría de leyes estatutarias, ni se le asignaba normativa ni doctrinariamente al derecho de petición el carácter de fundamental. Por consiguiente, el examen constitucional desde el punto de vista formal, debe hacerse a la luz de la Constitución de 1886, por cuanto el Decreto Ley 01 de 1984 fue expedido bajo el imperio de dicho ordenamiento jurídico.

RESERVA DE LEY ESTATUTARIA-Improcedencia por no existir antes de Constitución de 1991

La categoría de leyes estatutarias no existía en la Constitución de 1886, razón por la cual los derechos fundamentales podían ser desarrollados a través de una ley o de un decreto con fuerza de ley, como así ocurrió con el derecho de petición, que fue regulado a través del Decreto 01 de 1984, en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República. De lo anterior se desprende que lo preceptuado en el referido decreto sobre el derecho de petición, se ajustaba a la Constitución vigente en ese entonces, tanto formal como materialmente.

Referencia: Expediente D-1709

Acción pública de inconstitucionalidad contra los artículos 5, 6, 17 y 25 del Decreto 01 de 1984

Jorge Leyva Valenzuela

Magistrado Sustanciador:

Dr. HERNANDO HERRERA VERGARA

Santa Fe de Bogotá, D.C., noviembre veintisiete (27) de mil novecientos noventa y siete (1997).

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano JORGE LEYVA VALENZUELA promovió ante la Corte Constitucional, demanda contra los artículos 5, 6, 17 y 25 del Decreto 01 de 1984, la cual se procede a decidir una vez tramitado el juicio correspondiente y previas las siguientes consideraciones.

I. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

Se transcribe a continuación el texto de las normas demandadas, conforme a su publicación oficial:

“DECRETO 01 de 1984

(enero 2)

“Por el cual se reforma el Código Contencioso Administrativo.

“El Presidente de la República de Colombia,

“en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confirió el

artículo 11 de la Ley 58 de 1982 y oída la comisión asesora

creada por el artículo 12 de la misma ley,

“DECRETA:

“ART. 5°- Toda persona podrá hacer peticiones respetuosas a las autoridades, verbalmente o por escrito, a través de cualquier medio.

Las escritas deberán contener, por lo menos:

1. La designación de la autoridad a la que se dirigen.

2. Los nombres y apellidos completos del solicitante y de su representante o apoderado, si es el caso, con indicación del documento de identidad y de la dirección.
3. El objeto de la petición.
4. Las razones en que se apoya.
5. La relación de documentos que se acompañan.
6. La firma del peticionario, cuando fuere el caso.

Si quien presenta una petición verbal afirma no saber o no poder escribir y pide constancia de haberla presentado, el funcionario la expedirá en forma sucinta.

Las autoridades podrán exigir, en forma general, que ciertas peticiones se presenten por escrito. Para algunos de estos casos podrán elaborar formularios para que los diligencien los interesados, en todo lo que les sea aplicable, y añadan las informaciones o aclaraciones pertinentes.

A la petición escrita se podrá acompañar una copia que, autenticada por el funcionario respectivo, con anotación de la fecha de su presentación y del número y clase de los documentos anexos, tendrá el mismo valor legal del original y se devolverá al interesado. Esta autenticación no causará derecho alguno a cargo del peticionario.

ART. 6º- Las peticiones se resolverán o contestarán dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de su recibo. Cuando no fuere posible resolver o contestar la petición en dicho plazo, se deberá informar así al interesado, expresando los motivos de la demora y señalando a la vez la fecha en la que se resolverá o dará respuesta.

Cuando la petición haya sido verbal, la decisión podrá tomarse y comunicarse en la misma forma al interesado. En los demás casos será escrita”.

ART. 17.- Del derecho a la información. El derecho de petición de que trata el artículo 45 de la Constitución Política incluye también el de solicitar y obtener acceso a la información sobre la acción de las autoridades y, en particular, a que se expida copia de sus documentos, en los términos que contempla este capítulo.

ART. 25.- El derecho de petición incluye el de formular consultas escritas o verbales a las autoridades, en relación con las materias a su cargo, y sin perjuicio de lo que dispongan normas especiales.

Estas consultas deberán tramitarse con economía, celeridad, eficacia e imparcialidad y resolverse en un plazo máximo de treinta (30) días.

Las respuestas en estos casos no comprometerán la responsabilidad de las entidades que las atienden, ni serán de obligatorio cumplimiento o ejecución.”

II. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA

El actor señala que la norma acusada viola el artículo 152 de la Constitución Política, con fundamento en las siguientes consideraciones.

En su criterio, el derecho de petición, consagrado en el artículo 23 constitucional, reviste el carácter de fundamental, y se encuentra actualmente regulado en un decreto con fuerza de ley, expedido en ejercicio de las facultades extraordinarias que le concedió la Ley 58 de 1982.

Indica que examinada la naturaleza del citado decreto, este no tiene la naturaleza de una ley estatutaria, y en el mismo se regulan en sus artículos 5, 6, 17 y 25 cuyo contenido normativo pertenece al núcleo esencial del derecho fundamental de petición, por lo que es claro, a su juicio, que con ello se desconoce lo dispuesto por el artículo 152 de la Carta Política.

Considera así mismo, que las normas acusadas vulneran la reserva de ley estatutaria, por lo que “deben ser declaradas inconstitucionales y por tanto, nulas”. Respecto a la posibilidad de que el Congreso transfiera la competencia legislativa que constitucionalmente le asiste sobre las materias que deben ser reguladas por ley estatutaria, la Corte Constitucional mediante sentencia No. C-011 de 1994 expresó que no pueden ser objeto de regulación mediante decreto con fuerza de ley temas correspondientes a leyes estatutarias.

III. INTERVENCION DE AUTORIDAD PUBLICA

Dentro del término de fijación en lista, el Ministerio de Justicia y del Derecho a través de apoderado presentó escrito justificando la constitucionalidad del precepto impugnado, con

fundamento en las consideraciones que se exponen a continuación.

Señala el citado funcionario que las normas demandadas hacen parte del Decreto 01 de 1984, expedido en uso de las facultades extraordinarias conferidas por el Congreso, el cual cumplió con todas las formalidades constitucionales y legales vigentes para esa época, por lo que no se observa en su concepto, contradicción alguna con el artículo 152 constitucional, lo que hace ineficaz la pretensión de inexecutableidad.

Con fundamento en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, manifiesta que en el presente asunto al presentarse una situación de tránsito constitucional, las demandas que recaigan sobre normas expedidas bajo la vigencia de la anterior Carta Política, son admisibles en la medida en que se refieran a vicios de fondo. Así pues, si determinado tipo de disposiciones vigentes antes de 1991 hacían parte de leyes ordinarias, y cuya materia resulta en la nueva Constitución del resorte de una ley estatutaria, la conclusión será que sobre éstas no es eficaz el reparo de inexecutableidad.

En consecuencia, señala que teniendo en cuenta que en la demanda se pretende la inexecutableidad con base en formalidades en la expedición de nuevas leyes dependiendo de la categoría que ahora hace la Constitución de 1991, la pretensión no está llamada a prosperar.

Además, si la regulación del derecho de petición es materia de ley estatutaria, lo cierto es que la Carta de 1886, vigente al expedirse las normas que se acusan, no consideraba la existencia de este tipo de leyes.

Por lo anterior, estima el mencionado funcionario que al ajustarse los preceptos acusados a los requisitos constitucionales y legales vigentes al momento de su expedición, y versar el decreto sobre las materias para las cuales estaba facultado el gobierno por la ley 58 de 1982, no existe razón alguna para declarar su inexecutableidad.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

Mediante oficio No. 1354 del 31 de julio de 1997, el señor Procurador General de la Nación rindió concepto dentro del término legal, solicitando a esta Corporación declarar la constitucionalidad de las normas acusadas con base en los siguientes fundamentos:

Señala el Jefe del Ministerio Público que el artículo 152 de la Carta Política de 1991 establece la denominada “reserva de ley estatutaria”, es decir, prevé las materias que necesariamente deben ser objeto de regulación mediante este tipo de leyes. Sin embargo, tal como lo ha expuesto la Corte Constitucional, teniendo en cuenta la estrecha relación existente entre las diversas áreas jurídicas, el Congreso está habilitado para regular mediante leyes ordinarias materias relacionadas con los derechos fundamentales.

Igualmente, indica el señor Procurador que respecto a la presunta inconstitucionalidad sobreviniente derivada de haber regulado el ejercicio del derecho de petición mediante un Decreto-Ley anterior a la Carta Política de 1991, es necesario tener en cuenta que el Decreto 01 de 1984 fue expedido por el Presidente en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas mediante el artículo 11 de la ley 58 de 1982. Así pues, señala que las normas demandadas fueron expedidas por el Ejecutivo en ejercicio de atribuciones que constitucionalmente le eran propias, sin que por ello exista mérito para considerar que tales disposiciones quebrantan el ordenamiento superior, toda vez que el legislador extraordinario expidió el decreto acusado observando los requisitos formales previstos en la Carta de 1886.

De otra parte, el concepto fiscal hace alusión a la sentencia del 17 de septiembre de 1987 de la Corte Suprema de Justicia, mediante la cual se pronunció acerca de la constitucionalidad del derecho de petición, señalando al efecto que éste, sin desarrollo legal, no tendría eficacia y se reduciría a la simple solicitud de los particulares ante las autoridades, haciéndose nugatorio el ejercicio del mismo.

Por su parte, la Corte Constitucional al referirse a este derecho, ha explicado que se trata de un derecho de naturaleza fundamental. En este orden de ideas, concluye que las normas demandadas no implican transgresión al texto constitucional, pues mediante ellas se regula el ejercicio del derecho de petición, e igualmente, el Presidente al expedir el Decreto 01 de 1984 actuó dentro del ámbito de sus atribuciones legales.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

En virtud de lo dispuesto en el artículo 241, numeral 5o. de la Carta Política de 1991, la Corte

Constitucional es competente para decidir definitivamente en relación con la demanda de inconstitucionalidad formulada contra los artículos 5, 6, 17 y 25 del Decreto 01 de 1984.

Tránsito constitucional y examen del cargo.

Señala el demandante que las normas acusadas referentes al derecho de petición, quebrantan el artículo 152 de la Constitución vigente, por tratarse de derechos que tienen la categoría de fundamentales, de orden constitucional y por consiguiente, deben ser regulados mediante una ley estatutaria, razón por la cual al haberse desarrollado a través de un decreto con fuerza de ley -Decreto 01 de 1984-, se transgredió el ordenamiento superior.

Esta Corporación ha sostenido en reiteradas ocasiones que al acusarse un precepto “preconstituyente” por no cumplir con las exigencias de forma previstas en el ordenamiento superior, la preceptiva constitucional aplicable es la Carta Fundamental de 1886, pues “la formación de un acto jurídico -como una ley o un decreto- se rige por las reglas vigentes al momento de su expedición¹, y no por la normatividad posterior. En efecto, la regulación ulterior no puede generar una inconstitucionalidad sobreviniente por vicios de formación de un acto que fue regularmente expedido”².

Por consiguiente, el examen constitucional desde el punto de vista formal, debe hacerse a la luz de la Constitución de 1886, por cuanto el Decreto Ley 01 de 1984 fue expedido bajo el imperio de dicho ordenamiento jurídico. Ya esta Corporación expresó en sentencia No. C-047 de 1996, MP. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa, lo siguiente:

“No obstante el examen de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional debe hacerse con base en la Constitución Política actualmente vigente, esto es, la de 1991, y no con base en textos derogados que sólo producirían fallos inocuos.

“Distinto sería el caso hipotético en que se demandará un punto de forma -como por ejemplo un exceso en el ejercicio de facultades legislativas extraordinarias-, porque en este caso operaría un fenómeno contrario, el examen de constitucionalidad debería hacerse con base en el estatuto constitucional entonces vigente” (negritas y subrayas fuera de texto).

Así las cosas, si la acción pública versa sobre un aspecto formal o procedimental de unos preceptos expedidos bajo la vigencia de la Constitución de 1886, el examen de

constitucionalidad debe realizarse a la luz de dicho ordenamiento; y si al tenor de dicho estatuto, las normas, como ocurre en el asunto sub examine, se ajustaron a lo dispuesto en el artículo 76 numeral 10 de la Carta de 1886, así como a lo preceptuado en el artículo 11 de la Ley 58 de 1982, que facultó al Presidente de la República para reformar el Código Contencioso Administrativo, resulta procedente deducir que las mismas deben ser declaradas exequibles.

Para reforzar lo anterior, es pertinente hacer las siguientes precisiones: El artículo 76 numeral 12 de la Constitución de 1886 señalaba:

“Art. 76. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes atribuciones:

....

“12. Revestir, pro tempore, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, cuando la necesidad lo exija o las conveniencias públicas lo aconsejen”.

La norma mencionada solamente hacía referencia a la facultad del Congreso de conceder facultades extraordinarias en forma precisa y pro tempore, mientras que el artículo 150 numeral 10 de la Constitución vigente señala un término máximo de seis meses, en las mismas circunstancias, es decir, “cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje”, siempre que dichas facultades hayan sido solicitadas expresamente por el Gobierno.

En el caso sub examine, el legislador de 1982 dispuso en el artículo 11 de la Ley 58 del 28 de diciembre, revestir al Presidente de facultades extraordinarias para reformar el Código Contencioso Administrativo; razón por la cual era procedente reglamentar y desarrollar el derecho de petición, como así se hizo en el Decreto 01 de 1984, expedido por el Presidente de la República, dotado de dicha atribución dentro del límite temporal y material establecido en la citada ley.

En este sentido, cabe observar que el artículo 45 de la Carta de 1886, regulado mediante el citado decreto 01 de 1984, se limitó a consagrar el derecho de petición, sin definir su naturaleza, por lo que era función del legislador ordinario o extraordinario, desarrollarlo,

como en efecto ocurrió.

De otro lado, en criterio de la Corte, es cierto que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 152 de la Carta Política de 1991, “mediante leyes estatutarias, el Congreso de la República regulará (...) los derechos fundamentales de las personas”, e igualmente resulta evidente que de acuerdo con el artículo 23 superior, y conforme a lo expresado por esta Corporación, el derecho de petición tiene el carácter de fundamental constitucional, acogiendo para el efecto, tanto el criterio exegético o literal (según el cual es fundamental el derecho si aparece en el Capítulo correspondiente de la Constitución), como el material (en virtud del cual es fundamental el derecho por su carácter de esencial, inherente e inalienable a la persona, sin consideración al capítulo o título donde este se encuentre plasmado).

No obstante, cabe destacar que dicha categoría de leyes estatutarias no existía en la Constitución de 1886, razón por la cual los derechos fundamentales podían ser desarrollados a través de una ley o de un decreto con fuerza de ley, como así ocurrió con el derecho de petición, que fue regulado a través del Decreto 01 de 1984, en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República mediante la Ley 58 de 1982, “por la cual se conceden facultades extraordinarias al Presidente de la República para reformar el Código Contencioso Administrativo”, por el término de un año contado a partir de la promulgación de la ley.

“Desde la Constitución de 1886 y distinguido con el mismo número en ella empleado, se consagró el Derecho de Petición en los términos que la norma constitucional vigente utiliza.

...

Pero el escueto texto constitucional consagratorio de tan importante derecho, que para algunos es derecho político cuando se formula por motivos de interés general y civil cuando la petición se hace por motivos de interés particular; sin reglamentación legal, en la práctica no tiene operancia y se reducía a la simple solicitud que los particulares formulaban a las autoridades, quienes generalmente demoraban en forma injustificada la resolución, y cuando lo hacían procedían con términos vagos o ambiguos, esto es, sin resolverla afirmativa o negativamente como lo ordena el precepto constitucional, todo lo cual hacía nugatorio tan sagrado derecho.

El Derecho de Petición como todos los derechos civiles y garantías sociales consagrados por el Título III de la Carta, no es absoluto, y por tanto, como lo ha dicho la Corte en reiterada doctrina, ante la ausencia de reglamentación constitucional, debe deferirse a la ley la regulación de la forma de su ejercicio.

...

Por consiguiente, la Corporación considera que la facultad que asiste al legislador para reglamentar el ejercicio de derechos fundamentales, debe desarrollarse de manera razonable, en forma tal, que la normatividad que a dicho respecto se expida, concuerde con los principios y postulados que sobre la materia, orientan el espíritu normativo de la Constitución.

...

La reglamentación legal del derecho de petición, solo se desarrolló a partir de 1959, por virtud del Decreto-ley 2733 de ese año, preparado por una comisión de connotados juristas. En dicho Decreto, se reguló lo concerniente a los términos dentro de los cuales deben ser atendidas las peticiones, la forma de su tramitación y las sanciones que acarrea su desatención.

Posteriormente, la Ley 58 de 1982 modificó algunos artículos de ese Decreto, introdujo otros y revistió al Presidente de la República de facultades extraordinarias para modificarlo en materia de procedimiento gubernativo y revocación directa de los actos administrativos.

Con apoyo en esta ley y ceñido a las limitaciones en ella señaladas, el gobierno expidió el Decreto Extraordinario 01 de 1984 por el cual se reformó el Código Contencioso Administrativo.

Ahora bien, la nueva reglamentación que se hace del Derecho de Petición se incluye en los Capítulos I, II, III, IV y V del Título I del Decreto 01 de 1984 (artículos 2 a 26 inclusive) que regulan el derecho de petición en interés general, en interés particular; petición de informaciones y el derecho de formular consultas; y para todos estos asuntos establece normas generales y a la vez, particulares para cada una de esas modalidades del derecho de petición.

...

Sin embargo, la razonabilidad constitucional que debe orientar toda reglamentación legal al derecho de petición, obliga al legislador a respetar la incolumidad de los dos principios básicos que asisten en el ejercicio de dicho derecho: la petición respetuosa y su pronta resolución”.

Así pues, estima la Corte que las normas acusadas se ciñeron al ordenamiento constitucional vigente cuando se expidieron por el legislador extraordinario de 1984, por lo que deberán ser declaradas exequibles, como así se dispondrá en la parte resolutive de esta providencia.

Adicionalmente, conviene señalar que en el caso sub examine, si se acogiera el criterio del demandante y se declarara la inexequibilidad de las mismas, quedarían las personas sin la posibilidad de exigir la pronta resolución a sus peticiones, pues dicho derecho, no obstante ser de aplicación inmediata (artículo 85 de la CP.), requieren de reglamentación legal para su ejercicio eficaz en materia de oportunidad, términos, etc. E igual situación se presentaría con respecto a otros derechos fundamentales, que desde muchos años antes de la expedición de la Carta Política de 1991 vienen siendo regulados a través de leyes y decretos con fuerza de ley, pero que dada su naturaleza, tendrían que ser actualmente desarrollados por una ley estatutaria, o plasmados en los códigos vigentes en el momento, lo cual haría nugatorio el ejercicio real y oportuno de las mismas.

VI. DECISION

En razón a lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional obrando en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

R E S U E L V E :

Declarar EXEQUIBLES los artículos 5, 6, 17 y 25 del Decreto 01 de 1984.

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

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Aclaración de voto a la Sentencia C-621/97

LEY ESTATUTARIA-Vicio de trámite es formal (Aclaración de voto)

Aclaro mi voto en el sentido de expresar mi profunda satisfacción por el hecho de que la Corte, finalmente haya acogido el criterio que el suscrito había venido sosteniendo acerca del carácter formal y no sustancial del vicio de inconstitucionalidad consistente en no haber tramitado como ley estatutaria una ley que debiera haberlo sido, con arreglo al artículo 152 de la Carta Política.

Referencia: Expediente D-1709

Aclaro mi voto en el sentido de expresar mi profunda satisfacción por el hecho de que la Corte, finalmente haya acogido el criterio que el suscrito había venido sosteniendo acerca del carácter formal y no sustancial del vicio de inconstitucionalidad consistente en no haber tramitado como ley estatutaria una ley que debiera haberlo sido, con arreglo al artículo 152 de la Carta Política.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

Fecha, ut supra.

1 Ver, entre otras, las sentencias C-416/92, C-467/93 y C-546/94.

2 Sentencia No. C-176 del 30 de abril de 1996. MP. Dr. Alejandro Martínez Caballero.