

C-965-99

Sentencia C-965/99

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL

Referencia: Expedientes D-2577, D-2578 y D-2580 (Acumulados)

Demandas de inconstitucionalidad contra los artículos 5, 22, 33, 41, 45, 47 y 52, parciales, del Decreto-ley 1122 de 1999 “Por el cual se dictan normas para suprimir trámites, facilitar la actividad de los ciudadanos, contribuir a la eficiencia y eficacia de la Administración Pública y fortalecer el principio de la buena fe”.

Demandantes : Karen Ivette Lora Kessie

Edna Carolina Falla Barrantes

Eva Luz Guerra Duarte

Javier Ramírez Gómez

Jesús Antonio Nieto Ospina

Magistrado Ponente:

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA.

Santafé de Bogotá, D.C., primero (1) de diciembre de mil novecientos noventa y nueve (1999).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, los ciudadanos Karen Ivette Lora Kessie, Edna Carolina Falla Barrantes, Eva Luz Guerra Duarte, Javier Ramírez Gómez y Jesús Antonio Nieto Ospina, demandaron la inconstitucionalidad de los artículos 5, 22, 33, 41, 45, 47 y 52 del Decreto-ley 1122 de 1999 “Por el cual se dictan normas para suprimir trámites, facilitar la actividad de los ciudadanos, contribuir a la eficiencia y eficacia de la Administración Pública y fortalecer el principio de la buena fe”.

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en sesión del nueve (9) de septiembre del año en curso, resolvió acumular las demandas contenidas en los expedientes D-2578 y D-2580 a la demanda del expediente D-2577, con el fin de que se tramitaran conjuntamente y se decidieran en la misma sentencia; así mismo, en la sesión del cuatro (4) de agosto, resolvió darle trámite de URGENCIA NACIONAL a los presentes procesos.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de las demandas de la referencia.

II. NORMAS DEMANDADAS.

A continuación, se transcribe el texto de las disposiciones demandadas, conforme a su publicación en el Diario Oficial N° 43622 del 29 de junio de 1999, y se subraya lo demandado :

Decreto-ley 1122 de 1999

(junio 26)

“Por el cual se dictan normas para suprimir trámites, facilitar la actividad de los ciudadanos, contribuir a la eficiencia y eficacia de la Administración Pública y fortalecer el principio de la buena fe”.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el numeral 4º del artículo 120 de la Ley 489 del 29 de diciembre de 1998

“DECRETA:

“Artículo 5. Principio de la buena fe. De conformidad con el artículo 83 de la Constitución Política, la buena fe se presume en todas las actuaciones de los particulares ante la Administración Pública. No producirá efecto alguno la disposición administrativa que se expida fundada en la mala fe del ciudadano y hará disciplinariamente responsable al funcionario que la profiera.

“Por virtud del principio de la buena fe, la carga de la prueba sobre la conducta del administrado corresponde al Estado y se tendrán por ciertas las afirmaciones que el ciudadano formule ante la Administración, a menos que la ley establezca una formalidad probatoria.

“Parágrafo. Lo dispuesto en el presente artículo no regirá en los casos en que la Administración Pública actúe como entidad de previsión o seguridad social o como responsable en el reconocimiento o pago de pensiones”.

“Artículo 22. Prohibición de Presentaciones Personales. Prohíbese la exigencia de la presentación personal en intervalos de tiempo inferiores a un (1) año, en todas las actuaciones frente a la Administración Pública. Tampoco podrá exigirse que el memorial o cualquier escrito que a ésta se dirija se remita previo reconocimiento o autenticación notarial o judicial, salvo en los casos en que la Administración Pública actúe como entidad de previsión o seguridad social o como responsable en el reconocimiento o pago de pensiones”.

“Artículo 33. Derecho de Turno. Las autoridades que conozcan de peticiones, quejas, o

reclamos, deberán respetar el orden de su presentación para efecto de llevar a cabo el trámite respectivo. Sólo por razones de orden público, el jefe de la entidad podrá modificar dicho orden dejando constancia en la actuación. En todo caso y mediante acto administrativo de carácter general, el jefe de la entidad podrá determinar categorías de asuntos que se considerarán de manera separada para efectos de la aplicación del derecho de turno.

“En todas las entidades y dependencias públicas debe llevarse un registro de presentación de documentos en los cuales se debe dejar constancia de todos los escritos, peticiones y recursos que se presenten por los administrados, de tal manera que estos puedan verificar el estricto respeto al derecho de turno. Dicho registro será público.

“El Gobierno dispondrá los elementos necesarios para el diseño y operación de sistemas de información que permitan garantizar el pleno cumplimiento de esta disposición, de tal forma que se pueda verificar el turno.

“Lo dispuesto en este artículo no se aplicará a aquellas peticiones quejas o reclamos que impliquen gasto”.

“Artículo 41. Prohibición de autenticación de acto oficial. Todos los actos de funcionario público competente se presumen auténticos. Por lo tanto, se prohíbe la autenticación notarial de los mismos. Se exceptúan de este principio los actos atinentes a la seguridad social”.

“Artículo 45. Prohibición de declaraciones extrajuicio. En todas las actuaciones administrativas, suprímese como requisito las declaraciones extrajuicio ante juez o autoridad de cualquier índole. Para estos efectos, bastará la afirmación que haga el particular ante la entidad pública, la cual se entenderá hecha bajo la gravedad del juramento. Cuando se requieran testigos para acreditar hechos ante una autoridad administrativa bastará la declaración que rindan los mismos bajo la gravedad del juramento, ante la misma autoridad, bien sea en declaración verbal o por escrito en documento aparte.

Del mismo modo, ninguna autoridad administrativa podrá exigir la presentación de declaraciones extrajuicio en las regulaciones que expidan.

“Parágrafo. Lo dispuesto en el presente artículo no regirá en los casos en que la Administración Pública actúe como entidad de previsión o seguridad social o como responsable en el reconocimiento o pago de pensiones”.

“Artículo 47. Supresión de autenticaciones y reconocimientos. A las entidades de la Administración Pública les está prohibido exigir documentos originales, copias o fotocopias, autenticados o reconocidos notarial o judicialmente, sin perjuicio de los controles o verificaciones que dichas entidades deban realizar, salvo en los casos en que la Administración Pública actúe como entidad de previsión o seguridad social o como responsable en el reconocimiento o pago de pensiones. Los documentos producidos por las autoridades administrativas en sus distintas actuaciones, siempre que reposen en sus archivos, tampoco requieren autenticación o reconocimiento. A este efecto, bastará con la simple copia o fotocopia del mismo aportada dentro de la actuación en la que se les requiera”.

“Artículo 52. Denuncia por pérdida de documentos. A partir de la vigencia del presente decreto, ninguna autoridad podrá exigir la presentación de denuncia por pérdida de documentos con el fin de tramitar la expedición del duplicado o reemplazo correspondiente, para lo cual bastará la afirmación del peticionario sobre tal circunstancia, la cual se entenderá efectuada bajo la gravedad del juramento.

“Lo previsto en el presente artículo no aplicará a los documentos de identificación de los miembros de la fuerza pública y de los cuerpos de seguridad del Estado”.

I. LA DEMANDA

1. Expediente D-2577

La ciudadana Karen Ivette Loara Kessie, demandó los artículos 22, 33, 41, 45 y 47, parciales, del Decreto 1122 de 1999, por considerar que vulneran los artículos 83, 1, 13, 15 y 23 de la Constitución Política y, en consecuencia solicita se declare su inexecutable, con fundamento en las siguientes razones:

La demandante manifiesta que las disposiciones acusadas constituyen una flagrante violación del principio de la buena fe consagrado en el artículo 83 del Estatuto Fundamental, porque si en realidad se desea dar aplicación total al mencionado principio de conformidad con lo preceptuado por la Carta Política, no se pueden establecer salvedades o excepciones a los casos en que los particulares interactúan con la Administración Pública, independientemente de los trámites, actuaciones o gestiones que adelanten ante las entidades del Estado, pues la norma constitucional mencionada es clara en establecer que la buena fe se presume en todas las gestiones que los particulares adelanten ante las autoridades públicas, entonces si la Constitución no distingue, mal puede el Gobierno Nacional en uso de sus facultades extraordinarias, limitar lo preceptuado en una norma de rango superior.

A su juicio, adicionar requisitos o formalismos, como autenticaciones, reconocimientos y declaraciones extrajuicio ante juez o notario a los trámites que adelanten los particulares ante la Administración Pública, cuando ésta actúa como entidad de previsión o seguridad social, o como responsable en el reconocimiento y pago de pensiones, como condiciones para creer que su actuación es honesta, significa que se le da más credibilidad a la actuación de la autoridad pública ante quien deben surtirse esos requisitos, que a la del propio particular.

Manifiesta la actora, que de mantenerse vigentes las normas acusadas se vulnera también el principio constitucional a la dignidad humana y los derechos fundamentales al buen nombre e igualdad, porque parten del supuesto de que el particular en los casos señalados en esas disposiciones, concretamente, seguridad social y pensiones, va a actuar de mala fe y, en consecuencia no se cree en su palabra, se desconfía de su gestión y de su comportamiento, razón por la cual, se le exige el formalismo y ritualidad de la autenticación, reconocimiento o

declaración extrajuicio. Agrega que cuando las autoridades públicas actúan en asuntos de previsión o seguridad social y pensiones, están prestando un servicio o cumpliendo una función, debiendo asegurarse previamente que su actuación no vulnere derechos fundamentales de las personas.

Indica también, que se hace imprescindible resaltar que la actividad en el campo de la seguridad social y reconocimiento y pago de pensiones no son las únicas que deben ser protegidas de toda forma de corrupción, ilícitos o irregularidades, pues por expreso mandato constitucional la función administrativa debe desarrollarse conforme al principio de transparencia, entre otros. Por ello, si se considera que las autenticaciones, reconocimientos y declaraciones extrajuicio son herramientas importantes para garantizar este principio, entonces, debió establecerse como obligatorio el cumplimiento de estos trámites en todas las actuaciones que realicen los particulares ante las entidades del Estado.

Considera la demandante, que las excepciones contenidas en las disposiciones acusadas imponen cargas a un grupo de personas, sólo las que realicen un trámite referido al tema de la previsión o seguridad social y reconocimiento y pago de pensiones, que de manera infundada contrarían el sentido de la justicia y del respeto que toda persona merece, lo que conlleva una discriminación arbitraria para este grupo de personas.

Finalmente, en relación con el artículo 33 del Decreto 1122 de 1999, considera la actora, que esta norma vulnera el derecho fundamental a obtener pronta resolución de las peticiones, porque de no darse cumplimiento al derecho de turno en las peticiones, quejas o reclamos que implican gastos se estaría contemplando la posibilidad de que estas fueran atendidas de acuerdo al libre arbitrio de los servidores públicos, quienes por motivos de amistad o animadversión frente a algunos peticionarios, tendrían la facultad de darle prioridad a unas antes que a otras.

1. Expediente D-2578

Los ciudadanos Edna Carolina Falla Barrantes, Eva Luz Guerra Duarte y Javier Ramírez Gómez, demandaron los artículos 5, 22, 41, 45, 47 y 52, parciales, del Decreto 1122 de 1999, por estimar que vulneran la Constitución Política en sus artículos 1, 13, 46 y 83, y en consecuencia solicitan su declaratoria de inconstitucionalidad, con fundamento en las siguientes consideraciones :

Manifiestan los ciudadanos demandantes, que es principio fúndante del Estado Social de Derecho, el respeto por la dignidad humana el cual ha sido definido claramente por esta Corporación en reiteradas jurisprudencias.

Consideran que todo trato discriminatorio e injustificado, además de constituir una grave violación al derecho constitucional a la igualdad y al principio de la buena fe, se traduce en una violación al principio de la dignidad humana, porque las normas demandadas imponen un trato distinto a los beneficiarios de los servicios de previsión y seguridad social prestado por entidades de la Administración Pública y a los miembros de la fuerza pública y los cuerpos de seguridad del Estado, haciendo más gravosa su situación frente a la de los demás

administrados.

Indica que en las normas demandadas el Gobierno Nacional consagra la exigencia de trámites especiales a unas ciertas personas, que no son exigidos a otras y en cuya aplicación no se encuentra justificación clara, pues, por el contrario, en el caso de los beneficiarios de los servicios de previsión y seguridad social, se dificulta el acceso a los mismos imponiendo a quienes deben cumplir con tales requisitos cargas desproporcionadas.

Adicionalmente, manifiestan los demandantes que de las normas demandadas se deriva un desconocimiento a los derechos de las personas de la tercera edad, al no ser ellos los principales beneficiarios de los servicios de reconocimiento y pago de pensiones, así como en general de los servicios de previsión y seguridad social. Además, añaden, que del texto de las normas demandadas se colige que la Administración Pública parte de una presunción de mala fe, con respecto a las personas de la tercera edad, referente a los actos que éstas adelanten ante ella.

En su concepto, el Estado y, específicamente la Administración Pública cuando actúa como entidad de previsión o seguridad social o responsable del reconocimiento o pago de pensiones, se encuentran obligados a otorgar un trato igualitario a todos los ciudadanos, presumiendo la legalidad de las actuaciones de éstos y facilitando su acceso a los servicios, sin imponer trabas que impliquen prácticas discriminatorias y otorgando trato especial a las personas que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad.

Por otra parte, señalan que al presumir la mala fe de los particulares que acceden a los servicios de previsión y seguridad social, como en el caso de los miembros de la fuerza pública y los cuerpos de seguridad del Estado, se vulneran los principios de igualdad y dignidad humana, además de que conlleva el desconocimiento de las prerrogativas constitucionales de las personas obligadas a soportar estas cargas, superiores a las impuestas a los demás.

1. Expediente D-2580

El ciudadano Jesús Antonio Nieto Ospina demandó el artículo 47, parcial, por considerarlo violatorio de los artículos 13 y 83 de la Constitución Política, razón por la cual, solicita la declaratoria de inexecutable, fundado en las siguientes razones :

Considera el actor que no existe razón válida que justifique la exigencia de originales o copias autenticadas para determinadas actuaciones o para determinadas entidades públicas, como en el caso de las entidades de previsión o seguridad social o, como responsable en el reconocimiento o pago de pensiones y, que para los demás casos se prohíba a las entidades de la Administración exigir esa clase de documentos.

Señala que se debe considerar la promulgación del derecho a la igualdad que se desarrolla en la Carta Política, al establecer que todas las personas nacen libres e iguales ante la ley y, corresponde al Estado promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, adoptando medidas a favor de grupos discriminados o marginados.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

El señor Procurador General de la Nación en concepto Nro. 1963 recibido el 11 de noviembre de 1999, solicita a la Corte declarar la inconstitucionalidad del Decreto-ley 1122 de 1999, por cuanto, en este caso tiene lugar la aplicación de la inconstitucionalidad por consecuencia, como quiera que el Decreto 1122 de 1999 fue expedido con base en facultades extraordinarias consagradas en el artículo 120 de la Ley 489 de 1998, disposición ésta que fue declarada inexecutable por esta Corporación mediante sentencia C-702 del 20 de septiembre del presente año.

V. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

1. Competencia.

En virtud de lo dispuesto por el artículo 241-5 de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer de las demandas de inconstitucionalidad contra normas de rango legal, como las que se acusan en la demanda que se estudia.

2. Cosa juzgada constitucional.

La Constitución Política en su artículo 243, consagra la cosa juzgada constitucional, en efecto, dispone esa disposición lo siguiente : “Los fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional.

“Ninguna autoridad podrá reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexecutable por razones de fondo, mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución”.

En la sentencia C-923 de 1999, ponente Magistrado Alvaro Tafur Galvis, fueron demandados varios artículos del Decreto-ley 1122 de 1999, en la mencionada sentencia se señaló lo siguiente :

“De otra parte, en relación con los artículos 160, 161, 162, 163, 164 , 165 y 166 del Decreto 1122 de 1.999, es necesario determinar si es procedente la aplicación de la llamada ‘inconstitucionalidad por consecuencia’ y si para tal efecto es pertinente efectuar la integración de la unidad normativa con el resto de las disposiciones que integran el Decreto 1122 de 1999.

“De conformidad con su encabezamiento, el Decreto 1122 de 1999 ‘por el cual se dictan normas para suprimir trámites, facilitar la actividad de los ciudadanos, contribuir a la eficiencia y eficacia de la Administración Pública y fortalecer el principio de la buena fé’, fue expedido por el Presidente de la República, en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el numeral 4º del artículo 120 de la ley 489 de 1998. Esta última disposición, en efecto, autorizaba al Presidente para expedir normas con fuerza de ley para ‘suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública’.

“Por lo anterior, es claro que la fuente normativa directa e inmediata de las disposiciones contenidas en el Decreto 1122 de 1999 es la autorización extraordinaria otorgada por el

legislador en la norma legal declarada ya como inconstitucional por esta Corporación.

“La Corte de manera general ha señalado que se configura una ‘inconstitucionalidad consecucional’ cuando en los casos de decretos con fuerza de ley, derivados ya sea de la declaratoria del estado de emergencia o del ejercicio de facultades extraordinarias, ha recaído un pronunciamiento de inconstitucionalidad sobre el decreto que declara el estado de emergencia o sobre la norma legal de autorizaciones extraordinarias. De manera específica también la Corte se ha pronunciado sobre decretos expedidos en uso de las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República por el artículo 120 de la ley 489 de 1998 y ha dado aplicación a la figura de la inconstitucionalidad consecucional al declarar la inexecutable de los Decretos 110 de 1999 y 1155 de 1999, expedidos con base en las mismas facultades, en las Sentencias C-845 de 1999 y C-870^a de 1999, respectivamente”.

(...)

“Si bien es cierto que en el presente proceso la acción se encaminó contra algunas de las disposiciones y no contra la totalidad del Decreto 1122, la Corte habrá de conformar la unidad normativa y declarar la inexecutable de todo el Decreto siguiendo la orientación que sobre el particular ha adoptado esta Corporación”.

Así las cosas, se dispuso en su parte resolutive lo siguiente :

“Primero.- Estarse a lo resuelto en la sentencia C-702 de 1999 que declaró la inexecutable del artículo 120 de la ley 489 de 1998, a partir de la fecha de promulgación de ésta.

“Segundo.- Declarar INEQUILIBRADO, a partir de la fecha de su promulgación, el Decreto 1122 del 26 de junio de 1999, expedido por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas por el artículo 120 de la ley 489 de 1998”.

En consecuencia, teniendo en cuenta el pronunciamiento hecho por esta Corporación, se ordenará en esta providencia, estarse a lo resuelto en la sentencia C-923 de 1999, ponente Magistrado Alvaro Tafur Galvis.

VI. DECISION

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

RESUELVE

ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-923 de 1999, que declaró la inexecutable del Decreto 1122 de 1999, a partir de la fecha de su promulgación.

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

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General