

Expediente D-2421

Sentencia C-847/99

DIARIO OFICIAL-Distribución gratuita/TASA-Creación

El valor del costo de adquisición del Diario Oficial a partir de la vigencia del decreto 2150 de 1995, o la suscripción periódica u ocasional al mismo deberán ser pagados, exclusivamente por los usuarios del mismo y la finalidad del cobro va dirigido necesariamente a la recuperación de los costos de producción de la publicación que genera el servicio por parte de la Imprenta Nacional de Colombia, con lo cual se llega a la conclusión de que tal costo encaja dentro del denominado conjunto de "tasas". Como el legislador, en la ley 190 de 1995, art. 83, no autorizó la creación de las tasas, ni mucho menos delegó la fijación de una tarifa o de un cobro económico, como al que hace alusión implícitamente el decreto 2150 de 1995, cuando derogó expresamente el artículo 11 de la ley 57 de 1985, estima la Corte que el artículo 97, en lo demandado, transgrede el artículo 338 de la Carta, e igualmente, excede el marco preciso de las facultades atribuidas al Gobierno, por el artículo 83 de la Ley 190 de 1995, o norma habilitante, así como también excede las facultades concedidas al Ejecutivo al regular una materia reservada, por la Constitución, únicamente, al legislador, lo que constituye, por lo tanto, una clara violación del artículo 150-10 superior.

TASA-Concepto

Siguiendo con el concepto de tasa como aquellos ingresos tributarios que se establecen unilateralmente por el Estado, pero que sólo se hacen exigibles en el evento de que el particular decida utilizar el servicio público correspondiente. Es decir, se trata de una recuperación total o parcial de los costos que genera la prestación de un servicio público; se autofinancia mediante una remuneración que se paga a la entidad administrativa que lo presta. En este sentido, la tasa, al ser una contribución parafiscal, su imposición le corresponde, de manera privativa a los órganos de representación popular -Congreso, Asambleas Departamentales y Concejos Municipales- y de manera excepcional al Presidente de la República, en virtud de la Emergencia Económica (215 ibídem).

Referencia: Expediente D-2399

Acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 97 (parcial) del Decreto 2150 de 1995 "Por el cual se suprimen y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la Administración Pública".

Actor: Rodrigo Hernández Fierro

Magistrado Ponente:

Dr. FABIO MORON DIAZ

Santafé de Bogotá D.C., octubre veintisiete (27) de mil novecientos noventa y nueve (1999).

ANTECEDENTES

El ciudadano RODRIGO HERNANDEZ FIERRO, haciendo uso de la acción de inconstitucionalidad, consagrada en el numeral 5 del artículo 241 de la Constitución Política, solicitó la declaratoria de inexecutable del artículo 97 (parcial) del Decreto Ley 2150 de 1995 "Por el cual se suprimen y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la Administración Pública"; expedida por el señor Presidente, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confirió la Ley 190 de 1995 artículo 83.

Mediante auto admisorio de mayo 11 de 1999, el Magistrado Sustanciador ordenó la fijación en lista de la demanda y simultáneamente corrió traslado del expediente al despacho del señor Procurador General de la nación, para efectos de recibir el concepto de su competencia y ordenó comunicar lo resuelto en el referido auto al señor Presidente de la República y al Ministerio de Justicia y del Derecho.

Cumplidos los trámites que ordena la Constitución y la ley para esta clase de acciones y finalmente oído el concepto del Señor Procurador General de la Nación, procede la Corte a dictar la sentencia correspondiente.

LA NORMATIVIDAD ACUSADA

El texto de la disposición acusada es el siguiente, en el cual se resalta el aparte demandado:

"DECRETO NÚMERO 2150 DE 1995

(diciembre 5)

"Por el cual se suprimen y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la Administración Pública".

".....

"Artículo 97. Derogatorias. Derogáanse el artículo 11 de la Ley 51 de 1898, la Ley 139 de 1936, los artículos 2º, 10 y **11 de la Ley 57 de 1985** y las demás normas que sean incompatibles con lo expuesto en el presente Decreto".

[El artículo 11 de la ley 57 de 1985, dispone:

"El número de ejemplares de cada una de las ediciones del Diario Oficial y de los boletines y Gacetas contemplados en esta ley se fijará por la autoridad encargada de su dirección, teniendo en cuenta la necesidad de su distribución gratuita en oficinas públicas, universidades, medios de comunicación, asociaciones y cuerpos profesionales y la atención de las suscripciones que adquieran los particulares requiriendo la autorización del Ministerio de Gobierno, del Gobernador, Intendente, Comisario o del Alcalde, en su caso."]

LA DEMANDA

El demandante considera que la norma acusada parcialmente es violatoria de los artículos 1, 2, 4, 13 y 188-10 de la Constitución Política, por las siguientes razones:

Afirma el actor que el artículo acusado desconoce el espíritu de la reforma el cual esta dirigido a suprimir trámites innecesarios, pero resalta que con la derogatoria del artículo 11 de la ley 57 de 1985, se produce el efecto contrario, ya que el ciudadano tiene que someterse a un nuevo trámite, el cual consiste en tener que llenar un formato de consignación para suscribirse al diario oficial

anualmente para poder comprar el ejemplar del mismo que requiere para acceder al conocimiento material de las disposiciones legales contenidas en el mismo.

Aduce el demandante, que el artículo 1 de la Constitución, es desconocido por el artículo 97 del decreto 2150 de 1995, en razón a que violenta el principio del interés general, pues al derogar el artículo 11 de la ley 57 de 1985, se hace onerosa la suscripción al Diario Oficial, con lo cual, este documento público, sólo puede ser costeado por unos pocos ciudadanos y, en consecuencia, no se permite con ello el conocimiento de las leyes por parte de los coasociados e inclusive de los propios funcionarios públicos encargados de la aplicación de la ley, cuyos despachos no estén provistos de los elementos modernos de comunicación indispensables para acceder a la información pertinente, como ocurre en grandes zonas alejadas del país.

Sostiene el actor que el Estado, de conformidad con la Constitución Política, debe asegurar el cumplimiento de sus deberes sociales, así como el respeto de los mismos por todos los ciudadanos, promulgando y publicando las leyes. No obstante lo anterior, con la supresión de la distribución gratuita del Diario Oficial, ordenado por el artículo parcialmente acusado, el Estado no puede garantizar el cumplimiento de los derechos y deberes, por lo cual se vulnera el artículo 2 de la Constitución.

Así mismo, argumenta, que la disposición acusada quebranta el artículo 13 superior, pues el principio de igualdad se ve menguado, por cuanto la disposición acusada genera un trato inequitativo entre los despachos públicos que cuentan con los recursos financieros para costear la suscripción mencionada o tiene medios de comunicación para obtener la información normativa contenida en los Diarios, Gacetas y Boletines Oficiales y aquellos otros despachos públicos, que no cuentan con los recursos económicos, ni con los medios de comunicación modernos, para acceder al conocimiento de las normas expedidas. De otra parte, aduce el actor que las normas acusadas, también vulneran el derecho a la igualdad entre los ciudadanos, ya que esta disposición establece un trato discriminatorio en contra de los ciudadanos que no cuentan con el dinero para asumir los costos de la suscripción, quienes por esta razón quedan privados del acceso al conocimiento material de la ley, y por ende de su eficaz cumplimiento.

Finalmente, plantea, que el precepto acusado parcialmente, desconoce el artículo 189-10 superior, pues, según esta disposición constitucional, es el Estado a quien le corresponde divulgar y difundir la Constitución y la ley y no al pueblo mediante el pago de una suscripción periódica al Diario Oficial.

INTERVENCION DE AUTORIDADES PUBLICAS

EL MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO

El señor Ministro de Justicia y del Derecho, intervino, en la oportunidad procesal respectiva, a través de apoderado judicial quien presentó un escrito para exponer las razones que justifican la constitucionalidad de la norma acusada, en los términos que a continuación se resumen:

Afirma el interviniente que no es cierto que la disposición acusada haya creado más trámites, pues lo que hizo el legislador fue derogar expresamente algunas normas, entre ellas, el artículo 11 de la Ley 57 de 1985 y por lo tanto, la derogatoria de normas no contradice la Carta Política, tal como lo ha entendido la jurisprudencia de la Corte Constitucional, especialmente en las Sentencias C-055 de 1996 y C-529 de 1994.

De otra parte aduce el interviniente que:

"En este caso la disposición acusada se limita a derogar expresamente algunas normas y de manera general aquellas que resulten contrarias al nuevo ordenamiento, y de ninguna manera se puede inferir que en ella se establezca cláusula alguna en cuya virtud se desconozcan algún tipo de derechos fundamentales que sean objeto de tutela por parte de nuestro ordenamiento superior.

Respecto a la derogación tácita, si nos remitimos a nuestro código civil, encontramos que su artículo 71 establece: 'Es tácita, cuando la nueva ley contiene disposiciones que no pueden conciliarse con las de la ley anterior'. Disposición que es suficientemente clara al consagrar que las leyes nuevas derogan las anteriores que les sean contrarias.

No se aprecia pues, violación alguna del citado precepto a la Constitución Política por la sola circunstancia de haber resuelto el legislador derogar algunas de las normas que hacían parte del régimen jurídico precedente, en cuanto las halló incompatibles con el sistema introducido por la ley.

Tampoco que, por la derogación sufra merma o resulte restringido el derecho a la igualdad, y menos todavía que se esté disminuyendo o limitando el derecho de toda persona a acceder a la administración de justicia tal como lo afirma el demandante al impetrar su acción de inconstitucionalidad de la norma.

Es un principio general de la vigencia temporal de las leyes, que si una norma anterior es contraria a la posterior, aquélla ha de considerarse derogada. Aspecto éste que es totalmente independiente del hecho mismo de que las facultades otorgadas al Presidente de la República sólo fueran para modificar la normatividad existente, pues la derogación tácita de todo lo que sea contrario a lo que se ha modificado o reformado, es un efecto inmediato de esa facultad.

Esta conclusión, como quiera que la incorporación en los estatutos orgánicos, códigos o cuerpos legales integrales, de normas que conforman la legislación existente sobre una de las normas incorporadas es una facultad inherente y consustancial a la facultad que tiene el legislador de expedir leyes, produce como obligada consecuencia, la derogatoria tácita de todos aquellos normativos que resulten contrarios al espíritu de la nueva ley.

Finalmente, para desvirtuar el cargo según el cual se viola igualmente el artículo 189 numeral 10 de la carta Política, porque en los términos del accionante '... el deber de difundir, divulgar y fomentar la Constitución y la ley le corresponde al estado y no al pueblo mediante el pago de una suscripción periódica', es necesario precisar que la expresión promulgar según el Diccionario de la Lengua Española, significa:

'publicar una cosa solemnemente; hacerla saber a todos. Hacer que una cosa se divulgue y propague mucho en el público. Publicar formalmente una ley u otra disposición de la autoridad, a fin de que sea cumplida como obligatoria'.

Dentro de las funciones del Presidente de la República, está la de promulgar las leyes, y esa publicación se cumple formalmente, tal como lo reconoce el mismo demandante, a través del Diario Oficial, y no hace condicionada al pago de suscripción alguna."

CONCEPTO DEL MINISTERIO PUBLICO

El Procurador General de la Nación, mediante oficio de fecha julio 12 de 1999, rindió, dentro del término legal oportuno, el concepto de su competencia ordenado en los artículos 242-2 y 278-5 de la Constitución Política, en el asunto de la referencia, en el cual solicita a esta Corporación

declarar inconstitucional, en lo acusado el artículo 97, del Decreto ley 2150 de 1995 "Por el cual se suprimen y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la Administración Pública"; previas las consideraciones que se relatan a continuación:

Recuerda el jefe del Ministerio Público que el artículo 11 de la Ley 57 de 1985, objeto de la derogación por parte del artículo 97 del decreto 2150 de 1995, disponía que el número de ejemplares de cada una de las ediciones del Diario Oficial y de los Boletines y Gacetas contemplados en dicha ley, se fijará por la autoridad encargada de la dirección de las publicaciones mencionadas, teniendo en cuenta la necesidad de su distribución gratuita en oficinas públicas, universidades, medios de comunicación, asociaciones y cuerpos profesionales.

Argumenta el Ministerio Público que el legislador, habilitado por la ley de facultades, se fundamentó para derogar el artículo 11 de la Ley 57 de 1985, en los artículos 209 y 95-9 superiores, pues es deber del ciudadano contribuir al funcionamiento de los gastos e inversiones del Estado, dentro de parámetros de justicia y equidad, ya que la función administrativa está al servicio de los intereses generales, consultando los principios de eficiencia y economía. No obstante lo anterior, estima la Procuraduría General de la Nación que:

"En primer término, debe tenerse en cuenta que el artículo 1° de la carta establece como principio fundamental del estado colombiano la prevalencia del interés general. Este postulado no se agota en las limitaciones propias del Estado Social de Derecho, en el sentido de procurar la protección de la comunidad en general, por encima de los específicos intereses de los particulares, como reconocimiento de la individualidad, sino que implica también la obligación de atender las cargas necesarias a fin de dar adecuado desarrollo de los elementos que conforman el Estado de Derecho.

Siendo la legalidad uno de los pilares fundamentales de dicha estructura y fundamento mismo no sólo de las actuaciones de los gobernantes, sino también de los administrados, no puede el Ente estatal imponer limitaciones a los derechos y libertades públicas de los particulares, cuando dicha restricción disminuya las posibilidades individuales de acatar dicho precepto.

Es por esta razón, que el constituyente previó en los artículos 157-4 y 189-10 la obligación del Presidente de la República de promulgar las leyes como condición necesaria para derivar su carácter obligatorio y vinculante. En el mismo sentido, el Código de Régimen Político y Municipal, en su artículo 52 dispone:

'Artículo 52. La ley no obliga sino en virtud de su promulgación, y su observancia principia dos meses después de promulgada.

'La promulgación consisten en insertar la ley en el periódico oficial, y se entiende consumada en la fecha del número en que termine la inserción'.

Más adelante, agrega el Procurador General de la Nación que:

"De otra parte y como desarrollo de los preceptos constitucionales mencionados, el artículo 119 de la Ley 489 de 1998, establece el principio de publicidad de la ley en sentido material y de los actos administrativos de carácter general. Señala la norma:

'Artículo 199. Publicación en el Diario Oficial. A partir de la vigencia de la presente ley, todos los siguientes actos deberán publicarse en el Diario Oficial:

- a. Los actos legislativos y proyectos de reforma constitucional aprobados en primera vuelta;
- b. Las leyes y los proyectos de ley objetados por el gobierno y
- c. Los decretos con fuerza de ley, los decretos y resoluciones ejecutivas expedidas por el Gobierno Nacional y los demás actos administrativos de carácter general, expedidos por todos los órganos, dependencias, entidades u organismos del orden nacional de las distintas ramas del poder público y de los demás órganos de carácter nacional que integran la estructura del Estado.

Parágrafo: Únicamente con la publicación que de los actos administrativos de carácter general se haga en el Diario Oficial, se cumple con el requisito de publicidad para efectos de su vigencia y oponibilidad.'

En ese orden de ideas, concluye el Jefe del Ministerio Público que:

"Tal como se puede observar en las disposiciones transcritas, es obligación del estado colombiano garantizar la posibilidad de conocimiento de la ley por parte del ciudadano, la que se cumple a través del adecuado desarrollo del principio de publicidad, mediante la utilización del mecanismo de inserción de su texto en el Diario Oficial."

Por lo tanto para el Procurador General de la Nación

"Esta obligación se hace más evidente al tenor de lo dispuesto en el artículo 6° de la carta, según el cual 'los particulares sólo responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones', toda vez que al establecerse el principio de responsabilidad, nace como presupuesto constitucional un derecho a favor del ciudadano. Es allí donde el concepto de Estado Social de Derecho se articula de nuevo con el mencionado principio, en la medida en que el Estado no cumple con su obligación con la simple publicidad del acto, sino que debe procurar el estímulo al ejercicio del derecho. En otros términos, no puede existir responsabilidad ni consecuencia jurídica alguna que se derive del desconocimiento de la ley, si el ciudadano no tiene la real oportunidad de acceder a su contenido, y una de las formas de propender por la efectividad de este derecho, es la gratuidad del Diario Oficial, medio impreso diseñado para darle publicidad tanto a la ley como a los actos administrativos de carácter general."

Para el señor Procurador General de la Nación, admitir la eliminación de la gratuidad del Diario Oficial significa disminuir la efectividad del principio general, según el cual, la ignorancia de la ley no sirve de excusa, en tanto que quien demuestre que se encuentra en posibilidad de asumir económicamente el costo de la publicación, puede llegar a justificar su comportamiento en caso de transgredir el ordenamiento jurídico, por tal causa, es decir, el no contar con dinero para sufragar el diario oficial que contenga la norma jurídica que con su conducta transgreda.

A juicio de la Procuraduría General de la Nación, la disposición acusada parcialmente transgrede el artículo 229 superior, el cual garantiza el derecho de todas las personas a acceder a la Administración de Justicia, pues el artículo 6 de la Ley 270 de 1996, estatutaria de la administración de justicia consagra el principio de gratuidad y por tanto:

"El costo por la adquisición del Diario Oficial, contraría los preceptos citados, en la medida que el ciudadano que pretende acudir a la Administración de Justicia con el fin de defender sus derechos o los del conglomerado en general, debe tener, como primera posibilidad, el derecho real de conocer el ámbito jurídico que delimita sus conductas con respecto a los derechos de los demás, del cual se desprenden los deberes que la vida en comunidad le impone. No existe real

acceso a la Administración de Justicia cuando el ciudadano debe asumir los costos económicos del conocimiento de la ley".

Finalmente, señala el Jefe del Ministerio Público, que el artículo 95 del decreto 2150 de 1995, vulnera el artículo 13 constitucional, pues abre la posibilidad para que el Estado cobre por la adquisición del Diario Oficial y con ello discrimine a aquellos ciudadanos que no se encuentren en posibilidad de asumir esa carga onerosa. Por lo tanto, no existe, en criterio del Procurador un fundamento razonable para justificar el trato desigual, pues todas las personas en igualdad de condiciones son destinatarias de la ley.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Primera. La Competencia

Es competente la Corte Constitucional para conocer de la presente acción, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 241-5 de la Carta Política, por hacer parte, la normatividad acusada, de un decreto con fuerza de ley, expedido en desarrollo de facultades extraordinarias conferidas por el Congreso de la República al Jefe del Ejecutivo; en virtud del artículo 83 de la Ley 190 de 1995.

Segunda. Cuestión preliminar

Antes de entrar a estudiar el fondo del asunto, la Corte deberá definir si el Ejecutivo, al ejercer las facultades extraordinarias conferidas, cumplió con los precisos términos de la ley que las otorgó o si, por el contrario, se excedió en su ejercicio habilitante.

Esta Corte ha sido enfática, en su jurisprudencia, en el sentido de exigir que los decretos dictados por el Gobierno al amparo del artículo 150 numeral 10 superior, se circunscriban a las materias precisas, previstas de modo expreso, por el legislador extraordinario para el desempeño de funciones excepcionales que le corresponde en principio al Congreso de la República.

En efecto, en sentencia C-510 de 1992 M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz, dijo la Corte al respecto lo siguiente:

"Tanto en la Constitución anterior como en la vigente la institución de las facultades extraordinarias conferidas por el Congreso al Ejecutivo está caracterizada por su sentido restrictivo en cuanto son excepcionales, ya que la función legislativa corresponde, por cláusula general de competencia, al Congreso de la República, al paso que las ocasiones en las cuales puede desempeñar ese papel el Jefe del Estado se encuentran determinadas por el texto constitucional de tal forma que, en cuanto a cada una de ellas, la posibilidad que tiene el Presidente de expedir decretos con fuerza de ley habrá de ceñirse a los estrictos límites señalados por la Carta Política.

Ello implica que, en cuanto se refiere al uso de las facultades contempladas en el artículo 150, numeral 10 de la Constitución (antes 76, numeral 12) la capacidad de que dispone el Ejecutivo para legislar está circunscrita, tanto por el aspecto material como por el temporal, a las previas y expresas determinaciones que haya hecho el Congreso al conferirle la correspondiente habilitación.

Ya ha señalado esta Corte que en lo concerniente al término de la investidura durante él no se confiere al Presidente un "estatus" de legislador sino que se lo comisiona por el Congreso para

actuar en calidad de legislador respecto de asuntos precisamente definidos, de modo que, cumplida la comisión se entiende agotada la facultad[1].

Por cuanto atañe al límite material, tanto la tradicional jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia como la que ya ha venido sentando esta Corporación[2], han coincidido en afirmar que cuando el Gobierno utiliza las facultades extraordinarias para legislar sobre temas no expresamente contenidas en la ley de habilitación incurre en abuso de las autorizaciones que le fueron otorgadas e invade la órbita propia del legislador.

Como quiera que las materias objeto de la actividad legislativa del Congreso no pueden de ordinario ser reguladas mediante Decreto del Gobierno, éste necesita autorización específica para asumir función legislativa en torno de ellas. Si actúa por fuera de tal autorización, las normas que dicte al respecto con la pretensión de legislador son inconstitucionales".

De lo anterior se concluye que el Ejecutivo, al ejercer la facultad, tiene por límite material el contenido de la ley habilitante, por lo tanto, cuando ella establece requisitos sustanciales o formales únicamente se entiende que la actividad legislativa extraordinaria del Gobierno se cumple cuando el decreto ley cumple íntegramente tales límites o exigencias legales.

Tercera. Sujeción a las facultades extraordinarias. Límites temporales o materiales del decreto 2150 de 1995 artículo 97 en cuanto a la expresión acusada.

El artículo 83 de la ley 190 de 1995 concedió las facultades extraordinarias al Presidente de la República en los precisos términos siguientes:

'Artículo 83. De conformidad con lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, revístase al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para que en el término de seis (6) meses, contados a partir de la promulgación de la presente Ley, expida normas con fuerza de ley para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios, existentes en la Administración Pública. En ejercicio de dichas facultades no podrá modificar códigos, ni leyes estatutarias u orgánicas.

Los presidentes de las Comisiones Primeras Constitucionales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes designarán, cada una, dos de sus miembros que colaboren con el Gobierno para el ejercicio de las facultades a que se refiere este artículo."

Desde el punto de vista de la sujeción del Gobierno a la temporalidad de la habilitación legislativa, esta Corte, en sentencia C-340 de 1996, M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo, declaró exequible el ejercicio temporal en la expedición del decreto ley al que pertenece la norma parcialmente acusada, pues el decreto 2150 de 1995, se expidió el 5 de diciembre de 1995, es decir, dentro de los seis (6) meses de término concedido por el Congreso, que principió a contarse a partir del 6 de junio de 1996, fecha en la que entró a regir la ley 190 de 1995 (art. 85) que fue también la de su publicación en el Diario Oficial No. 41878, por lo que la Corte estará a lo resuelto en la sentencia C-340 de 1996 en cuanto a este aspecto.

De otra parte, la norma acusada parcialmente, fue expedida por el Ejecutivo en desarrollo de las facultades extraordinarias otorgadas a ese órgano por el artículo 83 de la Ley 190 de 1995, las que se contrajeron a dictar normas con fuerza de ley: "para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios, existentes en la Administración Pública. En ejercicio de dichas facultades no podrá modificarse códigos ni leyes estatutarias u orgánicas".

Se pregunta la Corte si la facultad concedida al Gobierno para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la Administración Pública, era enteramente discrecional, con la única salvedad de no poder reformar códigos, leyes estatutarias y orgánicas. A este respecto, esta Corporación, en la sentencia C-433 de 1996 M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz, dijo:

"La ley no determina expresamente criterios que permitan identificar regulaciones, trámites o procedimientos administrativos anodinos o insustanciales. En realidad, por estar el ejecutivo más directamente compenetrado con la función administrativa, tiene a su disposición mejores elementos de juicio para juzgar la necesidad o no necesidad de un determinado trámite o exigencia pública. Seguramente esta circunstancia tuvo algo que ver con la concesión de facultades al Gobierno.

No obstante el contexto de la ley ayuda al intérprete a precisar su finalidad y ésta, a su turno, contribuye a delimitar el alcance de las facultades extraordinarias, las cuales, desde luego, deben ser proporcionales a su objeto. En este sentido, no cabe duda de que la eliminación de trámites innecesarios se vincula a la lucha contra la corrupción, como quiera que a su amparo medra con más facilidad la deshonestidad de los servidores públicos y aumenta la posibilidad de que la relación de éstos con los ciudadanos se torne abyecta y expoliadora.

De hecho, las facultades se conceden y regulan en la Ley 190 de 1995, "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". Naturalmente, la proscripción de prácticas legales innecesarias redundará en la mayor eficiencia de la función administrativa y en la configuración de una relación entre los servidores públicos y los particulares informada en el principio de la buena fe, la que sustituye la anterior construída sobre la desconfianza y la gratuita interposición de impedimentos, trabas y distancias, inconciliables con la idea del actual Estado servicial.

Los considerandos del Decreto demandado, reiteran de manera sucinta, pero completa, tanto los fundamentos como los fines del encargo confiado al ejecutivo y que se resumen en abolir las regulaciones, trámites y procedimientos innecesarios con miras a promover la eficiencia, igualdad y moralidad de la administración, no menos que a hacer efectivo el principio de buena fe y las libertades de los ciudadanos, los que en razón de los vicios burocráticos pueden verse lesionados o reducidos a su mínima expresión.

Se sigue de lo expuesto que el Gobierno gozaba de libertad para apreciar y determinar en cada caso concreto qué actuaciones públicas tenían carácter innecesario y debían por tanto suprimirse o reformarse. El ámbito de su competencia, sin embargo, no podía desconocer o desvirtuar los fines de la ley a los que se ha hecho mención, so pena de incurrir en un uso excesivo y desproporcionado de las facultades concedidas por el Legislador".

Ahora bien, el cargo que se formula contra las normas demandadas se contrae a que el actor estima que al haberse derogado el artículo 11 de la ley 57 de 1985 por el artículo 97 del decreto 2150 de 1995, se hace onerosa la suscripción al Diario Oficial, con lo cual, en opinión del demandante, se violentan los principios al interés general a los deberes sociales (artículo 2) y al derecho a la igualdad (artículo 13) porque no se permite el conocimiento de las leyes por parte de los ciudadanos más pobres e inclusive de los funcionarios encargados de aplicarlas, lo que se traduce, a su vez, en un quebranto del artículo 189-10 superior, ya que esta última norma constitucional obliga al Estado a que difunda y divulgue la Constitución y la ley y no a la

comunidad mediante el pago de una suscripción periódica o pago diario para acceder al conocimiento material de la ley, lo que establece un trato inequitativo entre coasociados, pues todas las personas en igualdad de condiciones son destinatarias de la ley (art. 1, 2 y 4 de la C.P.).

El artículo 11 de la ley 57 de 1995, el cual fue derogado mediante el artículo 97 del decreto ley 2150 de 1995, objeto de la acusación, disponía que el número de ejemplares de cada uno de las ediciones del Diario Oficial y de los Boletines y Gacetas contemplados en dicha ley, se fijará por la autoridad encargada de la dirección de las publicaciones mencionadas, teniendo en cuenta la necesidad de su distribución gratuita en oficinas públicas, universidades, medios de comunicación, asociaciones y cuerpos profesionales.

Para el análisis de los cargos planteados por el actor resulta prioritario identificar la naturaleza jurídica del costo o valor para la adquisición del Diario Oficial o el costo de la publicación, autorizada por el artículo 97 del decreto 2150 de 1995, cuando derogó el artículo 11 de la ley 57 de 1985.

En efecto, ha sido múltiple la jurisprudencia de esta Corte, a propósito de las contribuciones fiscales o parafiscales, en el sentido de señalar que el fundamento jurídico de estos cobros está contenido en el artículo 95 numeral 9 de la Constitución, a cuyo tenor es deber de la persona y del ciudadano contribuir con el financiamiento de los gastos e inversiones del Estado, dentro de conceptos de justicia y equidad.

En este orden de ideas, desde la Sentencia C-040 de febrero 11 de 1993 (M.P. Dr. Ciro Angarita Barón), pasando por la sentencia C-430 de 1995 y C-109 de 1995 (M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero), hasta culminar en la sentencia C-183 de 1998 (M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz), esta Corporación, siempre ha estimado que las tasas, los impuestos y las contribuciones poseen sus propias características que los definen y los diferencian unas de otras.

Para la Corte, conforme a su jurisprudencia, resulta claro que el valor del costo de adquisición del Diario Oficial a partir de la vigencia del decreto 2150 de 1995, o la suscripción periódica u ocasional al mismo deberán ser pagados, exclusivamente por los usuarios del mismo y la finalidad del cobro va dirigido necesariamente a la recuperación de los costos de producción de la publicación que genera el servicio por parte de la Imprenta Nacional de Colombia, con lo cual se llega a la conclusión de que tal costo encaja dentro del denominado conjunto de "tasas"[3].

Ahora bien, siguiendo con el concepto de tasa como aquellos ingresos tributarios que se establecen unilateralmente por el Estado, pero que sólo se hacen exigibles en el evento de que el particular decida utilizar el servicio público correspondiente. Es decir, se trata de una recuperación total o parcial de los costos que genera la prestación de un servicio público; se autofinancia mediante una remuneración que se paga a la entidad administrativa que lo presta[4]. En este sentido, la tasa, al ser una contribución parafiscal, su imposición le corresponde, de manera privativa a los órganos de representación popular -Congreso, Asambleas Departamentales y Concejos Municipales- (artículo 338, en concordancia con el 150-12, 300-4 y 313-4 superior) y de manera excepcional al Presidente de la República, en virtud de la Emergencia Económica (215 íbidem). En este sentido la sentencia C-116 de 1996 M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz, a propósito del tema expreso:

"La Carta Política autoriza a las citadas Corporaciones Públicas para delegar en las autoridades administrativas respectivas, la labor de fijar las tarifas de las tasas y las contribuciones que cobran a los contribuyentes, como recuperación de los costos que generan los servicios que el

Estado presta por intermedio de alguna de sus entidades, o participación de los beneficios que el contribuyente recibe. La fijación del monto de las tarifas no es asunto discrecional de la autoridad delegataria, pues es requisito indispensable que el legislador haya determinado previamente el sistema y el método para definir tales costos y la forma de hacer su reparto, según lo prescribe el inciso segundo del artículo 338 de la Carta."

De otra parte, en la misma sentencia precisa la Corte que:

"De otra parte, es pertinente reiterar que "cuando el Congreso, las asambleas y los concejos hacen uso del expediente previsto en el inciso segundo del artículo 338 de la Carta, están condicionados por la misma preceptiva superior y, por ende, no les es dado traspasar a otra autoridad de manera absoluta e incontrolada la competencia para fijar tarifas de tasas y contribuciones. Es decir, la falta de cualquiera de los enunciados requisitos implica la inconstitucionalidad del acto mediante el cual se otorgó a una autoridad específica tal atribución, pues en ese evento se estaría reasignando una facultad propia del respectivo cuerpo colegiado por fuera de los límites señalados en el Ordenamiento Fundamental".

En síntesis, como el legislador, en la ley 190 de 1995, art. 83, no autorizó la creación de las tasas, ni mucho menos delegó la fijación de una tarifa o de un cobro económico, como al que hace alusión implícitamente el decreto 2150 de 1995, cuando derogó expresamente el artículo 11 de la ley 57 de 1985, estima la Corte que el artículo 97, en lo demandado, transgrede el artículo 338 de la Carta, e igualmente, excede el marco preciso de las facultades atribuidas al Gobierno, por el artículo 83 de la Ley 190 de 1995, o norma habilitante, así como también excede las facultades concedidas al Ejecutivo al regular una materia reservada, por la Constitución, únicamente, al legislador, lo que constituye, por lo tanto, una clara violación del artículo 150-10 superior.

En consecuencia, la disposición acusada en lo atinente a la derogatoria del artículo 11 de la ley 57 de 1985, viola, parcialmente, el ordenamiento superior, en cuanto derogó todo el artículo y sólo podía hacerlo respecto del segmento "requiriendo la autorización del Ministerio de Gobierno, del Gobernador, Intendente, Comisario o del Alcalde en su caso", por exceso en el ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas por el artículo 83 de la ley 190 de 1995.

Por tal motivo será retirado del ordenamiento jurídico el segmento correspondiente, sin necesidad de analizar los otros cargos formulados por el actor en su demanda.

En consecuencia, es exequible el artículo acusado, en la parte que dice:

"El número de ejemplares de cada una de las ediciones del Diario Oficial y de los boletines y Gacetas contemplados en esta ley se fijará por la autoridad encargada de su dirección, teniendo en cuenta la necesidad de su distribución gratuita en oficinas públicas, universidades, medios de comunicación, asociaciones y cuerpos profesionales y la atención de las suscripciones que adquieran los particulares..."

Es claro que en este caso, el Gobierno no estaba revestido de facultades extraordinarias para crear tasas ni delegar en entidades administrativas el cobro de servicios, pues ello es reserva del legislador, por lo tanto, no podía, el Ejecutivo sino reformar o suprimir ciertas instituciones o mecanismos previstos en las leyes, si estos se revelasen innecesarios para el funcionamiento eficaz, eficiente y oportuno de la administración pública.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declarar INEXEQUIBLE parcialmente la expresión normativa "y 11 de la ley 57 de 1985", contenida en el artículo 97 del Decreto-ley 2150 de 1995, en cuanto derogó todo el artículo y sólo podía hacerlo respecto del segmento "requiriendo la autorización del Ministerio de Gobierno, del Gobernador, Intendente, Comisario o del Alcalde en su caso", por exceso en el ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas por el artículo 83 de la ley 190 de 1995. En consecuencia, es exequible el artículo acusado, en la parte que dice:

"El número de ejemplares de cada una de las ediciones del Diario Oficial y de los boletines y Gacetas contemplados en esta ley se fijará por la autoridad encargada de su dirección, teniendo en cuenta la necesidad de su distribución gratuita en oficinas públicas, universidades, medios de comunicación, asociaciones y cuerpos profesionales y la atención de las suscripciones que adquieran los particulares..."

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

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

[1] Cfr. Corte Constitucional. Sentencias Nos. 510 y 511 del 3 de septiembre de 1992.

Magistrado Ponente: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

[2] Cfr. Corte Constitucional. Sentencia N° 416 del 18 de junio de 1992. Magistrado Ponente:

Dr. José Gregorio Hernández Galindo.

[3] C-465/93 M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa

[4] C-455/94 M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma del Ministerio de Relaciones Exteriores

ISSN 2256-1633

Última actualización: 30 de septiembre de 2024 - (Diario Oficial No. 52.869 - 4 de septiembre de 2024)

