

REPUBLICA DE COLOMBIA

GACETA JUDICIAL
37



GACETA
DE LA
CORTE CONSTITUCIONAL

1994

TOMO 12

DICIEMBRE

**ORGANO OFICIAL DE DIVULGACION
DE LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL**

**Contiene todas las Providencias proferidas en asuntos
de Constitucionalidad y Tutela por la Corte Constitucional**

PROHIBIDA LA VENTA

Juan Jarami Uro

REPUBLICA DE COLOMBIA

**GACETA
DE LA
CORTE CONSTITUCIONAL**

1994

(DICIEMBRE)



TOMO 12

ORGANO OFICIAL DE DIVULGACION
DE LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

Contiene todas las providencias proferidas en asuntos
de constitucionalidad y tutela por la corte constitucional

PROHIBIDA LA VENTA

CORTE CONSTITUCIONAL

**1994
MAGISTRADOS**

JORGE ARANGO MEJIA
Presidente

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO
Vicepresidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

CARLOS GAVIRIA DIAZ

HERNANDO HERRERA VERGARA

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

FABIO MORON DIAZ

VLADIMIRO NARANJO MESA

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO
Secretaria General

SONIA MIREYA VIVAS PINEDA
Relatora

SUMARIO

Páginas

AUTOS (Diciembre)

AUTO No. 028 de diciembre 01 de 1994	11
AUTO No. 029 de diciembre 02 de 1994	15
AUTO No. 030 de diciembre 07 de 1994	19
AUTO No. 031 de diciembre 13 de 1994	22
AUTO No. 032 de diciembre 14 de 1994	25
AUTO No. 033 de diciembre 15 de 1994	27

SENTENCIAS DE CONSTITUCIONALIDAD 1994 (Diciembre)

SENTENCIA No. C-544 de diciembre 01 de 1994	33
SENTENCIA No. C-545 de diciembre 01 de 1994	43
SENTENCIA No. C-546 de diciembre 01 de 1994	55
SENTENCIA No. C-547 de diciembre 01 de 1994	72
SENTENCIA No. C-548 de diciembre 01 de 1994	103
SENTENCIA No. C-549 de diciembre 01 de 1994	125
SENTENCIA No. C-555 de diciembre 06 de 1994	135
SENTENCIA No. C-556 de diciembre 06 de 1994	169
SENTENCIA No. C-557 de diciembre 06 de 1994	178

SENTENCIA No. C-558 de diciembre 06 de 1994	187
SENTENCIA No. C-559 de diciembre 06 de 1994	216
SENTENCIA No. C-560 de diciembre 06 de 1994	225
SENTENCIA No. C-561 de diciembre 06 de 1994	242
SENTENCIA No. C-562 de diciembre 06 de 1994	249

**SENTENCIA SOBRE OBJECIONES PRESIDENCIALES 1994
(Diciembre)**

SENTENCIA No. C-566 de diciembre 06 DE 1994	261
---	-----

**SENTENCIAS DE TUTELA 1994
(Diciembre)**

SENTENCIA T-550 de diciembre 02 de 1994	269
SENTENCIA T-551 de diciembre 02 de 1994	280
SENTENCIA T-552 de diciembre 02 de 1994	287
SENTENCIA T-553 de diciembre 02 de 1994	297
SENTENCIA T-554 de diciembre 05 de 1994	309
SENTENCIA T-563 de diciembre 07 de 1994	317
SENTENCIA T-564 de diciembre 06 de 1994	325
SENTENCIA T-565 de diciembre 06 de 1994	342
SENTENCIA T-567 de diciembre 07 de 1994	356
SENTENCIA T-568 de diciembre 07 de 1994	364
SENTENCIA T-569 de diciembre 07 de 1994	371
SENTENCIA T-570 de diciembre 06 de 1994	386
SENTENCIA T-571 de diciembre 07 de 1994	393
SENTENCIA T-572 de diciembre 07 de 1994	400
SENTENCIA T-573 de diciembre 09 de 1994	422
SENTENCIA T-574 de diciembre 14 de 1994	432
SENTENCIA T-575 de diciembre 14 de 1994	446
SENTENCIA T-576 de diciembre 14 de 1994	453
SENTENCIA T-577 de diciembre 14 de 1994	464
SENTENCIA T-578 de diciembre 14 de 1994	468
SENTENCIA T-579 de diciembre 14 de 1994	481
SENTENCIA T-580 de diciembre 14 de 1994	496

AUTOS 1994
(Diciembre)

**AUTO No. 028
de diciembre 01 de 1994**

**DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Rechazo/COSA
JUZGADA**

El estudio de constitucionalidad del artículo 6^o de la Ley 86 de 1989, realizado en la sentencia C-004 de 1993 se hizo en forma íntegra y comprendió todos los argumentos pertinentes para llegar a la declaratoria de exequibilidad del precepto acusado.

Ref.: Expediente No. D-746.

Se resuelve sobre el Recurso de Súplica contra el Auto que rechaza la demanda presentada contra una parte del art. 6^o de la Ley 86 de 1989.

Actores: Gerardo Antonio Cardona Ramírez, Tulio Elí Chinchilla Herrera y José del Carmen Ortega Chaparro.

Magistrado Sustanciador: Dr. FABIO MORON DIAZ

Santafé de Bogotá, D. C., diciembre primero (1o.) de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

La Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, resuelve sobre el recurso de súplica presentado por los actores en el asunto de la referencia, contra el auto del nueve (9) de noviembre de mil novecientos noventa y cuatro (1994), por el que se rechazó la demanda presentada contra un aparte del artículo 6^o de la Ley 86 de 1989, previas las siguientes

CONSIDERACIONES

1a. Los ciudadanos Gerardo Antonio Cardona Ramírez, Tulio Elí Chinchilla Herrera y José del Carmen Ortega Chaparro, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad que establece el artículo 242, numeral 4º de la Constitución Nacional, presentaron ante la Corte Constitucional la demanda de la referencia contra una parte del artículo 6º de la Ley 86 de 1989.

2a. Por auto de nueve (9) de noviembre de mil novecientos noventa y cuatro (1994), del Magistrado sustanciador, la mencionada demanda fue rechazada, toda vez que la Corte Constitucional, mediante sentencia C-004 de enero 14 de 1993, que hizo tránsito a cosa juzgada constitucional, declaró exequible la norma acusada.

3a. Dentro del término de ejecutoria del auto que rechazó la demanda de la referencia, los demandantes interpusieron el recurso de súplica, con fundamento en los siguientes argumentos:

Advierten que “sin atentar contra la necesaria seguridad jurídica, el carácter no absoluto de la cosa juzgada constitucional deriva del concepto mismo de Constitución en cuanto a norma de normas, y de su fuerza rectora sobre la vida institucional y social de las comunidades territorialmente determinadas, cuyos conflictos han de dirimirse por cauces judiciales”. En este mismo sentido, sostienen que aun existiendo cosa juzgada constitucional, “el acceso a la jurisdicción -derecho constitucional fundamental por aspectos no considerados en un fallo anterior, es procedente, si el juez de constitucionalidad estima que todas las posibilidades de análisis no se agotan en un único fallo sobre cada precepto”.

Indican que al versar su demanda “sobre una norma que ya había sido objeto de pronunciamiento en forma genérica sobre su constitucionalidad”, no están afirmando que la revisión realizada en la sentencia C-004 de 1993 “sea incompleta o se haya omitido el deber de contrastar la norma impugnada frente a toda la Constitución”, sino por el contrario, han querido plantear aspectos sobre los cuales la Corte no pudo pronunciarse “porque la demanda que le dio origen, en ningún momento llamó la atención sobre ellos”, pues la mencionada sentencia se limitó “a analizar las relaciones centro-periferia, nación-regiones, en torno al artículo 6º de la Ley 86 de 1989”, y la demanda por ellos presentada “compromete otro aspecto sobre el cual no hay cosa juzgada constitucional: Las relaciones Valle de Aburrá-Municipios Antioqueños”.

4a. La Corte Constitucional, mediante sentencia No. C-004 de 1993 se pronunció sobre el tema de la cosa juzgada constitucional, en los siguientes términos:

“Frente a un juicio de constitucionalidad respecto de una determinada norma es necesario diferenciar tres situaciones: la primera ocurre cuando el estudio sobre la exequibilidad de una norma se hace exclusivamente desde el punto de vista formal -trámite legislativo, exceso en las facultades extraordinarias, adopción, promulgación, etc. En estos casos el fallo tendrá el carácter de “cosa juzgada relativa”, por cuanto serán admitidas futuras demandas de inconstitucionalidad que versen sobre la norma ya declarada exequible, pero cuyos cargos estén orientados a demostrar la inconstitucionalidad por cuestiones de fondo. Sobre estos precisos aspectos la Corte no se ha pronunciado y por lo tanto debe abordar su estudio, en desarrollo de su función de guardiana de la Constitución.

“De acuerdo con esto, la “cosa juzgada relativa” impide la admisión de demandas cuyos cargos tengan como fundamento irregularidades de forma de la norma. Por lo general los fallos sobre cosa juzgada relativa, expresamente limitan su alcance, pues restringen la decisión al preciso ámbito de lo formal. Sobre el tema se pronunció la Corte Suprema de Justicia, así:

“... ”

“La segunda situación se presenta cuando se ha declarado exequible o inexecutable una norma con fundamento en determinados cargos y es acusada posteriormente con base en cargos distintos, o por infracción de normas diferentes del mismo texto constitucional.

“En estos casos el efecto de la cosa juzgada absoluta se extiende a las consideraciones específicas de cada fallo. Son éstas, pues, los elementos fundamentales para determinar en cada caso el alcance del estudio realizado por el fallador, frente a los artículos constitucionales que estime pertinentes para la dilucidación del acuerdo o contradicción de la norma estudiada con los preceptos de la Carta. A contrario sensu, la cosa juzgada no cobija aquellos aspectos eventualmente relevantes en el juicio de constitucionalidad que no fueron objeto de estudio, ni mencionados en ninguna parte por el fallador.

“En principio entonces, en este evento operará con todo el rigor la cosa juzgada absoluta, salvo que la sentencia hubiere sido explícita en manifestar que el juicio de constitucionalidad se realiza exclusivamente respecto de ciertos y determinados preceptos, o cuando el juez advierta que existen elementos relevantes que no fueron considerados en el primer fallo, y que pueden llevar a la declaratoria de inconstitucionalidad de la norma demandada.

“La tercera situación se presenta en el evento del tránsito constitucional. Estudiada una norma bajo la vigencia de un ordenamiento constitucional y declarada exequible, nada impide que con la entrada en vigencia de una nueva Carta dicha norma resulte inconstitucional, lo cual hace procedente un nuevo

juicio, sin que pueda hablarse de cosa juzgada.” (Cfr. Sentencia C-004/93. M.P. Dr. Ciro Angarita Barón).

5a. El estudio de constitucionalidad del artículo 6º de la Ley 86 de 1989, realizado en la sentencia C-004 de 1993 se hizo en forma íntegra y comprendió todos los argumentos pertinentes para llegar a la declaratoria de exequibilidad del precepto acusado, tal como se afirmó en el auto de rechazo de la demanda de la referencia.

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

RESUELVE:

Confirmar en todas sus partes el auto del nueve (9) de noviembre de mil novecientos noventa y cuatro (1994) del Despacho del H. Magistrado Alejandro Martínez Caballero, por el que se rechazó la demanda presentada por los ciudadanos Gerardo Antonio Cardona Ramírez, Tulio Elí Chinchilla Herrera y José del Carmen Ortega Chaparro contra una parte del artículo 6º de la Ley 86 de 1989.

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

JORGE ARANGO MEJIA, Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL, Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ, Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO, Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA, Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, Magistrado

FABIO MORON DIAZ, Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA, Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO, Secretaria General

**AUTO No. 029
de diciembre 02 de 1994**

DERECHO A LA IMPUGNACION

El de impugnar es un derecho de naturaleza constitucional, reconocido a las partes que intervienen en el procedimiento de tutela y que, por lo mismo, el acceso a la segunda instancia no está condicionado al cumplimiento de requisitos formales distintos al de hacer uso del recurso dentro del término dispuesto por la ley. La sentencia de tutela puede ser impugnada total o parcialmente. La sentencia de tutela puede ser impugnada total o parcialmente, en ejercicio del mismo derecho de rango constitucional al que se alude.

-Sala Quinta de Revisión-

Ref.: Expediente T-44649.

Acción de Tutela instaurada por María Rocío Henao de Arcila contra la Fiscalía Regional de Santafé de Bogotá.

Magistrado Ponente: Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO.

Santafé de Bogotá, D.C., dos (2) de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

Durante el trámite del asunto en referencia, el Juzgado Séptimo Penal del Circuito de Santafé de Bogotá, D.C., mediante fallo del treinta (30) de junio del presente año, resolvió conceder la tutela solicitada por María Rocío Henao de Arcila. Al mismo tiempo, ordenó expedir copia de la providencia, a fin de

enviarla a la Procuraduría Delegada para la Vigilancia Judicial, con el objeto de iniciar una investigación por la posible falta disciplinaria en que pudo incurrir el Fiscal Regional.

De acuerdo con la constancia que obra en el expediente (folio 51), el fallo se notificó por estado el siete (7) de julio y el término para impugnar venció el doce (12) del mismo mes.

El día seis (6) de julio del presente año, la Jefe de la Unidad Especializada de Preliminares, Doctora Aurora Ramírez de Araoz, dirigió al Juzgado Séptimo Penal del Circuito de Santafé de Bogotá, D.C., una comunicación, mediante la cual informó que el Fiscal Regional afectado con el fallo de tutela había expresado su voluntad de impugnar la decisión judicial.

Según lo certificó el Juzgado (Folio 98), el Fiscal Regional interpuso, dentro del término de ley, “recurso de apelación” contra el fallo de tutela.

El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá, D.C., -Sala Penal-, mediante providencia del veintidós (22) de julio de año en curso, resolvió abstenerse de conocer del fallo a través del cual fueron tutelados los derechos fundamentales de María Rocío Henao de Arcila y ordenó enviar las diligencias a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

El argumento del Tribunal consistió en que, a su juicio, la impugnación no estaba dirigida “contra acto de acción u omisión de autoridad pública por violación de derechos fundamentales, sino contra la decisión de compulsar copias para investigar la supuesta falta disciplinaria en que hubiere podido incurrir (el Fiscal Regional) en la evacuación de las diligencias preliminares...”.

“Es decir -agrega- el impugnante no controvierte en modo alguno los argumentos del fallo de tutela por vulneración a derechos fundamentales consagrados en la Constitución Nacional con esa decisión, sino contra el auto de sustanciación que ordena ser investigado disciplinariamente por la Procuraduría Delegada para la Vigilancia Judicial, organismo a donde el impugnante debe aportar la documentación que estime pertinente en orden a justificar la presunta mora que se le atribuye, por ser este ente oficial a donde se dispuso el envío de las copias, encargado de dirimir y resolver la situación que se plantea, donde se examinará y resolverá lo que en derecho corresponda”.

“Por tanto -concluye- la orden de compulsar copias, es auto de sustanciación que en nada toca ni controvierte el fallo de tutela proferido en este asunto, que lleva a la Sala a abstenerse de conocer de la presente actuación”.

El derecho de impugnar los fallos de tutela.

De manera reiterada la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre el tema procesal que ahora se plantea, señalando que el de impugnar es un derecho de naturaleza constitucional, reconocido a las partes que intervienen en el procedimiento de tutela y que, por lo mismo, el acceso a la segunda instancia no está condicionado al cumplimiento de requisitos formales distintos al de hacer uso del recurso dentro del término dispuesto por la ley.

Acerca de esta materia la Corte ha expresado:

“...Este carácter simple de la impugnación es concordante con la naturaleza preferente y sumaria que la Constitución atribuye a la acción de tutela y con la informalidad que, en consecuencia, subraya el artículo 14 del Decreto 2591 para la presentación de la solicitud, cuando establece inclusive que al ejercitar la acción “no será indispensable citar la norma constitucional infringida, siempre que se determine claramente el derecho violado o amenazado”.

“En este orden de ideas, no es posible equiparar la impugnación del fallo de tutela con los demás recursos consagrados en otras leyes, pues ellos tienen fines distintos y diferente régimen, menos aún con el objeto de impedir su ejercicio haciéndole extensivos “por analogía” requisitos expresamente indicados para los recursos ordinarios o extraordinarios.

“Además, acudiendo a la interpretación teleológica de las normas constitucionales, se halla fácilmente el sentido protector de la acción de tutela, al igual que su inconfundible orientación hacia el perfeccionamiento material de los derechos fundamentales (artículos 1º, 2º, y 86 de la Constitución, entre otros), que no se obtiene dentro de una concepción que rinda culto a las formas procesales, menos aún si ellas no han sido expresamente consagradas. Al fin y al cabo, de lo que se trata es de velar por la prevalencia del derecho sustancial, tan nítidamente definida por el artículo 228 de la Carta Política. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Tercera de Revisión. Sentencia T-501 del 21 de agosto de 1992).

Según lo previsto en la Constitución, “el fallo, que será de inmediato cumplimiento, podrá impugnarse ante el juez competente”.

Es claro que la posibilidad de impugnación alude a la decisión judicial como un todo, es decir, se refiere a la integridad de su contenido.

Obviamente, a quien ha sido afectado por la providencia judicial -que puede ser el accionante o la persona o autoridad contra la que se instauró la acción- le interesa en principio que el superior verifique lo actuado para que se revoque o modifique aquella, en lo que le es desfavorable.

Puede ser que el impugnante acepte parte del fallo -aun en el evento de haberse proferido en su contra- y, en consecuencia, a ese respecto no habría

impugnación, pero ésta sí se tendría en los aspectos que el recurrente estima deban ser reconsiderados.

Así las cosas, la sentencia de tutela puede ser impugnada total o parcialmente, en ejercicio del mismo derecho de rango constitucional al que se alude.

Si ello es así, mal puede el juez de segunda instancia descalificar la impugnación por la sola circunstancia de que se refiera a una parte del proveído judicial atacado, pues admitirlo así significaría aceptar que decisiones tales como las de compulsar copias o adelantar ciertos trámites adicionales a la determinación de fondo no hacen parte de la sentencia.

Aunque desde el punto de vista material bien puede distinguirse entre las resoluciones adoptadas por el juez, ya que no todas tocan con el fondo de la controversia -que radica en determinar si la acción instaurada está llamada a prosperar y en definir las órdenes judiciales que en caso afirmativo deben impartirse-, es lo cierto que la misma sentencia, en aquellas resoluciones que no aluden al asunto principal, puede afectar derechos de cualquiera de las partes y, por tanto, no tiene sentido excluirlas de la opción de impugnar, menos todavía cuando el Constituyente no estableció al respecto discriminación alguna.

Despréndese de lo dicho que, habiéndose interpuesto a tiempo el recurso, desconocerlo y abstenerse de tramitarlo, sobre la base de clasificar las decisiones tomadas por el juez de primera instancia, implica vulnerar el derecho que la Carta Política otorga a las partes dentro del procedimiento de tutela.

Ello es todavía más claro si se tiene en cuenta el carácter preferente y sumario de este mecanismo, el cual puede implicar la adopción de determinaciones que prima facie parezcan acertadas pero que ameriten su modificación o revocatoria merced al más reposado análisis del superior, fundado en los argumentos expuestos por el impugnante. Estos, si bien no son indispensables para que se tramite la impugnación, pueden ser presentados con el objeto de ilustrar al juez o tribunal competente sobre los puntos que son motivo de descontento.

Por todo lo anterior, la Sala no entra todavía a revisar el asunto, esperando a que se tramite la segunda instancia, etapa en la cual la Sala Penal del tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá, D.C., se halla obligada a resolver de fondo sobre la impugnación, para lo cual se ordenará devolver las diligencias correspondientes, previa declaración de que lo actuado en la segunda instancia en el sentido de abstenerse de conocer del fallo impugnado queda sin ningún valor ni efecto.

DECISION

Atendiendo a las consideraciones precedentes, la Corte Constitucional de la República de Colombia -Sala Quinta de Revisión-,

RESUELVE:

Primero. ABSTENERSE de efectuar la revisión de fondo de las decisiones mencionadas, toda vez que se ha pretermitido una instancia.

Segundo. Declarar sin valor ni efecto la providencia proferidas el veintidós (22) de julio de mil novecientos noventa y cuatro (1994) por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá, D.C., mediante la cual resolvió abstenerse de conocer del fallo que tuteló los derechos de María Rocío Henao de Arcila y ordenó el envío de las diligencias a la Corte Constitucional.

Tercero. El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá, D.C., -Sala Penal-, tramitará y resolverá acerca de la impugnación presentada por el Fiscal Regional y remitirá de nuevo el expediente a esta Sala para los efectos contemplados en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política, 32 y 33 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase,

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO,
Magistrado Ponente - Presidente de la Sala

HERNANDO HERRERA VERGARA, Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO, Secretaria General

**AUTO No. 030
de diciembre 07 de 1994**

**DEMANDA DE TUTELA-Inadmisión/
JUEZ DE TUTELA-Obligaciones**

La inadmisión de la acción de tutela decretada en este asunto no corresponde a lo preceptuado por el Decreto 2591 de 1991, pues el juez está obligado a tramitar la acción de tutela salvo el rechazo en los términos legales, pues de lo contrario dicho procedimiento se debilita, y además pierde eficacia la garantía de defensa de los derechos fundamentales que consagró la Constitución de 1991 en su artículo 86. Cabe reiterar que la improcedencia de la acción se debe declarar en el fallo de tutela si el juez la encuentra acreditada legalmente, y no antes, al igual que la desestimación de las pretensiones del accionante, pues así lo ha entendido la jurisprudencia de esta Corporación. Y como así no se procedió se declarará sin valor ni efecto alguno la decisión del Juez Civil de Dosquebradas, a efecto de que tramite la acción y adopte la decisión a que haya lugar, en relación con la demanda de tutela, bien sea para concederla o negarla, o declararla improcedente de acuerdo con las causales respectivas y el examen de la situación planteada, a fin de verificar si se está o no en una situación de subordinación o indefensión por parte de un particular, que pueda constituir objeto de la acción.

Ref.: Expediente No. T-51556.

Acción de tutela de la Junta de Acción Comunal Urbanización San Félix de Dosquebradas (Risaralda) contra el Sindicato de Balasteros de Risaralda.

Magistrado Ponente: Dr. HERNANDO HERRERA VERGARA.

Santafé de Bogotá, diciembre siete (7) de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

SALA SEXTA DE REVISION

AUTO

La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz y Hernando Herrera Vergara procede a revisar la providencia proferida por el Juzgado Civil Municipal de Dosquebradas, el día 13 de octubre de 1994.

CONSIDERANDO

1. Que la accionante ha acudido al mecanismo de la tutela, con el fin de que le sean protegidos sus derechos a la vida, a los recursos naturales, al saneamiento ambiental, a la vivienda digna, al medio ambiente sano.

2. Que el Juzgado Civil Municipal de Dosquebradas (Risaralda), declaró improcedente la tutela sin haber adelantado trámite alguno, por considerar que no correspondía a ninguno de los eventos de procedencia de la acción contra particulares, ya que el Sindicato de Balasteros “es de carácter particular y no presta servicios públicos”.

3. Que de acuerdo con el artículo 86 de la Constitución Nacional, y los Decretos Nos. 2591 de 1991 y Reglamentario No. 306 de 1992, esta Corporación considera que el Juez de tutela debe pronunciarse de fondo, agotando todas las etapas del proceso bien sea para acoger o desestimar la acción de tutela, o declarar su improcedencia, salvo en los casos de inadmisión o rechazo previstos en la ley.

4. “Que para esta Sala de Revisión no es claro que en un proceso de tutela, fundándose en la supuesta improcedencia de la acción por interponerse contra particulares, sin haberse notificado al demandado ni practicado prueba alguna, se pueda pretermitir su trámite de la manera como lo hizo el Juzgado Civil Municipal de Dosquebradas, sin tener en cuenta que, frente al análisis que debe hacerse de la demanda y sus pruebas, es procedente la acción de tutela para proteger derechos fundamentales contra particulares cuando los afectados se encuentren en alguna o varias de las situaciones previstas en el artículo 42 del Decreto 2591 de 1991, o que el análisis de las pruebas en cada caso en concreto debe ser el soporte para declarar la improcedencia de la misma fundada en las disposiciones legales de que tratan los Decretos mencionados.

5. Que el Juzgado Civil Municipal de Dosquebradas argumentando la improcedencia de la acción de tutela la inadmitió, equiparándola en sus efectos prácticos a un rechazo.

6. Que la inadmisión de la acción de tutela decretada en este asunto no corresponde a lo preceptuado por el Decreto 2591 de 1991, pues el Juez está obligado a tramitar la acción de tutela salvo el rechazo en los términos legales, pues de lo contrario dicho procedimiento se debilita, y además pierde eficacia la garantía de defensa de los derechos fundamentales que consagró la Constitución de 1991 en su artículo 86. Cabe reiterar que la improcedencia de la acción se debe declarar en el fallo de tutela si el juez la encuentra acreditada legalmente, y no antes, al igual que la desestimación de las pretensiones del accionante, pues así lo ha entendido la jurisprudencia de esta Corporación. Y como así no se procedió se declarará sin valor ni efecto alguno la decisión del Juez Civil de Dosquebradas, a efecto de que tramite la acción y adopte la decisión a que haya lugar, en relación con la demanda de tutela, bien sea para concederla o negarla, o declararla improcedente de acuerdo con las causales respectivas y el examen de la situación planteada, a fin de verificar si se está o no en una situación de subordinación o indefensión por parte de un particular, que pueda constituir objeto de la acción.

Por las consideraciones anteriormente expuestas, la Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional,

RESUELVE:

Primero. Declarar sin valor ni efecto alguno la providencia de improcedencia de la acción de tutela presentada por la Junta de Acción Comunal San Félix de Dosquebradas contra el Sindicato de Balasteros de Risaralda, proferida por el Juzgado Civil Municipal de Dosquebradas, por los motivos anteriormente expuestos.

Segundo. Ordénase al Juzgado Civil Municipal de Dosquebradas admitir la acción de tutela, y darle el trámite que corresponde, de acuerdo con lo preceptuado por los Decretos 2591 de 1991 y 306 de 1992.

Tercero. Una vez agotadas las etapas de instancia, el Juzgado competente remitirá el expediente a la Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, para efectuar la revisión de la decisión o decisiones judiciales correspondientes.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, Magistrado

FABIO MORON DIAZ, Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA, Magistrado Ponente

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO, Secretaria General

AUTO No. 031
de diciembre 13 de 1994

MEDIDAS PROVISIONALES PARA PROTEGER
UN DERECHO/SERVICIO DE ACUEDUCTO-Restablecimiento

Lo urgente ahora y, como una medida provisional, es el restablecimiento del servicio de acueducto, tal como se venía prestando antes del cumplimiento de la sentencia del Juez. Por ello, se ordenará al Alcalde el inmediato restablecimiento del servicio de acueducto, para que no se sigan causando los perjuicios descritos.

Ref.: Expediente T- 54.604.

Demandante: Néstor Gregory Díaz Rodríguez.

Procedencia: Juzgado Primero Civil del Circuito de Ibagué.

Magistrado Sustanciador: Dr. JORGE ARANGO MEJIA

Auto aprobado en Santafé de Bogotá, sesión de la Sala Primera de Revisión, a los trece (13) días, del mes de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

La Sala Primera de Revisión, integrada por los Magistrados Jorge Arango Mejía, Antonio Barrera Carbonell y Eduardo Cifuentes Muñoz, procede a dictar las medidas provisionales previstas en el artículo 7^o del Decreto 2591 de 1991, en el proceso de tutela originado en la demanda presentada por Néstor Gregory Díaz R., contra el Municipio de Piedras, Departamento del Tolima, representado por Enrique Rodríguez Martínez, Alcalde Municipal. Esta decisión se adopta con base en los siguientes hechos y consideraciones.

Primero.- Hechos

a) El ciudadano Néstor Gregory Díaz Rodríguez, actuando como agente oficioso de los habitantes de Piedras, Tolima, presentó demanda contra el Municipio, para que el juez ordenara al Alcalde abstenerse “de suministrar agua para el consumo humano del Río Opia o de los Pozos Perforados”.

b) La demanda se basó en que “con la calidad del agua que se consume en el Municipio de Piedras se está atentando contra la salud y vida de sus habitantes...”.

c) Surtido el trámite de la primera instancia, en la sentencia la Juez Promiscua Municipal ordenó al Alcalde adoptar las medidas necesarias para lograr la prestación adecuada del servicio de acueducto. Para esto, se le concedió un plazo de un (1) año. La juez rechazó expresamente la posibilidad de ordenar la suspensión del servicio de acueducto.

d) En virtud de la impugnación del actor, el proceso subió al Juzgado Primero Civil del Circuito de Ibagué.

e) En la sentencia de segunda instancia, se ordenó al Alcalde Municipal de Piedras “suspender el suministro de agua contaminada” y proveer “a los habitantes del casco urbano, con agua potable, empleando para ello los medios necesarios”.

f) Obligado por el fallo últimamente citado, el Alcalde suspendió el funcionamiento del acueducto, y acondicionó dos volquetas, para que diariamente acarrearán agua desde Ibagué, para ser suministrada a los habitantes del área urbana, en pequeñas cantidades.

g) Los hechos narrados han causado los naturales inconvenientes, entre ellos los olores nauseabundos del alcantarillado, originados en el hecho de no circular agua por él.

Segundo.- Consideraciones

a) El artículo 7º del Decreto 2591 de 1991, autoriza la adopción de medidas provisionales, dentro del procedimiento propio de la acción de tutela.

Una de tales medidas es la contemplada por el inciso segundo: “Sin embargo, a petición de parte o de oficio, se podrá disponer la ejecución o la continuidad de la ejecución, para evitar perjuicios ciertos e inminentes al interés público”.

Las expresiones “ejecución” o “continuidad de la ejecución” se refieren a la “aplicación del acto concreto” que amenace o vulnere el derecho que se busca

proteger por la acción de tutela. Así se deduce de la lectura de los incisos primero y segundo del artículo 7º.

b) En el caso que nos ocupa, es evidente que a los usuarios del acueducto área de Piedras les ha causado gravísimos perjuicios la orden impartida por el Juez Primero Civil del Circuito de Ibagué, de suspender tal servicio. Algunos de ellos así lo manifiestan, en memorial presentado el 3 de noviembre, que lleva centenares de firmas:

“Vemos con preocupación que mediante el fallo proferido por su Despacho el día 31 de octubre pasado, se ordena al señor Alcalde, que en un término de 48 horas, suspenda el servicio del agua del acueducto. De realizarse lo anterior nos ocasionaría graves e impredecibles perjuicios, ya que es la única fuente que por ahora tenemos para solucionar nuestras necesidades domésticas y de consumo, generando un problema sanitario y hasta de orden público...”

c) En conclusión, lo urgente ahora y, como una medida provisional, es el restablecimiento del servicio de acueducto, tal como se venía prestando antes del cumplimiento de la sentencia del Juez Primero Civil del Circuito de Ibagué.

Por ello, con base en el artículo 7º del Decreto 2591 de 1991 parcialmente transcrito, se ordenará al Alcalde el inmediato restablecimiento del servicio de acueducto, para que no se sigan causando los perjuicios descritos.

Posteriormente, con sujeción a los términos legales, la Corte Constitucional revisará los fallos de primera y segunda instancia dictados en este proceso.

Además, se sugerirá al Alcalde Municipal de Piedras consultar con el Servicio Seccional de Salud del Tolima, sobre las medidas o prácticas mínimas que puedan adoptar los usuarios del servicio de acueducto, para eliminar, dentro de lo posible, cualquier problema relacionado con su consumo.

Por lo expuesto, la Corte Constitucional.

RESUELVE:

Primero. Provisionalmente, ORDENASE al Alcalde Municipal de Piedras, Tolima, restablecer inmediatamente el servicio de acueducto, tal como éste se venía prestando antes de cumplirse la sentencia dictada por el Juez Primero Civil del Circuito de Ibagué, el día 31 de octubre de 1994, dentro del proceso de tutela promovido por Néstor Gregory Díaz Rodríguez. Posteriormente, dentro de los términos legales, la Corte decidirá sobre los fallos objeto de revisión.

Segundo. El Alcalde Municipal de Piedras consultará con el Servicio Seccional de Salud del Tolima, en relación con las medidas que pueden adoptar los usuarios del servicio de acueducto, para eliminar, dentro de lo posible, cualquier problema relacionado con su consumo.

Tercero. Notifíquese esta decisión, para su cumplimiento, al Alcalde del Municipio mencionado, y comuníquese al Juzgado Promiscuo Municipal del mismo.

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

JORGE ARANGO MEJIA, Magistrado Sustanciador

ANTONIO BARRERA CARBONELL, Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO, Secretaria General

**AUTO No. 032
de diciembre 14 de 1994**

NULIDAD POR FALTA DE NOTIFICACION

En defensa del derecho constitucional fundamental al debido proceso -que no puede ser vulnerado por el juez de tutela so pretexto de la protección de otros derechos fundamentales-, declarará la nulidad derivada de la falta de notificación de las personas determinadas que debieron ser citadas como partes.

Ref.: Proceso T-43958.

Actores: Cecilia Callejas de Campos y Rafael Campos Morales.

Procedencia: Juzgado 17 Civil del Circuito de Santafé de Bogotá, D.C.

Magistrado Sustanciador: Dr. JORGE ARANGO MEJIA.

Auto aprobado en Santafé de Bogotá, por la Sala Primera de Revisión, el catorce (14) de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

En este negocio -donde se pretende la suspensión definitiva de una entrega de un inmueble, diligencia ordenada a la Inspección 11 "A" Distrital de Policía por el Juzgado 10o. Civil del Circuito de Santafé de Bogotá, D.C., como resultado de una transacción efectuada por las partes en el proceso ejecutivo de Juan Manuel Baraya Gaviria contra Meals de Colombia S.A. Mercadeo de Alimentos de Colombia S.A.- se ha establecido que, a pesar de lo dispuesto por el artículo 16 del Decreto 2591 de 1991, el auto admisorio de la demanda, dictado por el Juzgado 17 Civil del Circuito de esta ciudad el 19 de julio de presente

año, no se notificó a la autoridad comitente, ni a las partes del proceso ejecutivo, no obstante también tener éstas interés legítimo en la decisión de la tutela.

Obedeciendo al criterio expuesto, la Corte, mediante auto del 29 de noviembre de 1994, ordenó poner en conocimiento del Juzgado 10o. Civil del Circuito de Santafé de Bogotá, D.C, y del señor Juan Manuel Baraya Gaviria, la nulidad saneable derivada del hecho de no haber sido notificados del auto que admitió la tutela.

Como este último, dentro de los tres días siguientes al de la notificación, expresó su voluntad de no sanear la nulidad, la Sala, en aplicación del artículo 145 del Código de Procedimiento Civil, modificado por el Decreto 2282, artículo 1º, numeral 85, en concordancia con el numeral 9º del artículo 140 ibídem, también modificado por el numeral 80 del artículo 1º, del citado decreto, y particularmente en defensa del derecho constitucional fundamental al debido proceso -que no puede ser vulnerado por el juez de tutela so pretexto de la protección de otros derechos fundamentales-, declarará la nulidad derivada de la falta de notificación de las personas determinadas que debieron ser citadas como partes.

Con base en lo expuesto, la Sala Primera de Revisión,

RESUELVE:

Primero. DECRETAR la nulidad de todo lo actuado en la presente acción de tutela, a partir, inclusive del auto del Juzgado 17 Civil del Circuito de Santafé de Bogotá, D.C., de fecha diecinueve (19) de julio de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

Segundo. ORDENAR que por Secretaría se devuelva el expediente al Juzgado 17 Civil del Circuito de Santafé de Bogotá, D.C., para que éste, previa la notificación de la demanda al Juzgado 10 Civil del Circuito de Santafé de Bogotá, D.C., al señor Juan Manuel Baraya Gaviria y a Meals de Colombia S.A. Mercadeo de Alimentos de Colombia S.A, nuevamente surta la primera instancia de la acción de tutela.

Notifíquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

JORGE ARANGO MEJIA, Magistrado Sustanciador

ANTONIO BARRERA CARBONELL, Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO, Secretaria General

**AUTO No. 033
de diciembre 15 de 1994**

SENTENCIA DE TUTELA-Informe sobre cumplimiento

El Tribunal, en el término de diez (10) días debe informar a esta Sala acerca de las gestiones llevadas a cabo con el fin de velar por el cumplimiento de la sentencia No. T-244 de 1994, que así se le encomendó, previa la información que deberá obtener del INDERENA, Regional Cundinamarca y de la Gobernación de Cundinamarca, en relación con las medidas ordenadas sobre mecanismo transitorio y la construcción del acueducto veredal a que se refiere la parte motiva de esta providencia.

CORTE CONSTITUCIONAL-Consultas

En relación con la consulta formulada por el Tribunal, debe advertirse que además de ser improcedente, puesto que la Corte Constitucional en los términos del artículo 241 de la Carta Política, no cumple funciones consultivas, las sentencias no son reformables ni revocables, ya que surten los efectos de cosa juzgada.

Ref.: Acción de tutela de Arnulfo Camacho contra María Angélica Medina, Carlos Adolfo Van Arcken y el INDERENA, Regional Cundinamarca. Sentencia No. T-244 de 1994.

Magistrado Ponente: Dr. HERNANDO HERRERA VERGARA.

Santafé de Bogotá, D.C., diciembre quince (15) de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

La Sala Sexta de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, en relación con el asunto de la referencia,

CONSIDERANDO:

1o. Que esta Sala de Revisión mediante sentencia No. T-244 resolvió la tutela presentada por el demandante de la referencia, en cuanto a la protección del derecho a la vida del accionante y demás miembros de la comunidad de la vereda Peladeros, jurisdicción del municipio de Guaduas, amenazada por conductas omisivas del INDERENA, Regional Cundinamarca y de la Alcaldía Municipal de Guaduas.

2o. Que en virtud del citado fallo, se ordenó al INDERENA, Regional Cundinamarca, como mecanismo transitorio, proceder a suprimir los registros que existen en el embalse construido en el predio El Descanso, quebrada Guayabal o El Salitre, de manera que el agua que se encuentra almacenada pueda transitar o fluir libremente por el cauce de la quebrada.

3o. Que igualmente se ordenó al Gobernador del Departamento de Cundinamarca para que disponga a la mayor brevedad de los recursos necesarios y provea lo pertinente a efectos de que el Instituto de Aguas de Cundinamarca dentro de la vigencia del segundo semestre de 1994, proceda a efectuar el estudio, elaboración y ejecución del proyecto de construcción de un acueducto para la vereda de Peladeros, municipio de Guaduas.

4o. Que mediante escrito presentado por el señor Carlos Adolfo Van Arken y la señora María Angélica Medina, solicitaron al Tribunal Superior de Cundinamarca, Sala Agraria, adecuar el fallo proferido por la Corte Constitucional, teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, en el sentido de ordenar al INDERENA, Regional Cundinamarca, autorizar la operación inmediata del embalse construido en el predio El Descanso, jurisdicción del municipio de Guaduas.

5o. Que mediante providencia de 4 de octubre del año en curso, la Sala Agraria del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cundinamarca, negó por improcedente dicha petición.

6o. Que los mismos peticionarios han manifestado que no se ha adecuado el fallo proferido por la Corte Constitucional en relación con el mecanismo transitorio de que trata la providencia citada.

7o. Que es necesario que el Tribunal Superior informe a esta Corporación acerca del cumplimiento de las decisiones adoptadas por parte del INDERENA, Regional Cundinamarca y de la Gobernación de Cundinamarca, por corresponderle a ella "velar por el cumplimiento" de la sentencia mencionada,

RESUELVE:

Primero. Ordénase al Tribunal Superior de Cundinamarca, Sala Agraria, para que en el término de diez (10) días se sirva informar a esta Sala acerca de las gestiones llevadas a cabo con el fin de velar por el cumplimiento de la sentencia No. T-244 de 1994, que así se le encomendó, previa la información que deberá obtener del INDERENA, Regional Cundinamarca y de la Gobernación de Cundinamarca, en relación con las medidas ordenadas sobre mecanismo transitorio y la construcción del acueducto veredal a que se refiere la parte motiva de esta providencia.

Segundo. En relación con la consulta formulada por el Tribunal Superior de Cundinamarca, debe advertirse que además de ser improcedente, puesto que la Corte Constitucional en los términos del artículo 241 de la Carta Política, no cumple funciones consultivas, las sentencias no son reformables ni revocables, ya que surten los efectos de cosa juzgada.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

HERNANDO HERRERA VERGARA, Magistrado Ponente

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, Magistrado

FABIO MORON DIAZ, Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO, Secretaria General

**SENTENCIAS DE
CONSTITUCIONALIDAD
1994
(Diciembre)**

**SENTENCIA No. C-544
de diciembre 01 de 1994**

**ERROR DE DERECHO/DERECHO DE POSESION/PRINCIPIO
DE LA BUENA FE/IGNORANCIA DE LA LEY/
ERROR EXCUSABLE**

El error de derecho recae sobre la existencia, contenido y alcance de las normas jurídicas. La ley puede, en ciertos casos, darle relevancia jurídica. En todo caso, sin embargo, salvo que la ley disponga lo contrario, ésta se aplica con prescindencia del conocimiento que sobre la misma tengan sus destinatarios. En síntesis: alegar el error de derecho, equivale a invocar como excusa la ignorancia de la ley. Y en el caso concreto de la persuasión que prevé el artículo 768, aceptar que ella puede basarse en la afirmación de la ignorancia de la ley. Por el contrario, el “justo error en materia de hecho”, que no se opone a la buena fe, es el error excusable. En punto al régimen de posesión, la ley establece el principio general que prevalece en el ordenamiento jurídico y que consiste en no admitir, por razones de seguridad jurídica y en virtud del atributo de coactividad inherente a la norma jurídica, la procedencia del error de derecho. Allí donde no sea posible alegar error de derecho, no cabe invertir ni modificar las consecuencias jurídicas que se derivan de esa situación, recurriendo a los principios de la buena fe, pues, se entiende que se tiene por parte de la persona el deber y la carga inexcusables de conocer la ley. Al prohibir invocar el error de derecho, es decir, la ignorancia de la ley, como elemento de la buena fe, la norma demandada se limita a afirmar uno de los supuestos del orden jurídico: que la ley es conocida por todos y rige para todos.

POSEEDOR DE BUENA FE-Legitimidad/POSEEDOR DE BUENA FE-Devolución de los frutos percibidos

Mientras no se ha notificado al poseedor de buena fe el auto admisorio de la demanda, la ley, con razón, reconoce la legitimidad de su situación. El no intentar la reivindicación, justifica el que el dueño no adquiera los frutos, frutos que sigue haciendo suyos el poseedor de buena fe a quien no se ha notificado el auto admisorio de la demanda. Cuando se notifica el auto admisorio, es decir, cuando se traba la litis no desaparece la buena fe del poseedor, necesariamente. Esa buena fe puede subsistir, porque él tenga motivos fundados para seguir creyendo, por ejemplo, que recibió la cosa de quien tenía la facultad de enajenarla, y que no hubo fraude ni otro vicio en el acto o contrato. Por esto, no es acertado sostener que la ley presume que en ese momento deviene poseedor de mala fe. La realidad es otra.

TESTAMENTO-Ocultamiento/PRESUNCION DE DOLO/MALA FE

El cargo contra la presunción simplemente legal que se establece en la parte final del ordinal 5º, del artículo 1025, se rebate fácilmente si se tiene en cuenta que la ley se ha limitado a consagrar una presunción que admite prueba en contrario. Es claro que el solo hecho de detener u ocultar un testamento indica el propósito de violar la ley, al desconocer la voluntad de su autor. Pero, queda al responsable del hecho la posibilidad de demostrar que no procedió dolosamente, sino impulsado por motivos lícitos. De otra parte, no es exacto afirmar que el dolo “es equivalente a la mala fe”. El dolo, según la definición del último, inciso del artículo 63 del Código Civil, “consiste en la intención positiva de inferir injuria a la persona o propiedad de otro”. La mala fe “es el conocimiento que una persona tiene de la falta de fundamento de su pretensión, del carácter delictuoso o cuasidelictuoso de su acto, o de los vicios de su título”.

Ref.: Expediente D-619.

Demanda de inconstitucionalidad de los artículos 768 (parcial); 964 (parcial); 1025 (parcial) del Código Civil.

Actores: Michell Pineda Ramírez y José Lázaro Gómez Montes.

Magistrado Ponente: Dr. JORGE ARANGO MEJIA.

Sentencia aprobada en Santafé de Bogotá, D.C., según consta en acta número sesenta y dos (62), correspondiente a la sesión de la Sala Plena, llevada a cabo el día primero (1o.) del mes de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

I. ANTECEDENTES

Los ciudadanos Michell Pineda Ramírez y José Lázaro Gómez Montes, en uso del derecho consagrado en los artículos 40, numeral 6 y 241, numeral 4, de la Constitución, presentaron ante esta Corporación demanda de inconstitucionalidad en contra de los artículos 768 (parcial); 964 (parcial) y 1025 (parcial) del Código Civil.

Por auto del diez y siete (17) de junio de mil novecientos noventa y cuatro (1994), el Magistrado sustanciador, admitió la demanda por cumplir con los requisitos legales establecidos en el artículo 2º, del decreto 2067 de 1991, ordenó la fijación del negocio en lista por diez (10) días, para asegurar la intervención ciudadana dispuesta por los artículos 242, numeral 1º, de la Constitución y 7º, inciso segundo del decreto 2067 de 1991. Igualmente, dispuso el envío de copia del expediente al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor.

Así mismo, les fue enviada copia de la demanda, al señor Presidente de la República y al señor Presidente del Congreso, para que, si lo estimaban oportuno, conceptuaran sobre la constitucionalidad de las normas impugnadas.

Cumplidos como están los trámites previstos por el decreto 2067 de 1991 y recibido el concepto del señor Procurador General de la Nación, entra la Corte a decidir.

A. NORMAS ACUSADAS

El siguiente es el texto de las normas acusadas, se subraya lo demandado.

“Artículo 768.- La buena fe es la conciencia de haberse adquirido el dominio de la cosa por medios legítimos, exentos de fraudes y de todo otro vicio.

“Así, en los títulos traslaticios de dominio, la buena fe supone la persuasión de haberse recibido la cosa de quien tenía la facultad de enajenarla y de no haber habido fraude ni otro vicio en el acto o contrato.

“Un justo error en materia de hecho, no se opone a la buena fe.

“Pero el error en materia de derecho, constituye una presunción de mala fe, que no admite prueba en contrario.

“Artículo 964.- El poseedor de mala fe es obligado a restituir los frutos naturales y civiles de la cosa, y no solamente los percibidos, sino los que el dueño hubiera podido percibir con mediana inteligencia y actividad, teniendo la cosa en su poder.

“Si no existen los frutos, deberá el valor que tenían o hubieran tenido al tiempo de la percepción; se consideran como no existentes los que se hayan deteriorado en su poder.

“El poseedor de buena fe no es obligado a la restitución de los frutos percibidos antes de la contestación de la demanda; **en cuanto a los percibidos después, estará sujeto a las reglas de los dos incisos anteriores.**

“En toda restitución de frutos se abonarán al que la hace los gastos ordinarios que ha invertido en producirlos”.

“Artículo 1025.- Son indignos de suceder al difunto como herederos o legatarios:

“...

“(5.) El que dolosamente ha detenido u ocultado un testamento del difunto, **presumiéndose dolo por el mero hecho de la detención u ocultación**”.

B. LA DEMANDA

Los demandantes consideran que los apartes acusados de las normas transcritas, desconocen el principio de la buena fe elevado a rango constitucional por el artículo 83 de la Constitución, pues, en su concepto, el legislador no puede establecer presunciones de mala fe, tal como se hizo en los artículos demandados. Por tanto, solicitan se declare la inconstitucionalidad sobrevenida de dichos apartes, por ser contrarios a un mandato expreso de la Constitución: la presunción de buena fe. Al respecto citan varias sentencias de la Corte Suprema de Justicia, así como algunas discusiones de la Asamblea Nacional Constituyente, en torno a este tema.

C. INTERVENCIONES

Según informe secretarial del seis (6) de julio del año en curso, el término de fijación en lista, para intervenir en defensa o impugnación de las normas acusadas, transcurrió y venció en silencio.

D. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

Por medio del oficio número 478, del tres (3) de agosto de 1994, el Procurador General de la Nación, doctor Carlos Gustavo Arrieta Padilla, rindió el concepto de rigor, solicitando a la Corte Constitucional declarar EXEQUIBLES los apartes demandados de los artículos 768 y 964 del Código Civil

e INHIBIRSE para conocer en relación con el aparte acusado del artículo 1025 del mismo Código.

El Ministerio Público inicia su concepto haciendo un análisis del artículo 83 de la Constitución, resaltando que la intención del constituyente fue la de elevar a rango constitucional el principio de la buena fe y consagrar su presunción, en relación con las actuaciones de los particulares frente a las autoridades públicas.

Así las cosas, afirma el Procurador, la Asamblea Constituyente buscó afianzar entre los asociados “la cultura de la confianza”, al elevar a rango constitucional un principio que es de vieja data; pero, al mismo tiempo, consagró una presunción, según la cual todas las actuaciones de los particulares frente a las autoridades públicas, deben reputarse legales y confiables. En consecuencia, esas autoridades no pueden exigir una serie de requisitos y formalismos en busca de revestir la actuación de cierta veracidad. Esta presunción, se halla implícita en otros preceptos de la misma Constitución, como en los artículos 84 y 333, que prohíben, de manera general, a las autoridades, exigir permisos o requisitos previos para el desarrollo de un derecho o actividad, cuando la ley no ha contemplado su exigencia. Estas normas buscan “cambiar la presunción de la desconfianza por el principio de la confianza en los particulares” reduciéndose así, la tramitología y burocracia que imperan en la administración.

Agrega, que si bien el artículo 83 de la Constitución, consagra esa presunción de buena fe, ésta es sólo para las relaciones que surjan entre particulares y autoridades públicas, y no para las surgidas entre particulares, razón por la cual, el control de constitucionalidad de los apartes demandados, no puede hacerse teniendo como referencia el artículo 83. Explica que no se pueden equiparar los fundamentos y alcances del principio de buena fe consagrado por el constituyente, con el concepto sobre buena fe que de tiempo atrás vienen manejando el legislador, la doctrina y la jurisprudencia “pues mientras el principio de buena fe es un principio general de derecho, la buena fe a secas es un concepto técnico-jurídico empleado por el legislador para asignarle efectos jurídicos a determinados supuestos de hecho”. Por tanto, las presunciones de buena o mala fe, antes que desconocer el principio general de derecho comentado, delimitan ciertos supuestos de hecho, a los que el legislador les ha asignado algún efecto jurídico.

Así, por ejemplo, el legislador definió la buena fe, en materia de posesión, como “la conciencia de haberse adquirido el dominio de la cosa por medios legítimos exentos de fraudes y de todo otro vicio”, reconociendo al error, ciertos efectos jurídicos. En este caso, el legislador dio un cierto parámetro tanto al poseedor como al dueño, para desvirtuar, según las circunstancias, el supuesto de hecho en que se basa la presunción.

Expuesto lo anterior, el Procurador hace un análisis de cada una de las normas demandadas, así:

El aparte acusado del artículo 768 del Código Civil, cuando consagra la presunción de mala fe, en relación con el error en materia de derecho, se limitó a plasmar una regla de derecho, según la cual la ignorancia de la ley no es excusa para su inobservancia. Así, pues, el fundamento de esta presunción está en la obligatoriedad de la ley, cuyo sustento no es otro que la seguridad jurídica. Al respecto expresa el Procurador:

“En último término la presunción de mala fe para el error de derecho es el resultado de un ejercicio de sopesamiento en el cual en un difícil equilibrio de valores se ha hecho prevalecer la seguridad jurídica entendida ésta como presunción de relativa univocidad semántica, de inteligibilidad, y de conocimiento de las leyes publicadas; sobre el postulado de la buena fe... La verdad es que la dominancia de la seguridad jurídica en los términos arriba descritos constituye una condición de posibilidad para la existencia misma del derecho como derecho positivo”.

Así las cosas, el aparte acusado del artículo 768 del Código Civil, en concepto del Procurador, es exequible.

En relación con la restitución de frutos, por parte del poseedor de buena fe, después de la contestación de la demanda, artículo 964 del Código Civil, considera que si en esta materia, tal como se ha explicado, el legislador otorga ciertos efectos jurídicos al error, en este caso, la convicción de ser el dueño de una cosa y actuar como tal, sin serlo, es obvio, que a partir del momento en que el verdadero propietario reclame su bien, tenga igualmente derecho a reclamar los frutos que él produce, pues éste es un atributo propio del derecho de propiedad. Por tanto, no existe razón alguna, que permita concluir que el aparte acusado del artículo 964 del Código Civil, desconoce norma alguna de la Constitución.

Finalmente, en relación con el aparte acusado del numeral 5, del artículo 1025, explica que ese numeral fue derogado por el artículo 59 del Decreto 960 de 1970, según el cual “el testamento cerrado se dejará al notario o cónsul colombiano que lo haya autorizado para su custodia, en la forma y condiciones que determine la ley”. Por tanto, afirma el Procurador, que con la entrada en vigencia del decreto en mención, la obligación de custodia de dicho testamento, sólo recae en los funcionarios mencionados, sin que en ellos pueda darse el supuesto de hecho que consagra el aparte acusado. Razón por la cual solicita a la Corte, se declare inhibida para conocer sobre la constitucionalidad del aparte demandado del numeral 5 del artículo 1025 del Código Civil, por haberse configurado la figura de la sustracción de materia.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Procede la Corte Constitucional a resolver sobre la presente demanda, previas las siguientes consideraciones.

Primera. Competencia.

La Corte Constitucional es competente para conocer de este asunto, en virtud de lo dispuesto por el numeral 4^o del artículo 241 de la Constitución y normas concordantes.

Segunda. Análisis del artículo 83 de la Constitución.

Dispone el artículo 83 de la Constitución:

“Las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquéllos adelanten ante éstas”.

La buena fe ha sido, desde tiempos inmemoriales, uno de los principios fundamentales del derecho, ya se mire por su aspecto activo, como el deber de proceder con lealtad en nuestras relaciones jurídicas, o por el aspecto pasivo, como el derecho a esperar que los demás procedan en la misma forma. En general, los hombres proceden de buena fe: es lo que usualmente ocurre. Además, el proceder de mala fe, cuando media una relación jurídica, en principio constituye una conducta contraria al orden jurídico y sancionada por éste. En consecuencia, es una regla general que la buena fe se presume: de una parte es la manera usual de comportarse; y de la otra, a la luz del derecho, las faltas deben comprobarse. Y es una falta el quebrantar la buena fe.

Teniendo en cuenta lo anterior, a primera vista, el artículo transcrito parecería inútil. ¿Por qué se incluyó en la Constitución? La explicación es sencilla: se quiso proteger al particular de los obstáculos y trabas que las autoridades públicas, y los particulares que ejercen funciones públicas, ponen frente a él, como si se presumiera su mala fe, y no su buena fe. En la exposición de motivos de la norma originalmente propuesta, se escribió:

“La buena fe, como principio general que es, no requiere consagración normativa, pero se hace aquí explícita su presunción respecto de los particulares en razón de la situación de inferioridad en que ellos se encuentran frente a las autoridades públicas y como mandato para éstas en el sentido de mirar al administrado primeramente como el destinatario de una actividad de servicio. Este mandato, que por evidente parecería innecesario, estaría orientado a combatir ese mundo absurdo de la burocracia, en el cual se invierten los principios y en el cual, para poner un ejemplo, no basta con la presencia física del inte-

resado para recibir una pensión, sino que es necesario un certificado de autoridad que acredite su supervivencia, el cual, en ocasiones, tiene mayor valor que la presentación personal”. (Gaceta Constitucional No. 19. Ponentes: Dr. Alvaro Gómez Hurtado y Juan Carlos Esguerra Portocarrero. Pág. 3).

Claro resulta porque la norma tiene dos partes: la primera, la consagración de la obligación de actuar de buena fe, obligación que se predica por igual de los particulares y de las autoridades públicas. La segunda, la reiteración de la presunción de la buena fe de los particulares en todas las gestiones que adelanten ante las autoridades públicas.

Es, pues, una norma que establece el marco dentro del cual deben cumplirse las relaciones de los particulares con las autoridades públicas. Naturalmente, es discutible si el hecho de consagrar en la Constitución la regla de la buena fe, contribuya a darle una vigencia mayor en la vida de relación, o disminuya la frecuencia de los comportamientos que la contrarían.

Tercera. Análisis del artículo 768 del Código Civil

Comienza el artículo 768 por una explicación de qué es la buena fe en lo que tiene que ver con la posesión: “La buena fe es la conciencia de haberse adquirido el dominio de la cosa por medios legítimos, exentos de fraudes y de todo otro vicio”.

Y el inciso segundo, al referirse a los títulos traslativos de dominio, precisa que en éstos “la buena fe supone la persuasión de haberse recibido la cosa de quien tenía la facultad de enajenarla y de no haber habido fraude ni otro vicio en el acto o contrato”. Es decir, la buena fe se basa, en este caso, en el convencimiento de que, en la celebración del acto o contrato, la ley no se violó. Pues se viola la ley cuando se comete fraude, o cuando existen vicios en el contrato, ya afecten éstos el consentimiento de uno de los contratantes, o las formas propias del negocio jurídico.

Lo dicho explica por qué el inciso final establece el error en materia de derecho, y más exactamente el invocar, como una “presunción de mala fe, que no admite prueba en contrario”. Veamos.

¿En qué consiste la alegación del error de derecho? En general, en invocar la ignorancia de la ley como excusa para su incumplimiento. El error de derecho, en consecuencia, tiene una relación directa con una de las bases del orden jurídico, plasmada en el artículo 9º del Código Civil: “La ignorancia de las leyes no sirve de excusa”. La vigencia del orden jurídico implica la exigencia de que nadie eluda el cumplimiento de la ley so pretexto de ignorarla. Con razón escribió G. del Vecchio: “El ordenamiento jurídico no podría fundarse sobre una base tan precaria cual sería el conocimiento de la ley, cuya demostración se tuviera que aportar

de caso singular en caso singular para cada ciudadano”. (Filosofía del Derecho, tomo I, pág. 256, ed. UTEHA, México, 1946).

En armonía con el principio consagrado en el Código Civil, el artículo 4^o de la Constitución impone a los nacionales y extranjeros residentes en Colombia, el deber de “acatar la Constitución y las leyes”.

El error de derecho recae sobre la existencia, contenido y alcance de las normas jurídicas. La ley puede, en ciertos casos, darle relevancia jurídica. En todo caso, sin embargo, salvo que la ley disponga lo contrario, ésta se aplica con prescindencia del conocimiento que sobre la misma tengan sus destinatarios.

En síntesis: alegar el error de derecho, equivale a invocar como excusa la ignorancia de la ley. Y en el caso concreto de la persuasión que prevé el artículo 768, aceptar que ella puede basarse en la afirmación de la ignorancia de la ley.

Por el contrario, el “justo error en materia de hecho”, que no se opone a la buena fe, es el error excusable.

En lo relativo a la posesión, la ley consagra el principio general que consiste en no admitir, por razones de seguridad jurídica y en virtud de la coacción inherente a la norma jurídica, la invocación del error de derecho.

Cuando no es posible alegar el error de derecho, no cabe invertir ni modificar las consecuencias jurídicas que se derivan de esa prohibición, alegando la buena fe, pues se entiende que la persona tiene el deber y la carga inexcusables de conocer la ley.

En conclusión: al prohibir invocar el error de derecho, es decir, la ignorancia de la ley, como elemento de la buena fe, la norma demandada se limita a afirmar uno de los supuestos del orden jurídico: que la ley es conocida por todos y rige para todos. En consecuencia, en nada contraría la Constitución, y así lo declarará la Corte.

La norma demandada, interpretada a la luz de la Constitución, y despojada del efecto estigmatizante de la mala fe, significa que el legislador, simplemente, ha querido reiterar, en esta materia, la negativa general a admitir el error de derecho. La alusión a la mala fe es un recurso técnico para ratificar el anotado principio y, en este sentido, no puede ser inconstitucional.

Es bueno advertir que la presunción de mala fe consagrada en esta norma no tiene una connotación denigrante ni implica un juicio de carácter psicológico. Apenas significa, en relación con la posesión, que “la conciencia de haberse adquirido el dominio de la cosa por medios legítimos, exentos de fraude y de todo otro vicio”, no puede basarse en un error de derecho, es decir,

en alegar la ignorancia de la ley. Dicho en otras palabras, la buena fe no puede partir del desconocimiento de la ley.

De otra parte, conviene dejar en claro lo siguiente:

a. La regla general es la presunción de la buena fe, según el artículo 769 del Código Civil: “La buena fe se presume, excepto en los casos en que la ley establece la presunción contraria”.

“En todos los otros casos, la mala fe deberá probarse”.

b. La ley no permite invocar el error de derecho como excusa, como consecuencia del principio consagrado en el artículo 9º del Código Civil.

c. Pero, excepcionalmente puede alegarse el error de derecho, como ocurre en el pago de lo no debido, según el artículo 2315; y en el caso del que “da lo que no debe”, previsto por el artículo 2317.

Cuarta. Razón de ser de la obligación de devolver los frutos percibidos, y que habrían podido percibirse, después de la contestación de la demanda, impuesta al poseedor de buena fe vencido, por el inciso tercero del artículo 964 del Código Civil.

Al decir del demandante, al imponer al poseedor de buena fe, cuando es vencido, la obligación de restituir los frutos percibidos, y que habrían podido percibirse, después de la contestación de la demanda, la norma establece una presunción de mala fe, incompatible con el artículo 83 de la Constitución. Esta es una apreciación errónea, pues, como se verá, la razón de ser de la norma es otra.

Hay que comenzar por señalar que mientras no se ha notificado al poseedor de buena fe el auto admisorio de la demanda, la ley, con razón, reconoce la legitimidad de su situación. El no intentar la reivindicación, justifica el que el dueño no adquiera los frutos, frutos que sigue haciendo suyos el poseedor de buena fe a quien no se ha notificado el auto admisorio de la demanda.

¿Qué ocurre cuando se notifica el auto admisorio, es decir, cuando se traba la litis? En este momento no desaparece la buena fe del poseedor, necesariamente. Esa buena fe puede subsistir, porque él tenga motivos fundados para seguir creyendo, por ejemplo, que recibió la cosa de quien tenía la facultad de enajenarla, y que no hubo fraude ni otro vicio en el acto o contrato. Por esto, no es acertado sostener que la ley presume que en ese momento deviene poseedor de mala fe. La realidad es otra.

En virtud del efecto declarativo que tiene la sentencia que decreta la reivindicación, sus efectos se retrotraen al día de la notificación de su auto admisorio.

El dueño que presentó la demanda no tiene por qué sufrir las demoras de la administración de justicia: por eso, los efectos de la sentencia que reconoce la existencia de su derecho se causan a partir de la notificación del auto admisorio. Al respecto anota Josserand:

“Respecto a los frutos, es preciso distinguir entre el poseedor de buena fe y el poseedor de mala fe: éste no los adquiere, debe restituirlos íntegramente, retrospectivamente. Por el contrario, el poseedor de buena fe los conserva, porque los ha hecho suyos, al menos hasta el día de la demanda de reivindicación: como consecuencia de esto, se encuentra obligado a restitución, no por razón de que por el solo hecho de la demanda dirigida contra él se haya constituido fatalmente en poseedor de mala fe (puede creer en la justicia de su causa), sino porque se quiere poner al propietario triunfante en la situación en que se encontraría si hubiera obtenido el triunfo desde el primer momento, ya que la lentitud de la justicia no debe perjudicarlo” (Derecho Civil, tomo I, Vol III, pág. 64, Ed. E.J.E.A., Buenos Aires, 1952).

Como se ve, el argumento en que se funda la demanda, no es acertado. En consecuencia, la disposición demandada será declarada exequible.

Quinta. Examen del cargo contra el ordinal 5º del artículo 1025 del Código Civil.

El cargo contra la presunción simplemente legal que se establece en la parte final del ordinal 5º del artículo 1025, se rebate fácilmente si se tiene en cuenta que la ley se ha limitado a consagrar una presunción que admite prueba en contrario. Es claro que el solo hecho de detener u ocultar un testamento indica el propósito de violar la ley, al desconocer la voluntad de su autor. Pero, queda al responsable del hecho la posibilidad de demostrar que no procedió dolosamente, sino impulsado por motivos lícitos.

De otra parte, no es exacto afirmar que el dolo “es equivalente a la mala fe”.

El dolo, según la definición del último, inciso del artículo 63 del Código Civil, “consiste en la intención positiva de inferir injuria a la persona o propiedad de otro”. La mala fe “es el conocimiento que una persona tiene de la falta de fundamento de su pretensión, del carácter delictuoso o cuasidelictuoso de su acto, o de los vicios de su título” (Vocabulario Jurídico, Henri Capitant, Ed. Depalma, Buenos Aires, 1975, pág. 361).

Por todo lo anterior, la Corte declarará exequible la disposición demandada, que no quebranta norma alguna de la Constitución.

Conviene, finalmente, advertir que no es correcta la afirmación del señor Procurador General de la Nación, al sostener que la norma fue derogada por el artículo 59 del Decreto-Ley 960 de 1970. Ello, por estas razones:

a. El artículo 59 se refiere exclusivamente a los testamentos cerrados. Y no a todos: solamente a los otorgados a partir de la vigencia de la misma norma;

b. En consecuencia, es evidente que, en la práctica, pueden ocultarse o detenerse todas las especies de testamento: no sólo el nuncupativo o el cerrado, sino el verbal, el militar y el marítimo.

Es, pues, equivocado sostener que esta parte de artículo 1025 no está vigente: sí lo está, y, además, en nada contraría la Constitución, como ya se dijo.

III. DECISION

Con base en las consideraciones expuestas, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Decláranse EXEQUIBLES las siguientes disposiciones del Código Civil:

Primero. El inciso final del artículo 768, que dice: “Pero el error en materia de derecho, constituye una presunción de mala fe, que no admite prueba en contrario”;

Segundo. Del inciso tercero del artículo 964, la parte que dice: “...en cuanto a los percibidos después, estará sujeto a las reglas de los dos incisos anteriores”;

Tercero. Del ordinal 5º del artículo 1025, la frase final que dice: “...presumiéndose dolo por el mero hecho de la detención u ocultación”.

Notifíquese, publíquese, cópiese, comuníquese, e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

JORGE ARANGO MEJIA, Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL, Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ, Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO, Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA, Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, Magistrado

FABIO MORON DIAZ, Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA, Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO, Secretaria General

**SENTENCIA No. C-545
de diciembre 01 de 1994**

CONTRIBUCION-Concepto

Expresión que comprende todas las cargas fiscales al patrimonio particular, sustentadas en la potestad tributaria del Estado.

IMPUESTO-Concepto

El contribuyente está obligado a pagar el impuesto sin recibir ninguna contraprestación por parte del Estado. No hay una relación do ut des, es decir, los impuestos representan la obligación para el contribuyente de hacer un pago, sin que exista una retribución particular por parte del Estado.

TASA-Concepto

Es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva y potencial de un servicio público individualizado en el contribuyente. Su producto no debe tener un destino ajeno al servicio que contribuye al presupuesto de la obligación.

CONTRIBUCION ESPECIAL-Concepto

Contribución Especial. Es un pago por una inversión que beneficia a un grupo de personas, como es el caso de la valorización.

CONTRIBUCIONES PARAFISCALES-Concepto

Son los pagos que deben realizar los usuarios de algunos organismos públicos, mixtos o privados, para asegurar el financiamiento de estas entidades de manera autónoma.

TASA/INGRESOS PARAFISCALES-Diferencias

Se diferencian las tasas de los ingresos parafiscales, en que las primeras son una remuneración por servicios públicos administrativos prestados por organismos estatales, mientras que en las segundas los ingresos se establecen en provecho de organismos privados o públicos no encargados de la prestación de servicios públicos administrativos propiamente dichos.

TASA/IMPUESTO-Diferencias

La tasa se diferencia del impuesto por dos aspectos: 1) En la tasa existe una contra-prestación, mientras que en el impuesto, por definición, no se está pagando un servicio específico o retribuyendo una prestación determinada; y 2) La diferencia radica en el carácter voluntario del pago de la tasa y en el carácter obligatorio del pago del tributo.

TASA-Fijación de tarifa/CONTRIBUCIONES-Fijación de tarifa

El sistema y el método para definir los expresados costos y beneficios, con base en los cuales habrán de ser fijadas las tarifas así como la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos. 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 actor 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. Mediante ley, ordenanza o acuerdo se faculte a determinada autoridad para fijar las tarifas de tasas o contribuciones.

DIRECCION NACIONAL DEL SISTEMA DE SALUD-Incompetencia para fijar tarifas/INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISION

El literal acusado, otorga al Ministerio de Salud la facultad para fijar tasas o derechos por la expedición de permisos, licencias, registros y certificaciones, con lo que resulta inconstitucional, toda vez que las tasas o derechos, deben ser fijados por la ley, y sólo podría haber sido transferida la competencia para, una vez fijados, la autoridad determinará las tarifas correspondientes. No puede afirmarse de acuerdo con este último sentido, que el predicado del literal, implícitamente, crea las tasas o derechos, y que lo que se transmitió a la autoridad fue la facultad para fijar las tarifas y que por tanto resulta constitucional. Pues, incluso, admitiendo esto, en gracia de análisis, faltarían a la norma las precisiones que le impone la Carta a las de su especie, sobre el sistema, el método para definir los costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto. Deficiencia que, visto lo escueto de su redacción y la

nitidez del precepto superior, también la condenaría a su inexecutable por omisión.

Ref.: Expediente No. D-615.

Acción pública de inconstitucionalidad contra el literal q) del artículo 9º de la Ley 10 de 1990 “Por la cual se reorganiza el Sistema Nacional de Salud y se dictan otras disposiciones”.

Actor: Guillermo Vargas Ayala.

Magistrado Ponente: Dr. FABIO MORON DIAZ.

Santafé de Bogotá, D.C., diciembre primero (1o.) de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Guillermo Vargas Ayala, presentó ante esta Corte demanda de inconstitucionalidad contra el literal q) del artículo 9º de la Ley 10 de 1990.

Cumplidos los trámites que ordenan la Constitución Política y la ley para este tipo de acciones, y finalmente oído el concepto del señor Procurador General de la Nación, la Corporación procede a dictar sentencia.

II. EL PRECEPTO ACUSADO

“Ley 10 de 1990

“(enero 10)

“Por la cual se reorganiza el Sistema Nacional de Salud y se dictan otras disposiciones.

“EL CONGRESO DE COLOMBIA

“Decreta:

“...

“Artículo 9º. Funciones de la Dirección Nacional del Sistema de Salud. La Dirección Nacional del Sistema de Salud, corresponderá al Ministerio de Salud, que cumplirá las siguientes funciones específicas:

“...

“q) Fijar y cobrar tasas o derechos por la expedición de permisos, licencias, registros y certificaciones”.

Se demanda lo subrayado.

III. LA DEMANDA

- El accionante considera que la norma acusada viola el artículo 338 de la Constitución Política, por las razones siguientes:

- Que el artículo 338 de la Carta, sigue el sabio principio democrático según el cual las contribuciones en general deben tener origen en las corporaciones públicas de representación popular.

- Que el literal q) acusado no dispone una contribución parafiscal. Contiene una autorización ilimitada e incondicionada al Ministerio de Salud, para FIJAR LAS TASAS (no las tarifas de las mismas) en contravía del precepto constitucional, y sin ninguna técnica tributaria, en especial sin la precisión requerida, pues no determina ni los sujetos activos ni pasivos, ni la base gravable, ni las tarifas de la Contribución.

- Que para que sea viable la determinación de tarifas por parte de las autoridades, es preciso que “el sistema y el método para definir tales costos beneficios, y la forma de hacer su reparto, sean fijados por la ley”.

- Que es “casi ilimitada” la multiplicidad y variedad de los permisos, licencias, registros y certificaciones que debe expedir el Ministerio de Salud (Ley 9a./79).

- Que la norma no establece una tasa para que el Ministerio determine una tarifa sino que se le concede en ella la facultad, para establecer en cuáles trámites que impliquen autorizaciones, registros, licencias, certificaciones, permisos, puede o no fijar tasas, su tarifa, cuando constitucionalmente no puede ni lo uno ni lo otro.

IV. INTERVENCION DE AUTORIDAD PUBLICA

El Ministerio de Salud, dentro del término legal, presentó las razones justificativas de la constitucionalidad de la norma, que a continuación se relatan:

- Que la Ley 10 de 1990 pretendió reordenar de manera integral el sistema Nacional de Salud.

- Que el servicio público de la salud permite al legislador expedir una regulación sin la rigidez propia de las normas legales ordinarias.

C-545/94

- Que la tasa es por un servicio prestado. En el Estado moderno los ciudadanos deben retribuir los servicios que le son prestados. (art. 95 numeral 9º C.N.).

- Que las tarifas de las tasas y contribuciones pueden ser fijadas por las autoridades previo permiso de la ley.

- Que sólo las tarifas de los impuestos deben ser definidas por la ley.

V. CONCEPTO DEL MINISTERIO PUBLICO

El señor Procurador General de la Nación, mediante el oficio No. 477 del 2 de agosto de 1994, rindió el concepto dispuesto en los artículos 242-2 y 278-5 de la Constitución Política, sobre el asunto referenciado, en el cual solicita a esta Corporación “declarar INEXEQUIBLE el literal q) del artículo 9º de la Ley 10 de 1990”, con fundamento en lo siguiente:

- Que no hay tributo sin representación (art. 338 de la C.N.).

- Que el concepto de tasa proviene de la acepción restrictiva que la circunscribe a los ingresos originados en la prestación de servicios públicos inherentes al Estado. En la tasa y en la contribución especial, el ingreso se destina a financiar el servicio o la obra de la cual se deriva.

- Que el concepto de tasa difiere del de impuesto, renta de dominio público y de las contribuciones parafiscales.

- Que si bien es cierto que la Constitución no trae una definición de tasa, es claro que ella hace parte del género “contribución”. El artículo 338 superior, consagra que la ley, puede permitir que las autoridades fijen las tarifas de las tasas, mas no las tasas mismas, pues su establecimiento o creación se rige por el principio general según el cual los cuerpos de representación popular son quienes constitucionalmente están habilitados para imponer contribuciones.

- Que la norma demandada otorga al Ministerio, las facultades de fijar o establecer unas tasas y al mismo tiempo la de cobrarlas por concepto de la expedición de permisos, licencias, registros y certificaciones a las personas naturales o jurídicas que los requieran. El legislador debió crear la tasa y autorizar a la autoridad administrativa para fijar las respectivas tarifas, teniendo presente que el sistema, el método y la forma de hacer el reparto deben estar señalados en la ley.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

a. La Competencia.

La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente acción, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 241 de la Constitución Política, por cuanto la preceptiva acusada hace parte de una ley de la República.

b. La Materia.

La decisión se ocupa de definir las posibilidades de la ley para fijar tasas o contribuciones, en circunstancias que permitan a las autoridades fijar las tarifas correspondientes, y si dentro de aquellas posibilidades se encuentra la norma contenida en el literal q) demandado.

Se utiliza la expresión contribución como genérica y comprensiva de los conceptos especiales de tributo, tasa, impuesto, gravamen u otras similares, recogiendo una tradición legislativa, que utilizaba la voz, del acto legislativo No. 3 de 1910, y contrariando el hábito de nuestros autores de derecho tributario que le otorgan mayor amplitud a las palabras tributo o impuesto que al vocablo “contribución”¹.

Resulta de la mayor importancia precisar el contenido especializado de varias voces de la nueva Carta en materia de tributación, tales como contribución, impuesto, tasa, fiscal, parafiscal, tarifa, que contienen elementos necesarios para comprender el alcance de la norma:

Contribución. Expresión que comprende todas las cargas fiscales al patrimonio particular, sustentadas en la potestad tributaria del Estado.

Impuesto. El contribuyente está obligado a pagar el impuesto sin recibir ninguna contraprestación por parte del Estado. No hay una relación *do ut des*, es decir, los impuestos representan la obligación para el contribuyente de hacer un pago, sin que exista una retribución particular por parte del Estado.

Tasa. La O.E.A. y el B.I.D., al diseñar un modelo de Código Tributario describen la tasa así: “Tasa es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva y potencial de un servicio público individualizado en el contribuyente. Su producto no debe tener un destino ajeno al servicio que contribuye al presupuesto de la obligación”.

El concepto del Ministerio Público cita opinión del profesor Abel Cruz Santos “...las tasas, también llamadas derechos, provienen de servicios públicos

1 PALACIO RUDAS, Alfonso. El Congreso en la Constitución de 1991, p. 160, edit. Tercer Mundo.

que no obligan a los asociados; sólo los pagan las personas que los utilizan. Se consideran como un precio que cobra el Estado por el servicio prestado. Contrariamente a lo ocurrido con el impuesto, que no supone para quien lo paga contraprestación de ninguna clase”.

Contribución Especial. Es un pago por una inversión que beneficia a un grupo de personas, como es el caso de la valorización.

Tarifa. Tabla de impuestos, tasas u otras contribuciones.

Contribuciones Parafiscales. Son los pagos que deben realizar los usuarios de algunos organismos públicos, mixtos o privados, para asegurar el financiamiento de estas entidades de manera autónoma.

Se diferencian las tasas de los ingresos parafiscales, en que las primeras son una remuneración por servicios públicos administrativos prestados por organismos estatales, mientras que en las segundas los ingresos se establecen en provecho de organismos privados o públicos no encargados de la prestación de servicios públicos administrativos propiamente dichos. En Colombia se da como ejemplo de contribuciones parafiscales a la llamada retención cafetera, a cargo de los exportadores de café, y con cuyo producido se conforman los recursos del Fondo Nacional del Café.

A su vez, la tasa se diferencia del impuesto por dos aspectos: 1) En la tasa existe una contraprestación (el envío de la carta, el transporte por ferrocarril, el suministro de energía), mientras que en el impuesto, por definición, no se está pagando un servicio específico o retribuyendo una prestación determinada; y 2) La diferencia radica en el carácter voluntario del pago de la tasa y en el carácter obligatorio del pago del tributo. “Sin embargo, algunos autores, con razón han señalado que la segunda distinción no es muy exacta, puesto que cuando la tasa se está exigiendo como contraprestación de los servicios que de manera exclusiva o bajo la forma de monopolio suministra el Estado, le es muy difícil, si no imposible, al particular no utilizarlo. Por lo tanto el carácter de voluntariedad se desdibujaría en la tasa. Ante un monopolio del servicio postal la única manera de no pagar las tasas del envío de cartas sería no escribiendo cartas, lo cual resulta imposible en la vida moderna. De manera que “la verdadera distinción del impuesto y de la tasa reposa en la ausencia o en la existencia de una contrapartida proporcional y no en el carácter profesional obligatorio o no obligatorio”².

La Contribución fiscal comprende el impuesto propiamente dicho, la tasa y la contribución de carácter especial, como el impuesto de valorización, mien-

2 RESTREPO, Juan Camilo. Hacienda Pública. Universidad Externado de Colombia, p. 124, 1992.

tras que la parafiscalidad está constituida por una especie de “impuestos corporativos” que, en concepto del profesor Maurice Duverger, son los que se perciben en provecho de instituciones públicas o privadas que tienen el carácter de colectividades.

En la Comisión Tercera de la Asamblea Nacional Constituyente se expresó sobre la parafiscalidad, lo siguiente:

“Francia fue el primer país donde se habló de la parafiscalidad con el objeto de separar ciertos recursos financieros del encasillado tradicional de la hacienda pública. La palabra la originó Robert Shuman, quien en 1946 publicó una relación de todos los ingresos públicos del Estado francés, en documento muy divulgado, que en los círculos políticos y financieros es conocido como el inventario Shuman. El erudito ministro que en los años cincuenta lograra gran fama, por sus aportes a la creación de la Comunidad Económica Europea, bautizó como parafiscales a algunos de los ingresos por él inventariados, no obstante que provenían de la soberanía fiscal del Estado. El concepto se extendió y tomó cuerpo jurídico en los países europeos -los latinos- que se caracterizan por el sistema de derecho codificado. Por ejemplo, en España la ordenación jurídica de la parafiscalidad comenzó con el estatuto del 26 de diciembre de 1958, denominado ley de tasas y exacciones parafiscales. En Colombia, arriba se apuntó, están en pleno vigor exacciones de carácter parafiscal de las más variadas especies y más diversas formas, sin que obedezcan a normas ni regulación genérica fundamental de ninguna clase”.

“Los expositores y tratadistas de la hacienda pública (en estas fechas la bibliografía sobre la materia es copiosa) consideran como causas fundamentales del nacimiento y amplio desarrollo de la parafiscalidad, las siguientes:

“A) Causa de carácter político, originadas, a su vez, por el crecimiento y extensión de las actividades y funciones del Estado moderno.

“B) Causas administrativas derivadas de la descentralización y el florecimiento de organismos autónomos dentro del Estado, con funciones y actividades cada vez mayores y más semejantes a las del sector privado.

“C) Causas que cabría denominar político-administrativas, alimentadas por la idea del Estado-empresa que configura nuevos perfiles de actividad político-administrativa.

“D) Causas de índole financiera, como el agotamiento de las fuentes tradicionales de imposición, y la insuficiencia de asignaciones presupuestales frente al crecimiento del gasto público, lo cual obliga a buscar recursos al margen de los ortodoxos ingresos de tipo tradicional. Incluso podrían citarse causas sociológicas y psicológicas como las relacionadas con la predisposición del con-

tribuyente a pagar el costo de un servicio que se le preste de modo directo y específico.

“En un litigio relacionado con la retención cafetera, en el que los distinguidos juristas Carlos Restrepo Piedrahita y Rodrigo Noguera Laborde plantean la cuestión de la parafiscalidad, la Corte Suprema de Justicia, en sentencia del 10 de noviembre de 1977, dijo lo siguiente: ‘Por tal peculiaridad los opositores piden que se tengan como recursos parafiscales, que según la doctrina fiscal pueden existir y subsistir por fuera del manejo del presupuesto nacional. Ello, sin embargo, no es posible legalmente en Colombia, porque cualquiera que sea la contribución de que se trate, o como sea su naturaleza o se la llame, los preceptos constitucionales (296 y 210-1) y la ley orgánica del presupuesto no lo permiten’. Ese fallo fundamenta, en nuestra opinión, la necesidad de introducir el concepto de la parafiscalidad en la Carta Política de 1991”.

“Alain Barrere, catedrático de hacienda en la Facultad de Derecho y Ciencias Económicas de París, en sus cursos de política financiera expone lo siguiente: ‘la parafiscalidad ha sido definida en la doctrina del Consejo de Estado que data del 11 de mayo de 1954: ‘Las tasas parafiscales son exacciones obligatorias que tienen una destinación especial instituidas por vía de autoridad con un fin de orden económico, profesional o social, y escapan en todo o en parte de las reglas de la legislación presupuestaria o fiscal en lo concerniente a la creación del recurso o de la renta, la determinación de su base imponible y de su cuantía y de los procedimientos de recaudo y control de su desembolso”’. (Gaceta Constitucional No. 79).

Según la Carta Política, se sostiene para los tiempos de paz la competencia exclusiva del Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales para imponer contribuciones fiscales o parafiscales. Competencias que son desarrolladas por la Constitución Política en los artículos 150 numeral 12, 300 numeral 4^o y 313 numeral 4^o y que encuentran excepción expresa en el artículo 215 ibídem, que habilita al Gobierno en el estado de emergencia económica, social, ecológica o de grave calamidad pública, para establecer nuevos tributos o modificar los existentes.

Esta Corporación, con motivo de la revisión automática de la constitucionalidad del Decreto 2009 de 1992, dictado por el Gobierno con fundamento en las facultades igualmente excepcionales que le confiere el artículo 213 de la Carta, sostuvo sobre el particular lo siguiente:

“La Constitución de 1991 ordena que en tiempos de paz, solamente el Congreso, las Asambleas Departamentales y los Concejos Distritales y Municipales podrán imponer contribuciones (art. 338 C.N.). En tal virtud surge un doble régimen de competencias para los “tiempos de paz” y para los tiempos

de guerra o de no paz, en materia de imposiciones, de suerte que si existe una expresa determinación de las competencias en la Carta Política para tiempos de paz, resulta de obligada labor jurisprudencial la declaración de las competencias implícitas o por razonamiento en sentido contrario o por exclusión. La jurisprudencia constitucional colombiana, de tiempo atrás, ha reconocido esta función, incluso en materias de suma delicadeza y sensibilidad colectiva. En efecto, existía en la parte dogmática de la Constitución Política de 1886, algunos derechos regulados de manera similar, al utilizar el concepto de “paz” para consagrar la intangibilidad y reconocimiento de ciertos derechos, por ejemplo, la libertad de prensa (artículo 42 C. de 1886), la expropiación por vía administrativa para los casos de guerra (art. 33 *ibídem*), o la no prohibición en tiempos de paz de la circulación de impresos por correos (art. 38 *ibídem*). En ellos, existía la garantía sólo para tiempos de paz, y así lo reconoció la jurisprudencia colombiana de manera unánime.

“Se entiende la paz como lo contrario de la guerra. Esta realidad concreta de la sociedad, puede presentarse con un carácter externo, cuando dos o más Estados enfrentan en ella (art. 212 C.N.), y con un carácter interno, cuando se desarrolla en el marco territorial de un Estado, como es el caso de la llamada “guerra civil”. También se presenta el fenómeno de la guerra, a nivel interno, de manera más localizada, cuando sin alcanzar la generalidad de la guerra civil, genera un estado de “no paz”, en el decir de la Honorable Corte Suprema de Justicia, por la acción de fuerzas desestabilizadoras en sectores de la sociedad y del Estado.

“No significa lo anterior, que la paz sea sólo lo opuesto a la guerra, significa también cooperación interestatal, y entre los individuos de una nación, aprecio mutuo y conciencia del valor de la seguridad. Es igualmente un clima de tranquilidad en el desarrollo de las actividades humanas. Porque la paz es un logro del buen uso de la libertad de las conductas sociales e individuales.

“Ciertamente, partiendo de la distinción entre momentos de guerra y momentos de paz, la Honorable Corte Suprema de Justicia interpretó el artículo 43 de la Constitución anterior que en su esencia, fue reproducido en el actual artículo 338 de la Carta Política.

“ ...

“Se tiene entonces, que en los tiempos de “no paz”, como los del estado de conmoción interior, de acuerdo con la Carta Política de 1991, se pueden decretar contribuciones según la previsión implícita del artículo 338 tantas veces citado. De manera concordante, y para ajustar la lógica presupuestal del nuevo orden superior, el artículo 345 dispone que en “tiempos de paz” no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni

hacer erogaciones, como tampoco, podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado, por una Corporación pública de las señaladas en el artículo 338 ibídem, “ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto”. Operaciones presupuestales que, en consecuencia, se encuentran autorizadas en la norma de normas para los tiempos de guerra. (Corte Constitucional, sentencia No. C-083/93. M.P. Dr. Fabio Morón Díaz).

Agrega el artículo 338 superior que, al establecer estos gravámenes, como regla general, no será la competencia exclusiva debidamente cumplida, sin que la ley, las ordenanzas y los acuerdos, fijen directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos. Luego se trata de una competencia de origen constitucional, no sólo temática o material, sino que la propia Carta de manera reglamentaria la condiciona en cuanto a los modos o maneras para su ejercicio, al imponer la obligación al reglamento jurídico habilitado de señalar “directamente”, los sujetos, los hechos y la base gravable de la contribución.

Sin embargo, los mismos reglamentos jurídicos podrán permitir, luego de la creación de tasas o contribuciones especiales (“como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen”), que las autoridades fijen las tarifas respectivas, “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”. De esta manera, lo sostiene el concepto del Ministerio Público en la consideración siguiente: “...el inciso 2^o del pretranscrito artículo 338 consagra que la ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen las tarifas de las tasas -esto es, las tablas o catálogos de los precios de esas tasas o derechos-, más no las tasas mismas, pues su establecimiento o creación se rige por el principio general, según el cual los cuerpos de representación popular son quienes constitucionalmente están habilitados para imponer contribuciones”.

Esta Corporación ha sostenido que la expresión impuesto, en el artículo 338 debe entenderse en su sentido específico o técnico, de suerte que de ellos no puede predicarse lo que para las tasas y contribuciones especiales prescribe el inciso 2^o de la norma citada.

Cabe aludir nuevamente a lo que debe entenderse por “el sistema y el método...y la forma de hacer el reparto...”. Esta Corporación ha sostenido:

‘El sistema está fijado en los artículos 4.1.3.0.1. y 4.1.9.0.4., de forma clara, y consiste, como lo señala acertadamente el apoderado de la Superintendencia Bancaria, en “establecer una estrecha coordinación entre el cobro de la contribución y el aforo que previamente se ha hecho, al aprobar el presupuesto nacional, de lo que costarán los gastos de la Superintendencia Bancaria en el

año siguiente”. Esa coordinación es la base del sistema, por cuanto predetermina un orden a seguir, en el sentido de establecer una correspondencia proporcionada entre el cobro y el aforo.

“El Método: Es el referido al máximo de gastos que para el funcionamiento anual de la Superintendencia autoriza la ley de presupuesto. El legislador, dada la naturaleza del servicio público que presta la Superintendencia, recurre al criterio de los activos de las entidades vigiladas, con el fin de determinar la forma de hacer el reparto de los costos del servicio. (Corte Constitucional, sentencia No. C-465/93 de veintiuno (21) de octubre de 1993, M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa).

Al respecto, es oportuno considerar la jurisprudencia de esta Corte, que en sentencia C-455/94 dejó sentado:

“Dentro de la filosofía que inspira la normatividad constitucional al respecto, no hubiera podido entenderse que la atribución de competencia para la fijación de tarifas de tasas y contribuciones implicara la transferencia de un poder absoluto e ilimitado a manos de las autoridades encargadas de prestar los servicios, facultadas a la vez para su percepción y cobro y claramente interesadas en la captación de recursos por esta vía.

“En consecuencia, el Constituyente tuvo buen cuidado en determinar que el sistema y el método para definir los expresados costos y beneficios, con base en los cuales habrán de ser fijadas las tarifas así como la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos.

“De lo dicho se concluye 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 actor 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.

“...

“Tan importante es en la norma que nos ocupa la posibilidad de que mediante ley, ordenanza o acuerdo se faculte a determinada autoridad para fijar las tarifas de tasas o contribuciones como lo son los requisitos constitucionales en cuyo desarrollo el respectivo acto de autorización debe señalar el sistema y el método para definir los costos que se busca recuperar mediante el tributo y

los beneficios en los que habrá de participar el contribuyente como factores indispensables para la señalada fijación, así como la forma de hacer el reparto de aquéllos elementos.

“En esos términos, una interpretación coherente de la normatividad constitucional y el fin del precepto superior, llevan a la conclusión según la cual los métodos -pautas técnicas encaminadas a la previa definición de los criterios que tienen relevancia en materia de tasas y contribuciones para determinar los costos y beneficios que inciden en una tarifa- y los sistemas -formas específicas de medición económica, de valoración y ponderación de los distintos factores que convergen en dicha determinación- son directrices cuyo acatamiento es obligatorio para el encargado de fijar la tarifa y constituyen a la vez garantía del contribuyente frente a la administración”. (M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo).

El literal q) acusado, otorga al Ministerio de Salud la facultad para fijar tasas o derechos por la expedición de permisos, licencias, registros y certificaciones, con lo que resulta inconstitucional, toda vez que las tasas o derechos, deben ser fijadas por la ley, y sólo podría haber sido transferida la competencia para, una vez fijados, la autoridad determinará las tarifas correspondientes. No puede afirmarse de acuerdo con este último sentido, que el predicado del literal, implícitamente, crea las tasas o derechos, y que lo que se transmitió a la autoridad fue la facultad para fijar las tarifas y que por tanto resulta constitucional. Pues, incluso, admitiendo esto, en gracia de análisis, faltarían a la norma las precisiones que le impone la Carta a las de su especie, sobre el sistema, el método para definir los costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto. Deficiencia que, visto lo escueto de su redacción y la nitidez del precepto superior, también la condenaría a su inexequibilidad por omisión.

Previas las anteriores consideraciones, la Corte Constitucional, Sala Plena, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declarar INEXEQUIBLE el literal q) del artículo 9º de la Ley 10 de 1990, que dice: “q) Fijar y cobrar tasas o derechos por la expedición de permisos, licencias, registros y certificaciones”.

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

JORGE ARANGO MEJIA, Presidente
ANTONIO BARRERA CARBONELL, Magistrado
EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, Magistrado
CARLOS GAVIRIA DIAZ, Magistrado
JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO, Magistrado
HERNANDO HERRERA VERGARA, Magistrado
ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, Magistrado
FABIO MORON DIAZ, Magistrado
VLADIMIRO NARANJO MESA, Magistrado
MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO, Secretaria

SENTENCIA No. C-546 de diciembre 01 de 1994

CONTRIBUCIONES PARAFISCALES-Naturaleza

La contribución parafiscal, fruto de la soberanía fiscal del Estado, es una contribución obligatoria para cierto sector de la sociedad, cuya finalidad es la reversión de tales recursos en ese mismo sector. En efecto, las características de la cuota parafiscal son la obligatoriedad, la singularidad y la destinación sectorial. Obligatoriedad porque el sujeto gravado no puede eximirse del deber de pagar la contribución. Singularidad porque recae sobre un específico grupo de la sociedad. Y destinación sectorial porque la contribución mencionada se revierte en el sector del cual se ha extraído. La cuota parafiscal genera una contrapartida para el grupo de personas sometidas a ella. Es por ello que los recursos obtenidos del cobro de contribuciones parafiscales, si bien son públicos, no ingresan al arca común del Estado, ya que se convierten en patrimonios de afectación, lo cual se desprende de la destinación específica como uno de los elementos definitorios de la naturaleza de la parafiscalidad.

CONTRIBUCIONES PARAFISCALES-Inclusión en el Presupuesto General de la Nación

La contribución parafiscal no se convierte en renta nacional por el solo hecho de figurar en el presupuesto, siempre y cuando guarde su esencia y tal inclusión obedezca a una buena gestión del recurso. De otro lado, la Constitución no prohíbe en ninguna parte que la ley ordene la inclusión de los recursos parafiscales en el presupuesto. El legislador puede entonces hacerlo por razones de conveniencia y con el fin de dar mayor transparencia a la información sobre todas las contribuciones creadas por los órganos de elección popular, sean ellas fiscales o parafiscales. Por

consiguiente, no es inconstitucional una ley que ordene la inclusión de una contribución parafiscal en el presupuesto, siempre y cuando esa incorporación no afecte los elementos definitorios del recurso parafiscal. Pero la inclusión de la cuota parafiscal en el presupuesto es un elemento de conveniencia, mas no es un elemento jurídico que configure la naturaleza de la parafiscalidad.

CONTRIBUCIONES PARAFISCALES-Recaudo

La palabra contribución del artículo 345 de la Constitución se refiere a las contribuciones fiscales. La Corte reitera entonces su jurisprudencia en el sentido de que no es necesario incluir en el presupuesto las contribuciones parafiscales para que ellas puedan ser recaudadas.

LEY ORGANICA DEL PRESUPUESTO/LEY ANUAL DE PRESUPUESTO

La ley orgánica del presupuesto tiene prevalencia sobre la ley anual de presupuesto, ya que ésta se tiene que someter, de manera estricta, a lo estatuido por aquella; es pues inconstitucional toda ley anual de presupuesto que se aparte de lo previsto por la ley orgánica, la cual, según la Constitución, es entonces la norma rectora de todo el sistema presupuestal colombiano. Para que la ley anual de presupuesto pueda incluir determinadas contribuciones parafiscales, es necesario que la ley orgánica así lo haya ordenado. No es de recibo el argumento de que basta que la ley orgánica no lo prohíba, por cuanto la parafiscalidad tiene rango constitucional, ya que la Carta no prohíbe pero tampoco ordena la inclusión de esos ingresos en los diversos presupuestos anuales. Es pues natural que la Corte declare inexecutable la incorporación de las contribuciones parafiscales por esta ley anual, por cuanto ella desborda los marcos de la ley orgánica y adquiere un contenido normativo, al ordenar la inclusión en el presupuesto de las contribuciones parafiscales, y no simplemente estimar su monto.

Ref.: Demanda No. D-618.

Normas acusadas: Artículo 5^o (parcial) de la Ley 88 de 1993.

Actor: Gaspar Caballero Sierra.

Temas:

- La inclusión de una contribución parafiscal en el presupuesto no afecta su naturaleza, ni es requisito obligatorio para su recaudo.

- Distinción entre la ley que decreta contribuciones, la ley orgánica de presupuesto y la ley anual de presupuesto.

Magistrado Ponente: Dr. ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO.

Santafé de Bogotá, primero (1o.) de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

La Corte Constitucional de la República de Colombia, integrada por su Presidente Jorge Arango Mejía y por los Magistrados Antonio Barrera Carbonell, Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara, Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa,

EN NOMBRE DEL PUEBLO
Y
POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

Ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Gaspar Caballero Sierra presenta demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 5^o (parcial) de la Ley 88 de 1993.

1. Del texto legal objeto de revisión.

El artículo 5^o de la Ley 88 de 1993 preceptúa lo siguiente. Se subraya la parte demandada:

ARTICULO 5^o. El Presupuesto de rentas contiene la estimación de los ingresos corrientes y los recursos administrados por los establecimientos públicos que se esperan recaudar durante el año fiscal, los recursos de capital y las contribuciones parafiscales.

No se incluyen en el Presupuesto General de la Nación las contribuciones parafiscales que son administradas por órganos diferentes a los mencionados en el artículo anterior, salvo disposición legal en contrario.

2. De los argumentos de la demanda.

El actor considera que las normas demandadas violan los artículos 349 inciso primero, 352 y 359 de la Constitución Política.

a. Violación de los artículos 349 y 352 de la Carta: El demandante expresa que “el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones (Ley 88 de 1993) debe estar estrictamente de acuerdo con las reglas de la Ley

Orgánica, que en la actualidad se trata de la Ley 38 de 1989 ...y la no sujeción a ésta acarrearía una violación a la Carta Fundamental. En este orden de ideas, el artículo 5º demandado no podía incluir en el presupuesto de rentas las contribuciones parafiscales, por cuanto éstas, de acuerdo con la Ley 38 de 1989, no hacen parte del Presupuesto General de la Nación”.

Agrega el actor que en los artículos 19, 20 y 21 de la Ley 38/89 “no se contemplan las contribuciones parafiscales como pertenecientes al Presupuesto General de la Nación. Esto en razón a que tanto en la doctrina como en la jurisprudencia se ha considerado que dichos recursos no son presupuestales, y así fue concebido dicho concepto, por la Asamblea Nacional Constituyente”.

Concluye el ciudadano Caballero Sierra que “la inclusión que hace el artículo 5º de la Ley 88 de 1993, de las contribuciones parafiscales al presupuesto de rentas, y la que hace el inciso segundo del mismo artículo, de todas las contribuciones parafiscales, salvo algunas excepciones, al Presupuesto General de la Nación, estarían en contradicción con lo preceptuado en la Ley 38 de 1989 y por tanto violan los artículos 349 y 352 de la Constitución Política, que ordenan la estricta sujeción de la Ley Anual de Presupuesto y Rentas de Capital y Apropriaciones a la Ley Orgánica del Presupuesto”.

b. Violación del artículo 359 de la Carta: El ciudadano Gaspar Caballero Sierra sostiene que “al tener las contribuciones parafiscales una destinación específica la inclusión en el presupuesto de rentas prevista en el artículo 5º de la Ley 88 de 1993 (El presupuesto de rentas contiene (...)) y las contribuciones parafiscales) es violatoria del artículo 359 de la Constitución Política que prohíbe la existencia de rentas nacionales con destinación específica, salvo tres excepciones, entre las cuales no se encuentran las contribuciones parafiscales”.

Así, añade el actor que “en el artículo 5º de la Ley 88 de 1993 se incurre en una doble violación, como quiera que de una parte se le da a las contribuciones parafiscales el carácter de rentas nacionales”, sin tener en cuenta que por definición constitucional aquellas no tienen este carácter, y como corolario de esto, al calificarlas erróneamente como rentas nacionales e incluirlas en el presupuesto de rentas, contraviene la prohibición del artículo 359 de la Carta, en cuanto dice que no habrá rentas nacionales de destinación específica”.

En consecuencia, el actor afirma que el texto legal demandado transgrede “la Constitución Política (art. 359) al incluir en el presupuesto de rentas las contribuciones parafiscales, como quiera que éstas no sólo carecen del carácter de rentas nacionales sino que tienen una destinación específica. Es decir, las contribuciones parafiscales se pueden incluir en el presupuesto por razones estadísticas, mas no como rentas nacionales”.

3. Intervención de Expertos.

Mediante auto de 21 de junio de 1994, el Magistrado Ponente resuelve invitar a los doctores Hugo Palacios Mejía y Juan Camilo Restrepo, en su calidad de expertos en la materia de Hacienda Pública, a fin de que rindan concepto acerca del asunto sub-examine.

3.1. Intervención del Dr. Hugo Palacios Mejía.

El Dr. Hugo Palacios Mejía sostiene que “las contribuciones “parafiscales” tienen origen, también, en un órgano de elección popular; es la autoridad pública, directamente, la que las hace obligatorias. Se distinguen, por eso, de las cuotas y obligaciones pecuniarias que pueden crear las asociaciones, los gremios y otros grupos de origen voluntario, a cargo de sus afiliados. Pero si el destinatario inmediato de los recursos que producen las “contribuciones parafiscales” fuera el “fisco”, estas resultarían prácticamente imposibles de distinguir de las contribuciones “fiscales”. Es preciso aceptar, entonces, que su destinatario inmediato, su propietario, su sujeto activo, no es el fisco”.

Agrega el Dr. Palacios Mejía que “no creo que el uso final de los recursos que producen sirva para distinguir, en el nivel constitucional, entre una clase de contribuciones y otras. Tanto en el caso de las contribuciones fiscales, como en el de las parafiscales, el interés que se persigue apoyar no es el de la entidad receptora, en sí misma. No se entiende que las entidades públicas puedan tener objetivo final distinto al de servir a la comunidad; y menos aún se entendería que los órganos de elección popular obligaran a los particulares a trasladar recursos a entidades privadas sino fuera con el propósito de que estas, de alguna manera, los revirtieran a la comunidad”.

En relación con los recursos parafiscales, el Dr. Palacios Mejía afirma que “no estando destinados al “fisco”, no siendo este propietario de ellos, los recursos que producen las contribuciones parafiscales corresponden y son propiedad de particulares o, acaso, de entidades mixtas; aunque su administración pertenece a quien determine la ley. No comparto, en este punto, y con todo respeto, la jurisprudencia de la Corte, en cuanto considera que tanto las entidades públicas, como las semipúblicas o las privadas pueden ser sujetos activos de contribuciones parafiscales. Los recursos que produce la contribución parafiscal no pueden tener como sujetos activos sino a quienes no son fisco, esto es, a entidades particulares o, si acaso, semipúblicas. Las entidades públicas son “fisco”; al considerarlas como beneficiarias de recaudos producidos por contribuciones “parafiscales” habría una contradicción en los términos. Y creo que cuando las entidades públicas reciben ingresos con la orden de destinarlos a un propósito específico, cabe hablar, no de una “contribución parafiscal” sino de una “renta de destinación específica”.

El mencionado experto manifiesta que “al examinar la Constitución la única diferencia que encuentro entre las “rentas de destinación especial” y las “contribuciones parafiscales” es, precisamente, que las primeras pertenecen al fisco, es decir, a cualquier entidad pública, mientras que las rentas que producen las segundas pertenecen a entidades semipúblicas o particulares. En ambos casos, sujeto activo, propietario, las recibe con un propósito especial, que limita su facultad de disposición. Es sólo a través de un análisis sobre la propiedad de los recursos que produce la contribución parafiscal, y solo cuando se afirma que ésta no puede tener como sujeto activo a las entidades públicas, como puede llegarse a la conclusión de que los recursos “parafiscales” no deben hacer parte del presupuesto. No veo como, de otra manera, con base en la terminología adoptada por un ministro francés, o en una ponencia de algunos miembros de la Asamblea Constituyente, que no pudieron o quisieron incorporar a un texto constitucional expreso sus ideas, pueda afirmarse que la simple inclusión del término “parafiscal” en la Carta, sin mayores complementos, sea suficiente para derogar dos textos constitucionales explícitos sobre ordenamiento presupuestal, como son los artículos 345 y 347”.

En ese sentido, el Dr. Palacios Mejía explica que “el artículo 347 de la Constitución indica que la ley de apropiaciones deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar. No se refiere la constitución a los gastos que vayan a realizar entidades no estatales, así sus recursos provengan de una decisión de un órgano de elección popular, como el Congreso. Si el producto de una contribución se destina, en primer término, y no importa con qué condiciones, a una entidad pública, su gasto es gasto del Estado, y debe aparecer en el presupuesto. Si el producto de la contribución llega a una entidad privada, así llegue con un fin público, no tiene por qué aparecer en el presupuesto”. Así mismo, “el artículo 345, según el cual no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto debe interpretarse en armonía con el artículo 347: no se pueden percibir ingresos fuera del presupuesto, porque el Estado no debe hacer gasto que no figure en el presupuesto. Pero no se ve, en la Constitución, razón para que los ingresos que no hayan de ser gastados por el Estado, figuren en los presupuestos de ingresos de las entidades estatales y, en particular, de la Nación”.

Concluye el Dr. Hugo Palacios Mejía que “habría, sí, muy buenas razones de política económica que harían aconsejable disponer de información sobre todas las contribuciones creadas por los órganos de elección popular, sin importar quien fuera su propietario, administrador o destinatario. Pero esas razones no encuentran eco en los textos constitucionales sobre presupuesto, ni en los relativos a la planeación. Comparto, entonces, el planteamiento del actor cuando afirma que ninguna contribución parafiscal se debería incluir en el Presupuesto General de la Nación. La Ley 38 de 1989, ley orgánica del presu-

puesto, no contempla, ciertamente, a las contribuciones parafiscales cuando regula el contenido del presupuesto General de la Nación; y, a la luz del análisis hecho arriba, no podría incluirlas”.

3.2. Intervención del Dr. Juan Camilo Restrepo.

Según el Dr. Juan Camilo Restrepo, la inclusión de la contribución parafiscal en el Presupuesto es procedente. Para justificar tal aseveración, el experto cita apartes de su libro de “Hacienda Pública” así:

“¿Deben figurar las contribuciones parafiscales en el presupuesto nacional? En virtud del principio hacendístico de la universalidad presupuestal nada impide, y por el contrario es conveniente, que las contribuciones parafiscales -al menos partidas globales- figuren en el presupuesto nacional. Esto asegura que el presupuesto ofrezca una visión de conjunto de lo que será la gestión financiera tanto del Estado propiamente dicho como de aquellas entidades públicas o privadas a las que la ley les ha otorgado el privilegio de recaudar obligatoriamente entre sus afiliados, o entre una franja determinada de la sociedad, ciertas contribuciones a fin de ser invertidas de manera exclusiva en actividades que, teniendo externalidades positivas para toda la sociedad (seguridad social, investigación agrícola, formación profesional, por ejemplo), benefician en primera instancia de manera exclusiva a las mismas franjas sociales que aportan dichas contribuciones. Una cosa es que tales partidas aparezcan relacionadas en el presupuesto, lo que es aceptable, y otra bien diferente es que la ejecución de tales partidas se someta a las normas generales de ejecución presupuestal, lo que sí sería impropio, pues los receptores de las contribuciones parafiscales deben gozar de flexibilidad para ordenar el gasto de conformidad con la ley que le autorizó el recaudo y sus propios reglamentos internos. Estos recursos, desde luego, deben estar sometidos al control fiscal pues su carácter de parafiscales no les releva su condición de recursos recaudados por el ministerio de una autorización legal con el propósito de financiar total o parcialmente una actividad que el Estado ha juzgado meritoria” (Hacienda Pública, Bogotá. Universidad Externado de Colombia: 1994, p. 257).

De otro lado, según el Dr. Restrepo, si bien la ley orgánica de presupuesto vigente al momento de elaborar el concepto no prevé la inclusión de las contribuciones parafiscales en las diversas leyes anuales, lo cierto es el proyecto de nueva ley orgánica en la materia sí ordena la inclusión de las “contribuciones parafiscales que ejecuten los órganos que forman parte del Presupuesto General de la Nación”. Ahora bien, como es muy posible que tal proyecto sea ya ley antes de que la Corte se pronuncie sobre esta demanda contra la ley anual de presupuesto, considera el Dr. Restrepo que la Corte debe tomar en consideración no sólo la anterior ley orgánica de presupuesto (Ley 38 de 1989) sino

también la nueva, que ordena la incorporación de las contribuciones parafiscales al presupuesto.

4. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El ciudadano Antonio José Núñez Trujillo, apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, interviene en el proceso de la referencia para defender la constitucionalidad de los apartes demandados del artículo 5^o de la Ley 88 de 1993.

El precitado ciudadano observa que “el primer cargo de la demanda es que la ley orgánica vigente (Ley 38 de 1989) no prevé la inclusión en el Presupuesto General de alguna contribución parafiscal. Dado que el Presupuesto General de Rentas y Ley de Apropriaciones debe expedirse “estrictamente de acuerdo con las reglas de la ley Orgánica” (art. 349, Constitución Política), la norma demandada resultaría inconstitucional. Esta afirmación podría resultar cierta si la única norma a la que debiera someterse la confección del Presupuesto fuera la ley orgánica respectiva. Tal no es el caso puesto que la Constitución es norma de normas (art. 4^o ibídem) y en ella se prevé que las rentas parafiscales hagan parte del presupuesto general. Es claro que las rentas parafiscales son contribuciones puesto que así las designa el artículo 338 de la Carta y, de conformidad con el artículo 345, “en tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas” (se resalta). Cuando las contribuciones fueren del orden nacional por haber sido dispuestas por ley, entonces el presupuesto de rentas es el de la Nación. La Ley 38 de 1989 no prohíbe que las rentas parafiscales se incluyan en el Presupuesto General de la Nación. La Constitución Política dispone que deben serlo cuando sea del orden nacional o de lo contrario no se podrían “percibir”. Obsérvese que el artículo 7^o del Estatuto Orgánico, al referirse a los componentes del Presupuesto de Rentas dispone lo que deberá contener pero no proscribire la inclusión de otros conceptos cuando ellos tengan base constitucional propia. De lo anterior es lícito concluir que la disposición impugnada no viola prohibición alguna de la Ley Orgánica y sí da cumplimiento a un precepto constitucional que, en todo caso, tiene jerarquía superior. El primer cargo, por tanto, no puede prosperar”.

De otra parte, el mencionado ciudadano manifiesta que “el segundo cargo alude a que, al incluirse las contribuciones parafiscales en el Presupuesto de Rentas se convertirían en rentas nacionales y, al tener por esencia una destinación especial, se violaría el artículo 359 de la Constitución. Se observa que el análisis que soporta este aserto es incorrecto a nivel lógico, puesto que equivale a afirmar que si no se incluyen en el Presupuesto general las contribuciones parafiscales entonces su destinación especial no tiene inconveniente, pero que en caso contrario se transmutan en rentas nacionales y lo que era su principal característica (su destinación específica) se convierte en un vicio

insubsanable. Según este análisis la naturaleza de la contribución depende del mecanismo presupuestal que se use para determinar la posibilidad de su percepción. Sin embargo, las contribuciones parafiscales pueden presupuestarse en la Ley General de la Nación sin que ello cambie su naturaleza, puesto que dichas contribuciones no son por esencia contrarias al Presupuesto General. Tres son las características de los recursos parafiscales: la obligatoriedad en su percepción, la singularidad (afecta a determinado sector social o económico) y la destinación sectorial. Ninguna de estas características se refiere a una supuesta incompatibilidad o mutación de naturaleza de la contribución por el hecho de incluirse en el Presupuesto General”.

Agrega el ciudadano Núñez Trujillo que “la esencia de la parafiscalidad no se pierde al incluirse los respectivos recursos en el Presupuesto General puesto que dicho Presupuesto no puede cambiar el destino que les asignó la norma que les sirve de fundamento. En este sentido son “parafiscales”, porque no ingresan a las arcas de la Nación ni, en sentido estricto, al Presupuesto, puesto que siempre son objeto de un trato distinto del de los recursos presupuestales. La propia Corte se ha pronunciado sobre determinados recursos parafiscales (los derivados de la Cuota de Fomento Cerealista) que se incluyen en el Presupuesto por precepto de la norma que los creó (Ley 67 de 1983, art. 6^o) y los declaró ajustados a la Constitución”.

En ese orden de ideas, el Dr. Núñez Trujillo entiende:

“a. Que la Constitución dispone que las contribuciones parafiscales se presupuesten y la Ley Orgánica de Presupuesto no ha prohibido que así se haga ni hubiera podido disponerlo así. Igualmente, que en el pasado y bajo la misma ley orgánica se han presupuestado determinadas contribuciones parafiscales con base en disposiciones legales de carácter no orgánico, que la Corte Constitucional ha declarado constitucional que así se haga y que si una ley ordinaria puede servir de base para adicionar la Ley de Presupuesto en materia no prevista en la Ley Orgánica, mayormente debe servir la propia Constitución.

b. Que la inclusión en el Presupuesto General de una contribución parafiscal no la convierte en renta nacional puesto que no es consustancial a las contribuciones parafiscales el no estar presupuestadas”.

Por lo anterior, el ciudadano Antonio José Núñez Trujillo, apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, solicita que se declare la constitucionalidad del texto legal en revisión.

5. Del concepto del Procurador General de la Nación.

La Vista Fiscal solicita a la Corte Constitucional en su concepto de rigor declarar la exequibilidad del artículo 5º de la Ley 88 de 1993, en la parte demandada en este proceso, con fundamento en el siguiente argumento:

El Ministerio Público asevera acerca de la parafiscalidad que “se tiene que es una técnica que se enmarca dentro del género de ingresos o caudales públicos, pero que no es posible asimilarla a la categoría de ingresos corrientes o de aquellos que engrosan las arcas públicas. Es que el carácter público de la parafiscalidad, se debe, como ya lo ha dicho este Despacho en ocasiones pasadas, a que existen en su base una serie de impuestos o rentas que son las que le otorgan una dimensión pública fiscal, porque van acompañadas del impulso de la soberanía fiscal del Estado. Pero, repárese bien, en que la parafiscalidad, como tanto lo hemos reiterado, si bien goza del género de lo público, se desenvuelve en un plano sectorizado, pues su esencia radica en que ciertos sectores económicos y sociales se obliguen a pagar en favor de un ente público o privado ciertas sumas (cuotas) con el fin de que reviertan en beneficio de esos mismos contribuyentes, bien sea en la forma de servicio social o bien mediante la aplicación de mecanismos de regulación económica. Por ello, la parafiscalidad exhibe una originalidad propia distinta a la de los impuestos, los cuales sí entran a las arcas generales y el Estado dispone indiscriminadamente de ellos, sin atender prioridades particulares de un sector contribuyente”.

Respecto de la parafiscalidad en el presupuesto la Vista Fiscal explica que “la actual Ley Orgánica del Presupuesto -Ley 38 de 1989- data de época anterior a la Constitución Política, en donde como es sabido, ni siquiera tenía espacio la consagración parafiscal. Sin embargo, la Ley 38 no trae disposición que niegue o contraríe la previsión hoy constitucional de la figura que se comenta. Si la carta acepta la existencia de contribuciones parafiscales en los artículos 150-12 y 338 constitucionales, no cabe duda su legitimidad”.

El Procurador General cita su concepto No. 104 de 1992, en el cual señala el hecho de incorporar la contribución parafiscal al Presupuesto General de la Nación no le quita el carácter que detenta, pues esta medida sólo obedece al control propio del Estado para que se cumplan los objetivos de las leyes que crean dichos fondos.

Así mismo, trae a colación el concepto realizado por el Dr. Luis Carlos Sáchica dentro del Expediente D-142. Allí se sostuvo que la contribución parafiscal aparece en el Presupuesto Nacional por su origen legal y por su naturaleza de contribución obligatorio, ya que en caso contrario sería ineficaz su recaudo e ilusorio el control de su destino.

C-546/94

Luego, el Ministerio Público transcribe un aparte del libro “Hacienda Pública”, escrito por el Dr. Juan Camilo Restrepo, en el cual se afirmó que es aceptable que la contribución parafiscal aparezca en el presupuesto, mas no que se someta a las normas generales de ejecución parafiscal, ya que los receptores de las mencionadas contribuciones deben gozar de flexibilidad para ordenar el gasto de conformidad con su finalidad legal.

Por último, la Vista Fiscal se ilustra con los comentarios del Dr. Carlos Lleras de la Fuente, en su libro “Interpretación y Génesis de la Constitución”, en donde se manifiesta que el ingreso parafiscal es extrapresupuestario, pero puede ser incorporado al presupuesto para efectos de su administración y no en cuanto a su origen y destinación.

Dados los conceptos precitados y tomando en consideración las sentencias C-40/93 y C-490/93, ambas de la Corte Constitucional, el Procurador deduce que “nada obsta para que las contribuciones parafiscales aparezcan en el Presupuesto de Rentas, siempre y cuando se entienda que su inclusión allí no les cambia su afectación especial ni rompe el ciclo de su redistribución al sector a que se deben”.

Finalmente, en lo que atañe a la violación del artículo 359 de la Carta, el Ministerio Público sostiene que “las contribuciones parafiscales están permitidas en la Carta (art. 150-12 y 338), pertenecen al género de caudales e ingresos públicos, que obviamente tienen una afectación y destinación dadas por la ley que las crea, que por su esencia surgen de un gremio y vuelven a él para retribuir recursos y que su aparición en el Presupuesto de Rentas contribuye por un lado a asegurar una visión de conjunto de lo que será la gestión fiscal del Estado y por otra a facilitar su eficaz recaudo y el adecuado control de su destino”.

En ese orden de ideas, el Procurador General de la Nación solicita a la Corte Constitucional declarar la exequibilidad de los apartes acusados del artículo 5º de la Ley 88 de 1993.

Cumplidos, como están, los trámites previstos en la Constitución y en el Decreto No. 2067 de 1991, procede la Corte a decidir el asunto por medio de esta sentencia.

II. FUNDAMENTO JURIDICO

1. Competencia.

Conforme al artículo 241 ordinal 4º de la Constitución, la Corte es competente para conocer de la constitucionalidad del artículo 5º (parcial) de la Ley

88 de 1993, ya que se trata de la demanda de un ciudadano contra una norma legal.

2. El primer asunto bajo revisión: ¿puede incluirse una contribución parafiscal en el presupuesto de la nación?

El actor asegura que la inclusión, por parte de la ley acusada, de la contribución parafiscal en el presupuesto nacional hace de ésta una renta nacional, con lo cual se viola el artículo 359 constitucional, pues las rentas nacionales con destinación específica autorizadas por la Constitución son sólo tres, dentro de las cuales no se encuentra la contribución parafiscal. En este punto coincide con la opinión emitida por el Dr. Hugo Palacios Mejía.

En respuesta al precitado cargo, el ciudadano Antonio José Núñez Trujillo, apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, así como el Dr. Juan Camilo Restrepo y el concepto del Ministerio Público, sostienen que la inclusión en el Presupuesto general de la nación de una contribución parafiscal no la convierte en renta nacional, puesto que no es de la esencia de las contribuciones parafiscales el no estar presupuestadas. Comienza entonces la Corte por examinar si la ley puede ordenar la inclusión de una contribución parafiscal en el presupuesto general de la nación.

3. La inclusión de una contribución parafiscal en el presupuesto general de la nación no altera su naturaleza, ni está prohibida por la Constitución.

La Corte comienza por reiterar sus criterios en torno a la naturaleza de la cuota o contribución parafiscal. La jurisprudencia de esta Corporación ha sido constante en afirmar que la contribución parafiscal, fruto de la soberanía fiscal del Estado, es una contribución obligatoria para cierto sector de la sociedad, cuya finalidad es la reversión de tales recursos en ese mismo sector. En efecto, las características de la cuota parafiscal son la obligatoriedad, la singularidad y la destinación sectorial¹. Obligatoriedad porque el sujeto gravado no puede eximirse del deber de pagar la contribución. Singularidad porque recae sobre un específico grupo de la sociedad. Y destinación sectorial porque la contribución mencionada se revierte en el sector del cual se ha extraído.

En ese orden de ideas, la cuota parafiscal genera una contrapartida para el grupo de personas sometidas a ella. Es por ello que los recursos obtenidos del cobro de contribuciones parafiscales, si bien son públicos, no ingresan al arca común del Estado, ya que se convierten en patrimonios de afectación², lo cual se desprende

1 Corte Constitucional. Sentencia No. C-490 del 28 de octubre de 1993. M.P.: Dr. Alejandro Martínez Caballero.

2 Corte Constitucional. Sentencia No. C-308/94 del 7 de julio de 1994. M.P.: Dr. Antonio Barrera Carbonell y C-360 del 11 de agosto de 1994. M.P.: Dr. Alejandro Martínez Caballero.

de la destinación específica³ como uno de los elementos definitorios de la naturaleza de la parafiscalidad.

Ahora bien, ¿la inclusión de una contribución parafiscal en el presupuesto modifica su naturaleza, al punto de convertirla en una renta nacional de destinación específica, tal y como lo sostienen el actor y uno de los expertos intervinientes?

En anteriores ocasiones esta Corporación había señalado que una interpretación sistemática de la Constitución permite concluir que la prohibición de las rentas nacionales de destinación específica del artículo 359 se refiere exclusivamente a los ingresos nacionales de carácter tributario o impuestos nacionales y, por consiguiente, no incluye las contribuciones parafiscales⁴. La Corte reitera esa conclusión, porque la asimilación de las contribuciones parafiscales a rentas nacionales de destinación específica introduce una contradicción entre el artículo 359 de la Constitución y los artículos 150 ordinal 12, 179 ordinal 3 y 338 de la Carta. En efecto, el primero prohibiría las contribuciones parafiscales, (de cuya esencia es su destinación específica) mientras que los otros autorizarían su creación. Debe entonces concluirse que las contribuciones parafiscales no son rentas nacionales de destinación específica.

Se podría objetar a la anterior argumentación que una vez incluida una contribución parafiscal en el presupuesto nacional no se la puede diferenciar de una renta de destinación específica. Según tal criterio, en virtud del principio de la universalidad, el presupuesto contiene la estimación de todos los ingresos fiscales del Estado y la aprobación de todos los gastos. Por consiguiente, una contribución parafiscal que se incluya en el presupuesto se volvería automáticamente un ingreso fiscal.

La Corte no comparte esa interpretación, por cuanto considera que la inclusión de una contribución parafiscal en el presupuesto no altera, por ese solo hecho, sus elementos definitorios, a saber, la obligatoriedad, la singularidad y la destinación específica, siempre y cuando tal inclusión no afecte ni el origen, ni la destinación del recurso parafiscal. Así, a pesar de estar en el presupuesto, la contribución parafiscal sigue siendo singular, ya que carece de la generalidad de los tributos, puesto que es recaudada únicamente de un sector de la sociedad. Si tal característica se mantiene, entonces no se la puede asimilar a una renta tributaria. En ese mismo orden de ideas, su inclusión en el presupuesto no implica que la contribución parafiscal entre a engrosar el erario, ya que ella mantiene su afectación especial. Al respecto, había dicho esta Corporación:

3 Corte Constitucional. Sentencia No. C-040 del 11 de febrero de 1993. M.P.: Dr. Ciro Angarita Barón.

4 Cfr. Sentencia C-040/94 M.P.: Dr. Ciro Angarita Barón.

“Las contribuciones parafiscales tienen determinadas características que las hacen ciertamente diferentes a otros tipos de gravámenes y en especial a los impuestos. Si una norma cuenta con las características propias de una contribución parafiscal, no por el hecho de aparecer en el presupuesto debe entenderse que se trata de una renta nacional, siempre que conserve todas las características propias de las rentas parafiscales y que su inclusión en el presupuesto obedezca fundamentalmente a la necesidad de asegurar las condiciones para su adecuado, administración y control”⁵ (negrillas fuera de texto).

Dado lo anterior, se concluye que la contribución parafiscal no se convierte en renta nacional por el solo hecho de figurar en el presupuesto, siempre y cuando guarde su esencia y tal inclusión obedezca a una buena gestión del recurso.

De otro lado, la Constitución no prohíbe en ninguna parte que la ley ordene la inclusión de los recursos parafiscales en el presupuesto. El legislador puede entonces hacerlo por razones de conveniencia y con el fin de dar mayor transparencia a la información sobre todas las contribuciones creadas por los órganos de elección popular, sean ellas fiscales o parafiscales. Por consiguiente, no es inconstitucional una ley que ordene la inclusión de una contribución parafiscal en el presupuesto, siempre y cuando esa incorporación no afecte los elementos definitorios del recurso parafiscal.

4. La inclusión de una contribución parafiscal en el presupuesto no es requisito necesario para su recaudo.

Según uno de los intervinientes, no sólo la ley puede ordenar la incorporación de un recurso parafiscal en el presupuesto sino que debe hacerlo, por cuanto el artículo 345 superior consagra que “no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas”. Por consiguiente, como el artículo 345 señala que las rentas parafiscales son contribuciones, debe concluirse que para poder ser recaudadas, ellas deben estar incluidas en el presupuesto. Debe entonces la Corte determinar el sentido del artículo 345 frente a las contribuciones parafiscales.

Comienza la Corte por precisar que este artículo consagra lo que la doctrina ha denominado el principio de la universalidad de los ingresos y de la fuerza restrictiva de la ley anual de presupuesto, ya que establece que las autoridades sólo pueden recaudar las contribuciones que aparezcan en el presupuesto. Sin embargo, este principio debe ser concordado con el artículo 347 superior que autoriza al gobierno, en caso de que presente un proyecto de presupuesto deficitario, a tramitar por separado la creación de nuevas rentas o la modifica-

5 Cfr. Sentencia C-040/94 M.P.: Dr. Ciro Angarita Barón.

ción de las existentes para financiar el monto de los gastos contemplados. Esto significa entonces que la Constitución ya no consagra un principio estricto de universalidad en materia de ingresos, puesto que autoriza el recaudo de algunos ingresos por fuera del presupuesto, por medio de este proyecto por separado, por lo cual la universalidad estricta se predica únicamente del gasto⁶. Con todo, el interrogante que subsiste es el siguiente: para poder recaudar contribuciones parafiscales, ¿es necesario incluirlas en la ley anual de presupuesto o, eventualmente, en el proyecto separado previsto por el artículo 347?

Para responder a este interrogante, la Corte recuerda que, como ya lo había establecido en anterior decisión⁷, aun cuando la Constitución de 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 (C.P. art. 15 inciso 4^o), mientras que en otras ocasiones la Carta la utiliza para diferenciar los ingresos tributarios de los no tributarios (C.P. art. 358). Igualmente, la palabra contribuciones a veces engloba a los impuestos y a los recursos parafiscales (C.P. art. ord 12), mientras que en otras ocasiones la Constitución parece reservarla a las contribuciones parafiscales (C.P. art. 154 inciso 2^o).

Por lo anterior, es un error asumir mecánicamente que como el inciso primero del artículo 338 da a entender que los recursos parafiscales son una especie del género “contribuciones”, entonces esta última palabra tiene el mismo significado en el resto de la Constitución, y en particular en el artículo 345. Por el contrario, para la Corte es claro que la palabra “contribución” en esta disposición se refiere exclusivamente a las contribuciones fiscales y no incluye, por ende, los ingresos parafiscales, por las siguientes razones históricas, sistemáticas y finalistas.

De un lado, este inciso es una reproducción del artículo 206 de la Constitución derogada, durante cuya vigencia la palabra contribución fue entendida como equivalente de contribución fiscal. Por consiguiente, debe entenderse que el Constituyente de 1991 quiso mantener ese significado normativo, pues no varió la redacción del texto.

De otro lado, el concepto de parafiscalidad fue introducido, en gran parte, para tener la posibilidad de manejar recursos por fuera del presupuesto. No es entonces lógico, desde el punto de vista sistemático, que la Constitución auto-

6 Ver Corte Constitucional. Sentencia C-478/92. M.P.: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

7 Cfr. Sentencia C-040/94 M.P.: Dr. Ciro Angarita Barón.

rice la creación de contribuciones parafiscales, que pueden ser manejadas por fuera de la ley anual de presupuesto, para luego ordenar que éstas sean incluidas en ella.

Esto es aún más claro si se tiene en cuenta que muchas contribuciones parafiscales no son manejadas por instituciones estatales sino por entidades no estatales. No tendría ningún sentido que la Carta ordenara la inclusión de tales contribuciones -que van a ser administradas por entidades no estatales- en el presupuesto estatal.

Finalmente, el mandato del artículo 345 adquiere sentido a la luz del principio de unidad de caja en materia presupuestal, según el cual todos “los dineros que entran al tesoro público, cualquiera sea su proveniencia, se funden en una caja común, y de ella se podrán destinar a los cometidos que se determinan en el presupuesto”⁸. En efecto, como todos esos ingresos forman un fondo común del cual se financian los gastos, es natural que la Constitución exija que en el mismo documento se consagren los ingresos previstos y los gastos proyectados, puesto que de esa manera no sólo se racionalizan las finanzas estatales sino que se permite un mejor control político y democrático de las mismas. En cambio, las contribuciones parafiscales no engrosan esa caja común porque tienen una destinación específica; no existe entonces la necesidad de que ellas estén incorporadas a la ley anual de presupuesto.

Lo anterior permite concluir que la palabra contribución del artículo 345 de la Constitución se refiere a las contribuciones fiscales. La Corte reitera entonces su jurisprudencia en el sentido de que no es necesario incluir en el presupuesto las contribuciones parafiscales para que ellas puedan ser recaudadas. Esta Corporación ya había señalado que “en nuestro ordenamiento jurídico la figura de la parafiscalidad constituye un instrumento para la generación de ingresos públicos, caracterizado como una forma de gravamen que se maneja por fuera del presupuesto, aunque en ocasiones se registre en él”⁹.

5. El segundo problema bajo examen: ¿a través de qué mecanismo se puede ordenar la inclusión de la contribución parafiscal en el Presupuesto General de la Nación?

El anterior examen ha mostrado no sólo que la Constitución autoriza al Legislador a crear contribuciones parafiscales sino que, además, la Carta no ordena ni prohíbe que estas contribuciones estén incluidas en el presupuesto. Por consiguiente, el Legislador tiene una libertad de configuración en esta materia, y puede, si lo juzga conveniente, ordenar la inclusión de tales ingresos

8 Corte Constitucional. Sentencia C-478/92. M.P.: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

9 Corte Constitucional. Sentencia C-308/94. M.P.: Dr. Antonio Barrera Carbonell.

en el presupuesto. La Corporación reitera entonces que la inclusión de la cuota parafiscal en el presupuesto es un elemento de conveniencia, mas no es un elemento jurídico que configure la naturaleza de la parafiscalidad. “Esta exigencia formal sólo tiene implicaciones para efectos de la administración del recurso, mas no para su identificación. Se trata de un mecanismo instrumental pero no ontológico”¹⁰.

Luego de afirmar que si es posible que una contribución parafiscal figure en el Presupuesto General de la Nación y que tal decisión es de conveniencia, surge un nuevo interrogante: ¿a través de qué mecanismo se toma la decisión aludida? En efecto, el actor sostiene que la parte acusada de la Ley 88 de 1993 no podía prever la inclusión de las contribuciones parafiscales en el presupuesto dado que tal figura no está incluida en la ley orgánica del presupuesto (Ley 38 de 1989). En cambio, el Procurador y el aludido ciudadano Nuñez Trujillo concuerdan en manifestar que la ausencia de mención de la contribución parafiscal en la ley orgánica antes citada no es óbice para que ésta aparezca en el presupuesto, dado que es una figura de formulación constitucional.

6. Ley orgánica de presupuesto y ley anual de presupuesto.

Los artículos 349 inciso primero y 352 de la Carta Política señalan:

Artículo 349.- Durante los tres primeros meses de cada legislatura, y estrictamente de acuerdo con las reglas de la Ley Orgánica, el Congreso discutirá y expedirá el Presupuesto General de Rentas y Ley de Apropiaaciones.

(...)

Artículo 352.- Además de lo señalado en esta Constitución, la Ley Orgánica del Presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar. (subrayados fuera de texto)

Estas normas muestran que la ley orgánica del presupuesto tiene prevalencia sobre la ley anual de presupuesto, ya que ésta se tiene que someter, de manera estricta, a lo estatuido por aquella; es pues inconstitucional toda ley anual de presupuesto que se aparte de lo previsto por la ley orgánica, la cual, según la Constitución, es entonces la norma rectora de todo el sistema presupuestal colombiano. Al respecto había dicho la Corte:

10 Corte Constitucional. Sentencia C-490/93.

“La Ley Orgánica de Presupuesto, tiene características constitucionales que hacen de ella una norma superior a otras leyes. En primer término, la misma Constitución le confiere ese alcance por estar destinada a condicionar el ejercicio de la actividad legislativa (art. 151 C.P./91). De este carácter preeminente se desprenden varias consecuencias importantes: a) la Ley Orgánica, condiciona la expedición de leyes sobre la materia que ella trata, de modo tal que sus prescripciones han sido elevadas a un rango cuasi-constitucional, pues una vulneración o desconocimiento de lo que ella contemple en materia de procedimiento y principios por parte de las leyes presupuestales ordinarias, acarrea su inconstitucionalidad”¹¹.

En reciente decisión, la Corte Constitucional reiteró tales criterios y sostuvo:

“La Ley 38 de 1989 -Ley Orgánica de Presupuesto-, cuya vigencia constitucional, preeminencia dentro del ordenamiento jurídico colombiano y aplicabilidad, ha sido reconocida por esta Corporación, consagra la sujeción de toda materia presupuestal a las disposiciones establecidas en ese estatuto. En consecuencia, cualquier normatividad que se refiera o que abarque situaciones no contempladas o autorizadas por la citada ley, debe ser tachada de inconstitucional”¹².

Finalmente, con respecto a la ley anual de presupuesto, esta Corporación ha señalado que tal ley no tiene, en sentido estricto, una función normativa abstracta sino un contenido concreto. En efecto, el papel de esta ley, esencial pero de alcance específico, es el de estimar y delimitar los ingresos fiscales y autorizar los gastos públicos para una determinada vigencia fiscal¹³. Por ello, en otras oportunidades, esta Corporación ha declarado inconstitucionales aquellos apartes de las leyes anuales de presupuesto que han desbordado ese campo, o no han respetado lo estatuido por la ley orgánica¹⁴.

En ese orden de ideas, para que la ley anual de presupuesto pueda incluir determinadas contribuciones parafiscales, es necesario que la ley orgánica así lo haya ordenado. No es de recibo el argumento de que basta que la ley orgánica no lo prohíba, por cuanto la parafiscalidad tiene rango constitucional, ya que, como

11 Corte Constitucional. Sentencia No. C-478 del 6 de agosto de 1992. M.P.: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

12 Corte Constitucional. Sentencia No. C-89A del 3 de marzo de 1994. M.P.: Dr. Vladimiro Naranjo Mesa.

13 Corte Constitucional. Sentencia No. C-357 del 11 de agosto de 1994. M.P.: Dr. Jorge Arango Mejía.

14 Ver por ejemplo, C-039/94. M.P.: Antonio Barrera Carbonell; o C-89A del 3 de marzo de 1994. M.P.: Dr. Vladimiro Naranjo Mesa.

se mostró en el punto anterior, la Carta no prohíbe pero tampoco ordena la inclusión de esos ingresos en los diversos presupuestos anuales.

Por lo anterior, los apartes del artículo 5º de la Ley 88 de 1993, (ley anual de presupuesto) que ordenan la inclusión de determinadas contribuciones parafiscales son inconstitucionales. En efecto, la Ley 38 de 1989, orgánica del presupuesto, no contempla en ninguno de sus apartes la contribución parafiscal, y la disposición acusada se debió sujetar estrictamente a lo normado por la mencionada Ley 38. Esto no se presentó al incluirse ciertas contribuciones parafiscales en el presupuesto, cuando tal gravamen no está dentro de la regulación que realiza la ley orgánica citada. Esto significa que las normas acusadas adquieren un contenido normativo, puesto que ordenan la inclusión de las citadas contribuciones parafiscales, cuando la ley anual sólo podía limitarse a delimitar su monto. Por ello, tales disposiciones normativas serán declaradas inexecutable en la parte resolutive de esta sentencia.

La Corte no considera entonces aceptable la sugerencia de que esta Corporación debería estudiar la constitucionalidad de la ley impugnada frente a la nueva ley orgánica, en caso de que ésta ya hubiese sido expedida al momento de proferir esta sentencia. El supuesto de este argumento es que la modificación de la ley orgánica puede subsanar el vicio de inconstitucionalidad de la ley acusada. Pero ello no es así. Esta Corporación ha reiterado que el estudio de los posibles vicios de formación de un acto sujeto a su control debe hacerse frente a la normatividad existente y aplicable al momento de proferirse el mismo, y no frente a la normatividad posterior¹⁵. En efecto, la regulación ulterior no puede generar una inconstitucionalidad sobreviniente de un acto que fue regularmente expedido, pero tampoco puede subsanar los vicios de formación de una norma que fue expedida violando la Constitución.

Por último, la Corte precisa que esa declaratoria de inconstitucionalidad no impide, en manera alguna, el recaudo de tales contribuciones puesto que, como ya se señaló en esta sentencia, la inclusión de una contribución parafiscal en el presupuesto no es requisito necesario para su recaudo.

7. Leyes presupuestales y leyes que crean y regulan las contribuciones parafiscales.

La decisión de declarar inexecutable aquellos apartes de una ley anual de presupuesto que ordenan la inclusión de contribuciones parafiscales en el presupuesto, cuando la ley orgánica no prevé tal incorporación, parece contradecir criterios anteriores de esta Corporación. En efecto, en decisiones precedentes, la Corte

15 Cfr. por ejemplo Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-416/92. Magistrado Ponente: Dr. José Gregorio Hernández Galindo.

había considerado constitucional que leyes ordinarias -y no la ley orgánica- ordenaran que una determinada contribución parafiscal estuviera en el presupuesto nacional¹⁶. Sin embargo, para la Corte no existe ninguna contradicción sino que, como se mostrará a continuación, las situaciones estudiadas son diversas, por cuanto la naturaleza de las normas controladas es distinta.

En esta ocasión, la Corte ha estudiado una ley anual de presupuesto que, conforme a los mandatos de la Constitución, no puede abarcar situaciones no contempladas en la ley orgánica y debe restringirse a delimitarlos, estimar los ingresos y autorizar los gastos del respectivo período fiscal. Es pues natural que la Corte declare inexecutable la incorporación de las contribuciones parafiscales por esta ley anual, por cuanto ella desborda los marcos de la ley orgánica y adquiere un contenido normativo, al ordenar la inclusión en el presupuesto de las contribuciones parafiscales, y no simplemente estimar su monto. En cambio, en las decisiones precedentes, la Corte ha controlado las leyes que crean y regulan determinadas contribuciones parafiscales. No es pues inconstitucional que esas leyes ordenen la inclusión de la contribución parafiscal en el presupuesto puesto que, como lo ha señalado la Corte, el Legislador tiene la posibilidad de hacerlo, ya que la Constitución no ordena ni prohíbe la incorporación de esos ingresos en el presupuesto. Ahora bien, como es obvio, esos ingresos sólo podrán ser efectivamente incorporados en los diversos presupuestos anuales en la medida en que la ley orgánica del presupuesto autorice expresamente su inclusión.

En síntesis, la diferencia de naturaleza jurídica entre una ley anual de presupuesto y una ley creadora de una contribución parafiscal es lo que determina que las decisiones de la Corte hayan sido diversas.

III. DECISION

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

RESUELVE:

Primero. Declarar INEXEQUIBLE la frase “y las contribuciones parafiscales”, la cual se encuentra en inciso primero del artículo 5^o de la Ley 88 de 1993.

16 Ver, por ejemplo, Corte Constitucional. Sentencia C-040/93.

C-546/94

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

JORGE ARANGO MEJIA, Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL, Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ, Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO, Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA, Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, Magistrado

FABIO MORON DIAZ, Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA, Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO, Secretaria General

SENTENCIA No. C-547 de diciembre 01 de 1994

BIENESTAR UNIVERSITARIO-Financiación/ENTIDADES TERRITORIALES-Participación

La norma acusada en lugar de contrariar la Constitución respeta y desarrolla sus mandatos, pues se trata de la obtención de recursos para un órgano del sector educativo encargado de prestar servicios destinados a promover el desarrollo integral de los estudiantes, docentes y personal administrativo. De otra parte, es preciso aclarar al demandante que la disposición legal que impugna no les impone a todos los entes territoriales la obligación de hacer aportes con destino al Fondo de Bienestar Universitario, pero aún en el evento de que así sucediera, lo demandado tampoco sería inconstitucional como ya se anotó; pues es deber de las entidades territoriales colaborar en la financiación de los servicios educativos en los términos que fije la Constitución y la ley; sin embargo, en el caso sujeto a examen el legislador únicamente se refirió a los entes territoriales que "puedan hacer aportes", esto es, quienes voluntariamente decidan colaborar de acuerdo con sus propios intereses.

REGIMEN CONTRACTUAL PARA UNIVERSIDADES

A primera vista podría pensarse que las universidades estatales u oficiales en materia contractual quedaron cobijadas por las normas del mencionado estatuto general de contratación de la administración pública; sin embargo, ello no es así, pues dichas instituciones se rigen por normas especiales dictadas por el legislador, de las cuales, justamente, hacen parte las demandadas. No ocurre lo mismo con las instituciones estatales u oficiales de educación superior que no tengan el carácter de universidad, pues como se expresó en el párrafo anterior, por tratarse de establecimientos públicos, su régimen contractual es el contenido en el estatuto pre-

citado. La Corte considera que no le asiste razón al demandante, pues los mandatos acusados no infringen el inciso final del artículo 150 de la Carta, y por el contrario son pleno desarrollo del artículo 69 ibídem, que garantiza la autonomía universitaria y autoriza al legislador para expedir un régimen especial aplicable a las universidades estatales, lo que permite que en materia contractual se rijan por disposiciones distintas de las que se consagran en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública -Ley 80 de 1993-.

AUTONOMIA UNIVERSITARIA-Alcance

La autonomía universitaria se concreta entonces en la libertad académica, administrativa y económica de las instituciones de educación superior. En ejercicio de ésta, las universidades tienen derecho a darse y modificar sus estatutos, designar sus autoridades académicas y administrativas, crear, organizar y desarrollar sus programas académicos, definir, y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales, otorgar los títulos correspondientes, seleccionar a sus profesores, admitir a sus alumnos, adoptar sus correspondientes regímenes y establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional. Haciendo un análisis sistemático de las normas constitucionales que regulan este asunto, se concluye que la autonomía universitaria no es absoluta, puesto que corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; y a la Ley establecer las condiciones requeridas para la creación y gestión de los centros educativos, y dictar las disposiciones generales con arreglo a las cuales las universidades pueden darse sus directivas y regirse por sus estatutos.

CONTROL FISCAL PARA UNIVERSIDADES ESTATALES

Respecto al inciso tercero del artículo 57, afirma el demandante, que también lesiona el artículo 267 de la Carta, al disponer un régimen especial de control fiscal, pues es la Contraloría General de la República el ente encargado de ejercer dicho control sobre toda la administración y los particulares o entidades que manejan fondos o bienes de la Nación. No comparte la Corte el criterio del actor, porque en la norma que demanda simplemente se señala que las universidades estatales u oficiales tienen un régimen especial en distintos campos, dentro de los cuales se halla el relativo al control fiscal, sin especificar cuál será éste, ni la autoridad que lo ejercerá.

LEY DE EDUCACION SUPERIOR-Iniciativa gubernamental

La norma, materia de impugnación, tuvo iniciativa gubernamental. Lo mismo acontece con los artículos 90 y 92 demandados, los que si bien no fueron incluidos dentro del proyecto de ley que presentó el Gobierno al Congreso, fueron avalados en su debida oportunidad por éste por intermedio del Ministro de Hacienda y

Crédito Público. El propósito fundamental buscado por el Constituyente al radicar en cabeza del Gobierno la presentación de ciertos proyectos de ley, "no es otro que el de confiar al Ejecutivo la responsabilidad de orientar el gasto público, partiendo del supuesto de que aquel órgano detenta con exclusividad el recto criterio para interpretar las necesidades del Estado". Entonces, bien podía el Ministro de Hacienda, quien tiene a cargo el manejo de las finanzas públicas, comprometer al Gobierno, dando su consentimiento para la aprobación de las disposiciones legales analizadas.

ICFES-Recursos financieros

El ICFES es un establecimiento público del orden nacional, adscrito al Ministerio de Educación y, como tal, recibe aportes no sólo del presupuesto nacional, sino también todas aquellas contribuciones, tasas, etc, que determine la Ley, para su propio funcionamiento y el cumplimiento de las actividades relacionadas con el fomento de la educación superior. No es ajeno a la ley que organiza el servicio público de la educación superior, consagrar cuáles son los recursos financieros del ICFES y, por el contrario, es propio de todo ordenamiento que crea un establecimiento público señalar cómo está conformado su patrimonio. El hecho de que se trate de normas atinentes a recursos, no significa que necesariamente deban formar parte de la Ley orgánica del presupuesto, pero sí han de incluirse las partidas respectivas en la Ley de rentas y apropiaciones.

UNIVERSIDADES ESTATALES-Manejo de presupuesto

Resulta extraña la acusación que formula el actor contra el inciso 2º del artículo 57, en cuanto autoriza a las universidades estatales u oficiales, como entes autónomos, para elaborar y manejar su propio presupuesto, de acuerdo con las funciones que les correspondan, pues estas son funciones inherentes y esenciales a la administración y al manejo de toda institución pública, máxime si se trata de aquéllas que gozan de autonomía administrativa y financiera, y cuyo patrimonio es independiente. En consecuencia, mal puede pretenderse que esa tarea esté consagrada en la ley orgánica del presupuesto.

SERVICIO PUBLICO DE EDUCACION COMO GASTO PUBLICO SOCIAL

En lo que respecta al artículo 84 demandado, considera la Corte que no infringe mandato constitucional alguno, pues el servicio público de educación ha sido definido por el mismo constituyente en el artículo 366, como gasto público social. Una disposición de una ley ordinaria, como es la acusada parcialmente, en cuyo artículo 84 se reitera que el gasto público en la educación hace parte del gasto público social, no puede ser violatoria de la Carta, porque ella se limita a reproducir el contenido del artículo 366 del Estatuto Supremo, en el que el gasto de la educación se ha definido como social.

FODESEP-Naturaleza/ENTIDADES PUBLICAS-Aportes

El FODESEP es una entidad de economía mixta organizada bajo los principios de economía solidaria, a la cual pueden pertenecer todas aquellas instituciones de educación superior, tanto privadas como estatales, que así lo deseen; y dentro de las funciones que le compete desarrollar, se destacan: la de servir como promotora de financiamiento para proyectos específicos de las instituciones de educación superior; plantear y promover programas y proyectos económicos para beneficio de las mismas, etc. Las sociedades de economía mixta son instituciones que forman parte de la rama ejecutiva del poder público, y su patrimonio está conformado por aportes estatales y capital privado, de acuerdo con la cuantía que determinen la ley o el contrato social. El artículo 90 demandado no infringe el 355 de la Constitución, pues lo que allí se prohíbe son las donaciones que hagan los distintos órganos estatales en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado, más no los aportes que obligatoriamente deban realizarse a las entidades públicas para su funcionamiento y el cumplimiento de los fines y servicios que están obligados a prestar.

ICETEX-Objetivo/ICETEX-Garante de préstamos/DERECHO DE ACCESO A LA EDUCACION SUPERIOR

Siendo el ICETEX un establecimiento público del orden nacional, cuyo objetivo principal es el de fomentar y promover el desarrollo educativo y cultural de la Nación a través del crédito y de otras ayudas financieras a los estudiantes y sus familiares, resulta conforme con las normas Superiores la decisión adoptada por el legislador de ordenar a esa entidad que por intermedio de un fondo creado con recursos del presupuesto nacional, sea "garante" de los préstamos otorgados por el sector financiero a los estudiantes de educación superior "de escasos recursos económicos", porque al tenor de lo dispuesto en el inciso final del artículo 69 de la Carta, corresponde al Estado facilitar "mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior". Quiere esto decir, que habrá de implantar instrumentos financieros idóneos para lograr el propósito buscado. La garantía aludida, sin lugar a duda, constituye una ayuda financiera necesaria y eficaz para que los estudiantes de escasos recursos económicos, que en nuestro país son bastantes, puedan iniciar o culminar sus estudios superiores, ya sea en instituciones públicas o privadas, pues aunque en las primeras la educación es gratuita, se permite el cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos. Cumple así la norma demandada la finalidad social propuesta por el Constituyente, de permitir el acceso de todas las personas que lo deseen, y tengan méritos para ello, a los establecimientos de educación post-secundaria.

ICFES-Recursos financieros/MINISTERIO DE HACIENDA-Apropiación

En lo que atañe a la violación del artículo 136-4 de la Constitución, advierte la Corte que el actor parte de un supuesto errado, pues los aportes a que alude el

literal d) del artículo 43 demandado, si bien parten del presupuesto nacional, son dineros que pertenecen a las instituciones de educación superior y, en consecuencia, se pueden considerar como contribuciones de esos establecimientos al ICFES, para su funcionamiento y para el cumplimiento de las actividades de fomento de la educación superior. La autorización que se concede al Ministerio de Hacienda para apropiarse dichas partidas, es sólo un mecanismo de manejo destinado a agilizar el pago de los mismos, pues en lugar de que sean las instituciones de educación superior las que giren directamente el valor correspondiente a los aportes del 2% al ICFES, se ordena descontarlo de las sumas que reciban del presupuesto nacional las entidades mencionadas, lo cual no infringe la Constitución.

RENTAS DESTINADAS A INVERSIÓN SOCIAL

Si en gracia de discusión se aceptara que los aportes a que alude la norma demandada, son rentas de destinación específica, habría que señalar que tales partidas estarían exceptuadas de la prohibición consagrada en el artículo 359 de la Carta, pues se trata de rentas destinadas a inversión social, las que conforme al numeral 2º de esta misma norma constitucional, son legítimas.

Ref.: Expediente No. D-601.

Normas acusadas: artículos 43 literal d), 57 parcial, 84, 87, 90, 92, 93, 94, 113 y 117 de la Ley 30 de 1992.

Demandante: Juan Manuel Charry Urueña.

Magistrado Ponente: Dr. CARLOS GAVIRIA DIAZ.

Acta No. 62.

Santafé de Bogotá, D.C., primero (1o.) de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Juan Manuel Charry Urueña solicita a la Corte que declare inexecutable los artículos 43-d, 57 incisos 2º y 3º, 84, 87, 90, 92, 93, 94, 113 y 117 de la Ley 30 de 1992, por considerar que violan los artículos 1º, 136-4, 150, 151, 154, 267, 287, 346, 347, 350, 355 y 359 del Estatuto Superior.

A la demanda se le imprimió el trámite constitucional y legal estatuido para esta clase de procesos y una vez recibido el concepto fiscal procede la Corte a decidir.

II. TEXTO DE LAS NORMAS ACUSADAS

Las disposiciones objeto de demanda son las que se transcriben en seguida:

“LEY 30 DE 1992

“Por la cual se organiza el servicio público de la educación superior”.

“ ...

“Artículo 43.- Son bienes y recursos financieros del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES):

- a. Todos los bienes que a la fecha le pertenecen.
- b. Las partidas que con destino a él se incluyan en el presupuesto nacional.
- c. Cualquier renta o donación que perciba de personas naturales o jurídicas, de conformidad con las leyes.
- d. El dos por ciento (2%) de los aportes que por cualquier concepto reciban del presupuesto nacional las instituciones de Educación Superior, tanto estatales u oficiales como privadas y de economía solidaria. El Ministerio de Hacienda con cargo al presupuesto nacional apropiará las partidas que por este concepto deben efectuar las instituciones de Educación Superior estatales u oficiales.

Este porcentaje será deducido y girado al Instituto Colombiano para la Educación Superior (ICFES) por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público o por el Ministerio de Educación Nacional, según el caso, al ordenar y efectuar el pago a las mencionadas instituciones.

Los recursos recibidos por este concepto serán destinados al funcionamiento del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES) y a las actividades de Fomento de la Educación Superior que para estos efectos programe el Consejo Nacional de Educación Superior (CESU)”. (Lo subrayado es lo demandado).

“Artículo 57.- Las universidades estatales u oficiales deben organizarse como entes universitarios autónomos, con régimen especial y vinculados al Ministerio de Educación Nacional en lo que se refiere a las políticas y la planeación del sector educativo.

Los entes universitarios autónomos tendrán las siguientes características: personería jurídica, autonomía académica, administrativa y finan-

ciera, patrimonio independiente y podrán elaborar y manejar su presupuesto de acuerdo con las funciones que le corresponden.

El carácter especial del régimen de las universidades estatales u oficiales comprenderá la organización y elección de directivas, del personal docente y administrativo, el sistema de las universidades estatales u oficiales, el régimen financiero y el régimen de contratación y control fiscal, de acuerdo con la presente ley". (Lo subrayado es lo demandado).

Parágrafo.- Las instituciones estatales u oficiales de educación superior que no tengan el carácter de universidad según lo previsto en la presente ley deberán organizarse como establecimientos públicos del orden nacional, departamental, distrital o municipal".

"Artículo 84.- El gasto público en la educación hace parte del gasto público social de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 350 y 366 de la Constitución Política de Colombia".

"Artículo 87.- A partir del sexto año de la vigencia de la presente ley, el Gobierno Nacional incrementará sus aportes para las universidades estatales u oficiales, en un porcentaje no inferior al 30% del incremento real del Producto Interno Bruto.

Este incremento se efectuará de conformidad con los objetivos previstos para el sistema de universidades estatales u oficiales y en razón al mejoramiento de la calidad de las instituciones que lo integran.

PARAGRAFO.- El incremento al que se refiere el presente artículo se hará para los sistemas que se creen en desarrollo de los artículos 81 y 82 y los dineros serán distribuidos por el Consejo Nacional de Educación Superior (CESU), previa reglamentación del Gobierno Nacional".

"Artículo 90.- El Fondo de Desarrollo de la Educación Superior (FODESEP), se conformará con las instituciones de educación superior que voluntariamente deseen participar en él.

Los ingresos de este fondo se integrarán como sigue:

1. Con aportes que el Gobierno Nacional destine anualmente en el presupuesto nacional.
2. Con los aportes voluntarios de las instituciones de educación superior afiliadas al fondo".

"Artículo 92.- Las instituciones de educación superior, los colegios de bachillerato y las instituciones de educación no formal, no son responsables del

IVA. Adicionalmente, las instituciones estatales u oficiales de educación superior tendrán derecho a la devolución del IVA que paguen por los bienes, insumos y servicios que adquieran, mediante liquidaciones periódicas que se realicen en los términos que señale el reglamento”.

“Artículo 93.- Salvo las excepciones consagradas en la presente ley, los contratos que para el cumplimiento de sus funciones celebren las universidades estatales u oficiales, se regirán por las normas del derecho privado y sus efectos estarán sujetos a las normas civiles y comerciales, según la naturaleza de los contratos.

Parágrafo.- Se exceptúan de lo anterior los contratos de empréstito, los cuales se someterán a las reglas previstas para ellos por el Decreto 222 de 1983 y demás disposiciones que lo modifiquen, complementen o sustituyan”.

“Artículo 94.- Para su validez, los contratos que celebren las universidades estatales u oficiales, además del cumplimiento de los requisitos propios de la contratación entre particulares, estarán sujetos a los requisitos de aprobación y registro presupuestal, a la sujeción de los pagos según la suficiencia de las respectivas apropiaciones, publicación en el Diario Oficial y pago del impuesto de timbre nacional cuando a éste haya lugar”.

“Artículo 113.- El Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX), a través de un fondo creado con recursos del presupuesto nacional, será garante de los préstamos otorgados por el sector financiero a los estudiantes de educación superior de escasos recursos económicos.

Parágrafo.- El Gobierno Nacional reglamentará esta materia y establecerá las comisiones que pueda cobrar el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX) por este concepto”.

“Artículo 117.- Las instituciones de educación superior deben adelantar programas de bienestar entendidos como el conjunto de actividades que se orientan al desarrollo físico, psico-afectivo, espiritual y social de los estudiantes, docentes y personal administrativo.

El Consejo Nacional de Educación Superior (CESU) determinará las políticas de bienestar universitario. Igualmente, creará un fondo de bienestar universitario con recursos del presupuesto nacional y de los entes territoriales que puedan hacer aportes.

El fondo señalado anteriormente será administrado por el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES)”.

III. RAZONES DE LA DEMANDA

El demandante divide la acusación por temas así:

1. Autonomía de las entidades territoriales. Es principio constitucional que las entidades territoriales gozan de autonomía en la gestión de sus intereses, lo que significa que “ninguna autoridad administrativa ajena a la entidad territorial puede determinar políticas ni afectar el patrimonio de los departamentos, distritos, municipios y demás entidades territoriales”. Sin embargo, en el artículo 117 de la Ley 30 de 1992, materia de impugnación, se “faculta al Consejo Nacional de Educación Superior (CESU) para determinar políticas de bienestar universitario y crear un fondo con recursos de los entes territoriales. En consecuencia, la norma está facultando a un organismo administrativo del sector central para afectar los presupuestos de las entidades territoriales, vulnerando su autonomía o no injerencia de otras entidades o poderes en la gestión de sus asuntos”, violando de esta manera los artículos 10 y 287 de la Carta.

2. Prohibición de decretar erogaciones no reconocidas en Ley preexistente. La Constitución prohíbe al Congreso en el artículo 136-4 decretar en favor de alguna persona o entidad “cualquier erogación que no esté destinada a satisfacer créditos o derechos reconocidos con arreglo a una ley preexistente”; es decir, que toda erogación que una ley ordene en favor de una entidad debe tener como causa un crédito o derecho adquirido conforme a ley anterior. En el literal d) del artículo 43 acusado, se “señala como recursos del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES) el dos por ciento (2%) de los aportes que por cualquier concepto reciban del presupuesto nacional las instituciones de Educación Superior”. Entonces se pregunta: “¿Cuál es el crédito o el derecho del ICFES adquirido conforme a ley anterior? Estamos en presencia de una arbitrariedad del legislador, en la cual por su mera liberalidad una entidad obtiene unos recursos del presupuesto nacional en perjuicio de las entidades a quienes se les habían asignado”, es decir, que se origina “una erogación en favor de una entidad determinada sin más causa que la voluntad de la ley”, lo cual acarrea la violación del canon constitucional primeramente citado.

3. Expedición del Estatuto General de la Contratación Administrativa. Según lo establece el inciso final del artículo 150 de la Constitución, compete al Congreso expedir el Estatuto General de la Contratación Administrativa y, en especial, el de la administración nacional, por tanto, “no puede la ley regular situaciones especialísimas o expedir normas de contratación para una sola entidad”; en consecuencia, el artículo 57 en lo demandado, “al señalar como régimen especial de contratación el de las universidades estatales u oficiales, y

los artículos 93 y 94 al desarrollar las características de la contratación de estas entidades estatales” violan el citado mandato Superior, pues no se pueden “expedir normas de contratación administrativa diferentes al Estatuto General o al especial para la administración nacional”, lo contrario, sería “desbordar la limitación que el artículo 150 último inciso le impone al Congreso”.

4. Materias de la ley orgánica del presupuesto. El Congreso “debe expedir leyes orgánicas a las cuales estará sujeto en el ejercicio de la actividad legislativa, por medio de ellas establecerá las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones, con la expresa mención en el artículo 350 constitucional de que la definición del gasto público social será hecha por la ley orgánica del presupuesto, entonces, la forma como se incluye un gasto en el presupuesto, su ejecución, que conforma el gasto público social y su distribución “no pueden ser reguladas ni definidas mediante otras leyes”.

El literal d) del artículo 43 acusado incluye “por la mera voluntad de la ley una erogación en favor del ICFES y le indica al Ministerio de Hacienda y Crédito Público el deber de hacer la apropiación y giro al ICFES en el momento de ordenar el pago de las partidas en favor de las entidades a quienes se destinó originalmente”; el artículo 57 señala “un régimen autónomo para la elaboración y manejo del presupuesto de las universidades”; el artículo 84 define “el gasto público en la educación como parte del gasto público social” y el artículo 87 incrementa y distribuye dicho gasto, violando los artículos 151 y 350 de la Constitución, pues son asuntos que pertenecen en forma exclusiva a la Ley Orgánica del Presupuesto.

5. Materia de iniciativa gubernamental. El artículo 154 de la Carta consagra que “sólo pueden ser reformadas o derogadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que alude el numeral 11 del artículo 150 ibídem, las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas, las que autoricen aportes o suscripciones del Estado y las que decreten exenciones de impuestos nacionales.

El literal d) del artículo 43 materia de impugnación, al establecer “una participación o transferencia de rentas nacionales a favor del ICFES”, el artículo 90 al “consagrar que el Fondo de Desarrollo de la Educación Superior (FODESEP) tendrá como ingresos los aportes del Gobierno Nacional que destine anualmente del presupuesto nacional”, el artículo 92 al “establecer que las instituciones de educación no son responsables del IVA”, y el artículo 113 al crear “un fondo con recursos del presupuesto nacional administrado por el ICFES”, violan el artículo 154 de la Constitución, porque para que el Congreso pudiera dictar una ley que “establezca una participación de la renta nacional,

unos aportes a entidades descentralizadas y la exención del impuesto a las ventas del IVA, era necesaria la iniciativa por parte del Gobierno”.

6. Control Fiscal. El control fiscal de acuerdo con la Constitución lo ejerce la Contraloría General de la República, y tiene a su cargo “la vigilancia de la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejan fondos o bienes de la Nación. La ley no puede despojar de esta función a la Contraloría y atribuirle a otro órgano o entidad, ni modificar los términos y el objeto de la función”. En consecuencia, el artículo 57 en lo demandado, es inconstitucional, al incluir dentro del carácter especial del régimen de las universidades estatales u oficiales, “el control fiscal en los términos de la misma ley”, porque ésta “no puede consagrar regímenes especiales de control fiscal no previstos ni autorizados por la Constitución”.

7. Formulación gubernamental del presupuesto de rentas y de la ley de apropiaciones. De acuerdo con la Carta es competencia del Gobierno “la elaboración o formulación del presupuesto y ley de apropiaciones... en otras palabras, el Congreso NO puede inmiscuirse en la formulación o presentación del proyecto de presupuesto. Ni puede aumentar las partidas de gastos propuestas por el Gobierno”. Entonces, el literal d) del artículo 43 acusado, al establecer que “el Ministerio de Hacienda y Crédito Público con cargo al presupuesto apropiará las partidas creadas en favor del ICFES en una proporción determinada del dos por ciento (2%), está interviniendo en la formulación del presupuesto en contravención del artículo 346 de la Constitución y al aumentar el gasto en favor del ICFES en las cuantías fijadas por la ley, desconoce la prohibición del artículo 351”.

8. Discrecionalidad gubernamental del gasto para presupuestar. Al tenor de lo dispuesto en el artículo 347 de la Carta, el proyecto de ley de apropiaciones que elabora el Gobierno debe contener la totalidad de los gastos que pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva, por tanto, los gastos que no se vayan a efectuar “no tienen por qué estar comprendidos en el proyecto, se trata, de la discrecionalidad propia de la administración para racionalizar los recursos limitados en relación con las necesidades y gastos que se deben atender”. Por consiguiente, el literal d) del artículo 43, objeto de acusación, debe ser declarado inconstitucional ya que “obliga al Ministerio de Hacienda a apropiarse partidas en favor del ICFES con cargo al presupuesto nacional, lo cual implica su inclusión en el proyecto respectivo por mandato legal y no por criterio gubernamental”.

9. Prohibición de decretar auxilios. El artículo 355 de la Carta prescribe que ninguna “rama u órgano del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado. Lo que significa que el Estado no puede beneficiar, a través de la entrega de recursos

en dinero o en especie, a personas individualmente consideradas”. El artículo 90 demandado, al consagrar “aportes del Gobierno al FODESEP, esto es, la entrega de recursos a una persona jurídica, sin que exista contraprestación alguna en favor del Estado, significa en últimas la realización de una donación prohibida por la Constitución”; y el artículo 113 acusado, al estatuir que “el ICETEX a través de un fondo creado con recursos del presupuesto nacional, será garante de los préstamos otorgados por el sector financiero a los estudiantes de educación superior”, vulneran el canon constitucional citado porque “establecen unos aportes del tesoro a otras personas sin contraprestación alguna, lo cual constituye una donación, y garantiza las obligaciones que los estudiantes no puedan pagar, o sea, paga el dinero de su educación, lo cual es sin duda el establecimiento de un auxilio”.

10. Prohibición de rentas con destinación específica. Según el artículo 359 de la Constitución “no debe haber rentas nacionales de destinación específica, con excepción de los casos previstos en la misma Constitución. Por tanto, los ingresos de la Nación no pueden verse afectados por una destinación particular, ya sea para una determinada actividad o entidad”. El literal d) del artículo 43 impugnado, “destina el dos por ciento (2%) de las rentas del presupuesto nacional para las instituciones de educación en favor del ICFES, precisando que se destinarán a gastos de funcionamiento de esta entidad y a actividades de fomento de la educación superior. Se trata de una destinación específica en favor de una persona y para unas actividades determinadas de esa misma persona”, por tanto, debe ser declarado inconstitucional ya que no encaja dentro de ninguna de las excepciones que establece la Carta.

IV. INTERVENCION CIUDADANA

Dentro del término contemplado en la ley se presentaron varios escritos destinados a impugnar la demanda, así:

1. El Director del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior, ICETEX, expone las razones, que a su juicio, justifican la constitucionalidad del artículo 113, las cuales se resumen en seguida:

- En primer término, advierte que no le asiste razón al demandante, pues las sumas que se ofrecen a los estudiantes son “préstamos” como claramente lo señala la misma norma, y por tanto, “tienen carácter devolutivo”. Además, recuerda que la educación es un mandato constitucional conforme al cual el Estado es el llamado a propender a su realización, y para que éste pueda cumplir esa tarea debe recurrir a los organismos encargados de tales funciones, lo que motivó al legislador para designar al ICETEX como garante de las obligaciones de los préstamos, pues una de sus funciones es precisamente la de conceder

crédito a estudiantes y profesionales para realizar estudios dentro y fuera del país.

- Los préstamos a que alude el artículo 113 de la Ley 30 de 1992 “no pueden ser considerados donaciones si se tiene en cuenta que las sumas que perciba un estudiante para acceder a la educación superior, aparte de requerir un mínimo de condiciones tales como rendimiento académico y escasos recursos económicos, contarán con las garantías que le son exigibles a cualquier deudor que pretenda acceder a un crédito. Nótese que el artículo habla de préstamos y no de becas o donaciones, el término implica un carácter devolutivo, una contraprestación que el ICETEX está en condiciones de hacer exigible de conformidad con los instrumentos que la legislación civil y comercial establecen para garantizar el cumplimiento de las obligaciones”.

2. El Director del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, ICFES, manifiesta lo siguiente:

- El artículo 117 demandado, se refiere a las políticas de bienestar universitario que deben adelantar las instituciones de educación superior y la facultad otorgada al CESU “nada tiene que ver con las entidades territoriales”. En cuanto a la creación del Fondo de Bienestar con recursos del presupuesto nacional, afirma que no vulnera “la autonomía de las entidades territoriales”; pues como se lee en el texto de la misma norma, ese órgano se conformará tan sólo con los recursos de los entes territoriales que “puedan” hacer aportes, siendo ésta “una de las formas como las entidades territoriales pueden participar en la financiación de los servicios educativos estatales”.

- El Decreto 81 de 1980, mediante el cual se reorganizó el ICFES, asignó “como recursos de ese establecimiento el 2% de los aportes que por cualquier concepto recibieran del presupuesto nacional las instituciones de educación superior, tanto oficiales como no oficiales”, disposición igual a la contenida en el literal d) del artículo 43 acusado; en consecuencia, no le asiste razón al demandante pues es ésta una norma preexistente que ha generado en favor del ICFES un derecho adquirido.

- Dado que el constituyente al “facultar al legislador para establecer un régimen especial para las universidades del Estado, y al garantizar la autonomía universitaria y facultar a las universidades para regirse por sus propios estatutos, explicitó que el carácter y dinámica de las universidades, por naturaleza es distinto del común de las entidades oficiales”, los artículos 57, 93 y 94 de la Ley 30 de 1992, materia de demanda, son “el desarrollo legislativo de lo señalado por el artículo 69 de la Constitución Nacional”.

- En el literal d) del artículo 43 demandado, no se establece ninguna erogación “lo que se estipula es una participación o transferencia de rentas nacio-

nales a favor del ICFES, posibilidad prevista en el artículo 154 de la Constitución Nacional”. Además, el 2% de los recursos a que alude la norma acusada ya está incluida en la ley de presupuesto para el año de 1994 dentro de la partida de \$5.473.900.000 que aparece como aportes a otras entidades, y de la cual hace parte el presupuesto del ICFES.

- El artículo 84 acusado “se limita a reiterar lo dispuesto en el artículo 366 de la Constitución Nacional, y reafirmar sin desbordar el marco legal que el gasto público en la educación hace parte del gasto público social”, principio que consagra la Constitución.

- La Ley 30 de 1992 conforme a los antecedentes legislativos “tuvo origen en la propuesta presentada por el Gobierno Nacional en cumplimiento del artículo 154 de la Constitución Nacional”, en consecuencia, no hay reparo alguno de constitucionalidad.

- El artículo 57 en lo impugnado “hace una enunciación de los aspectos que comprende el régimen especial de las universidades” con lo cual se adecúa a lo dispuesto en el artículo 269 de la Carta, disposición que autoriza a las universidades para contratar los servicios de control interno.

- En lo que respecta a la violación del artículo 355 de la Constitución, señala que dicha norma se refiere a personas naturales o jurídicas de derecho privado, y el Fondo de Desarrollo de la Educación Superior es una entidad de economía mixta, esto es, una entidad de derecho público.

- En relación con el artículo 113 acusado, dice que el actor “confunde el crédito o la garantía con la donación, cuando son materias diversas; ni en el crédito ni en la garantía hay animus donandi y el garante conserva la acción contra el garantizado cuando este incumple”; además, agrega que la educación es un servicio público, pero a pesar de ser gratuita, permite el cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos.

- En lo atinente a la prohibición de decretar rentas con destinación específica, manifiesta que el artículo 359-2 de la Constitución establece una excepción como es la que se controvierte, pues la educación es un servicio público que tiene una función social y los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado (arts. 67, 365 y 366 C.N.).

V. CONCEPTO FISCAL

Lo rinde el Procurador General de la Nación en oficio No. 483 del 10 de agosto de 1994, el que concluye solicitando a la Corte que declare exequible lo acusado por no infringir la Constitución.

Son estos los argumentos que sirven de sustento a su petición:

- El artículo 117 materia de impugnación, desarrolla el artículo 67 de la Carta al disponer que las instituciones de educación superior tanto de carácter privado como estatales u oficiales “deben adelantar programas de bienestar entendidos como el conjunto de actividades que se orientan al desarrollo físico, psico-afectivo, espiritual y social de los estudiantes, docentes y personal administrativo”, ya que en la norma superior citada se ordena a la Nación y las entidades territoriales participar en la dirección, “financiación” y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señale la Constitución y la Ley.

Por tanto, la creación de un Fondo que atienda los requerimientos económicos que demande la ejecución de políticas de bienestar universitario “no es bajo ningún aspecto contraria a los postulados superiores. Por el contrario los desarrolla, pues por este camino se quiere cumplir con los propósitos del Constituyente de 1991 en cuanto a la educación integral del colombiano”. Además, como los recursos del Fondo “proviene de aportes potestativos de los entes territoriales no se ve cómo pueda vulnerarse su autonomía cuando la propia Constitución les ordena a ellos participar en la financiación de los servicios educativos estatales que como se vio comprenden, entre otros aspectos, las políticas de bienestar”.

- En lo que respecta a la acusación contra el literal d) del artículo 43 de la Ley 30 de 1992, por infringir el artículo 136-4 de la Ley Suprema, manifiesta que el ICFES es un establecimiento público, cuyo patrimonio es independiente y está constituido con bienes o fondos públicos comunes o con el producto de impuestos, tasas o contribuciones de destinación especial. “Los fondos que se otorgan a los establecimientos públicos provienen esencialmente de los aportes que la Nación les haga en forma regular, y que figuran en el presupuesto de los respectivos ministerios a los cuales están adscritos bajo el nombre de transferencias”.

El Decreto Ley 81 de 1980 contempla en su artículo 8^o como patrimonio del ICFES “el 2% de los aportes que por cualquier concepto recibieran del presupuesto nacional las instituciones de educación superior, oficiales y no oficiales. Entonces, si una ley anterior, como es el decreto mencionado señaló dicho porcentaje como patrimonio de la Institución, se tiene que la erogación de que trata el literal d) del artículo 43 acusado en favor del ICFES “no transgrede los dictados del artículo 136-4. Fundamental, porque en el caso de la norma bajo examen la erogación decretada por el Congreso responde a un derecho adquirido conforme a ley preexistente”.

- En cuanto a la infracción por parte de esta misma norma del artículo 359 de la Constitución, sostiene el Ministerio Público que de aceptarse el punto de vista del actor se llegaría “al absurdo de que no sólo los aportes al ICFES sino también los que reciben todos los otros entes descentralizados serían inconstitucionales...así que la descentralización pregonada en el artículo 1^o de la Carta no sería más que una frase retórica. Por lo tanto, los aportes del ICFES y su destinación a los fines señalados en la norma bajo análisis, no pueden infringir la Constitución por cuanto la misma preconiza la descentralización y autoriza al legislador en el artículo 154 para que haga las transferencias con las cuales los establecimientos públicos cumplirán con sus funciones”.

Estas mismas razones “permiten sostener que el legislador al ordenar las transferencias al ICFES en el literal d) del artículo 43 impugnado, no incurre en una intromisión en la formulación gubernamental del presupuesto y en el manejo discrecional del gasto a que hacen referencia los artículos 346, 347 y 351 de la Constitución”.

- Frente a la acusación contra el literal d) del artículo 43, y los artículos 57, 84 y 87 de la Ley 30 de 1992, dice que los asuntos que allí se consagran no son materia que deba incluirse en la ley orgánica del presupuesto, pues en ella se “regula lo atinente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, entre otros aspectos...y la Ley 38 de 1989 vigente hasta el momento, ya reguló íntegramente esas etapas del proceso presupuestal, sin que al hacerlo haya tocado específicamente los asuntos de que tratan los preceptos acusados, tal vez porque si bien de alguna manera su contenido tiene que ver con la forma como se distribuye el presupuesto de la nación, la rigidez y la naturaleza de esta clase de leyes no permite hacer una reglamentación tan exhaustiva de la materia”.

- En cuanto se refiere a la demanda contra el artículo 84, en opinión del Procurador no le asiste razón al actor cuando afirma que la definición de gasto público social debe consignarse dentro de la ley orgánica del presupuesto, porque “si bien es cierto que la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha dicho que el gasto público social debe ser definido por dicha ley, no es menos cierto que en el caso de la educación el artículo 366 de la Suprema Ley de antemano la definió como tal. En consecuencia, por elemental lógica no puede ser inconstitucional una norma legal cuyo contenido normativo es reproducción de un mandato superior”.

- En lo que atañe a la acusación contra los artículos 90 y 113 por infringir el artículo 355 de la Carta, estima que no se viola esta disposición del Estatuto Superior porque el Fondo de Desarrollo de la Educación Superior “es una sociedad de economía mixta y no una persona jurídica de derecho privado, que

como tal debe recibir aportes estatales... Así mismo el fondo contemplado en el artículo 113 es una cuenta que maneja un organismo público como el ICETEX, que fue creado con el fin de fomentar y promover el desarrollo educativo de los colombianos a través de préstamos personales. Por lo tanto, si el ICETEX está habilitado para hacer directamente préstamos estudiantiles no hay razón válida que se oponga a que pueda servir de garante de los mismos”.

- Sobre los artículos 57, 93, y 94 manifiesta el Procurador que los cargos formulados no deben prosperar por que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 69 de la Constitución, la ley es la encargada de establecer un régimen especial para las universidades del Estado, dentro del cual se incluye la expedición de normas sobre contratación y control fiscal.

- En relación con la acusación contra el literal d) del artículo 43 y los artículos 90, 92 y 113 de la Ley 30 de 1992, por presunta violación del artículo 154 Superior, señala que según oficio del Secretario General que obra como prueba dentro del expediente, “el literal d) del artículo 43 fue dictado a iniciativa del Gobierno; los artículos 90 y 92 si bien no fueron presentados por el Gobierno sin embargo los avaló el Ministro de Hacienda con lo cual queda subsanada esa deficiencia; el artículo 113 fue dictado a iniciativa del Congreso pero esto no significa que se encuentre afectado de inconstitucionalidad, ya que de su contenido se desprende que no era necesaria la iniciativa del Gobierno”.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

a. Competencia.

Dado que la acusación se dirige contra preceptos que forman parte de una ley, compete a esta Corporación decidir sobre su constitucionalidad, de conformidad con lo ordenado por el artículo 241-4 del Estatuto Superior.

b. Análisis de las disposiciones demandadas.

Para efectos de facilitar el análisis, se han agrupado las normas demandadas por temas.

b.1. Artículo 117 de la Ley 30 de 1992. Bienestar social. Participación de las entidades territoriales en la financiación de este servicio en las instituciones de educación superior.

“Artículo 117.- Las instituciones de educación superior deben adelantar programas de bienestar entendidos como el conjunto de actividades que se orientan al desarrollo físico, psico-afectivo, espiritual y social de los estudiantes, docentes y personal administrativo.

El Consejo Nacional de Educación Superior (CESU) determinará las políticas de bienestar universitario. Igualmente, creará un fondo de bienestar universitario con recursos del presupuesto nacional y de los entes territoriales que puedan hacer aportes.

El fondo señalado anteriormente será administrado por el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES)”.

En este precepto legal se ordena a las instituciones de educación superior desarrollar programas de bienestar, entendido éste como “el conjunto de actividades que se orientan al desarrollo físico, psico-afectivo, espiritual y social de los estudiantes, docentes y personal administrativo”, y se faculta al Consejo Nacional de Educación Superior (CESU) para determinar las políticas de bienestar universitario y crear un fondo de bienestar universitario, con recursos del presupuesto nacional y de los entes territoriales que “puedan hacer aportes”. Dicho fondo lo administrará el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior -ICFES-.

Para la Corte es claro que esta disposición no lesiona norma constitucional alguna, y por el contrario, encuentra que ella se adecúa a sus mandatos, especialmente al contenido del artículo 67 de la Carta, al consagrar un mecanismo idóneo para lograr la formación integral de los educandos. Recuérdese que la educación no se dirige sólo al aspecto meramente intelectual, esto es, a la transmisión de conocimientos, sino también al desarrollo cultural, físico y moral de aquéllos a quienes se educa. El bienestar de los educandos como el de los docentes y el personal que cumple funciones administrativas, es factor determinante para incrementar y estimular la convivencia pacífica, fomentar la solidaridad, el deporte y la recreación, creando así un ambiente propicio para que todos los que intervienen en el proceso educativo puedan cumplir cabalmente sus labores y los estudiantes reciban una formación “en el respeto de los derechos humanos, a la paz y a la democracia, en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente”.

Las políticas que en el campo del bienestar social se deben adelantar las fija un organismo estatal, vinculado al Ministerio de Educación Nacional, cual es el CESU (Consejo Nacional de Educación Superior), que de conformidad con los artículos 34 y 36 de la ley parcialmente demandada, cumple funciones de coordinación, planificación y asesoría en distintos campos relacionados con la educación superior.

Ahora bien, el actor solamente cuestiona el que dicho Fondo se conforme con recursos de los entes territoriales, pues en su criterio se viola el principio de autonomía que caracteriza a esas entidades. Olvida el demandante que es la misma Constitución, la que a pesar de consagrar la autonomía de esos entes

para la gestión de sus intereses, ordena a “la Nación y a los entes territoriales participar en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la misma Constitución y la ley”, como claramente se estipula en el inciso final del artículo 67 del Estatuto Superior. Así las cosas, la norma acusada en lugar de contrariar la Constitución respeta y desarrolla sus mandatos, pues se trata de la obtención de recursos para un órgano del sector educativo encargado de prestar servicios destinados a promover el desarrollo integral de los estudiantes, docentes y personal administrativo.

De otra parte, es preciso aclarar al demandante que la disposición legal que impugna no les impone a todos los entes territoriales la obligación de hacer aportes con destino al Fondo de Bienestar Universitario, pero aún en el evento de que así sucediera, lo demandado tampoco sería inconstitucional como ya se anotó; pues es deber de las entidades territoriales colaborar en la financiación de los servicios educativos en los términos que fije la Constitución y la ley; sin embargo, en el caso sujeto a examen el legislador únicamente se refirió a los entes territoriales que “puedan hacer aportes”, esto es, quienes voluntariamente decidan colaborar de acuerdo con sus propios intereses.

En este orden de ideas, se declarará exequible la norma demandada, por no infringir canon constitucional alguno.

b.2. Artículos 57 inciso tercero, 93 y 94 de la Ley 30 de 1992. Régimen contractual de las universidades estatales u oficiales.

“Artículo 57 inciso 3º.- El carácter especial del régimen de las universidades estatales u oficiales comprenderá la organización y elección de directivas, del personal docente y administrativo, el sistema de las universidades estatales u oficiales, el régimen financiero y el régimen de contratación y control fiscal, de acuerdo con la presente ley”.

“Artículo 93.- Salvo las excepciones consagradas en la presente ley, los contratos que para el cumplimiento de sus funciones celebren las universidades estatales u oficiales, se regirán por las normas del derecho privado y sus efectos estarán sujetos a las normas civiles y comerciales, según la naturaleza de los contratos.

Parágrafo.- Se exceptúan de lo anterior los contratos de empréstito, los cuales se someterán a las reglas previstas para ellos por el Decreto 222 de 1983 y demás disposiciones que lo modifiquen, complementen o sustituyan”.

“Artículo 94.- Para su validez, los contratos que celebren las universidades estatales u oficiales, además del cumplimiento de los requisitos propios de la contratación entre particulares, estarán sujetos a los requisitos de aprobación

y registro presupuestal, a la sujeción de los pagos según la suficiencia de las respectivas apropiaciones, publicación en el Diario Oficial y pago del impuesto de timbre nacional cuando a este haya lugar”.

Manifiesta el demandante que las normas antes citadas al consagrar para las instituciones de educación superior un régimen especial en materia de contratación, violan el inciso final del artículo 150 de la Carta, pues es al Congreso de la República a quien compete expedir el estatuto general de contratación administrativa, y, en consecuencia, no podía la Ley de Educación expedir normas de esa índole.

Ciertamente, el inciso final del artículo 150 de la Carta le asigna al Congreso como atribución específica y exclusiva la de “expedir el estatuto general de contratación de la administración pública y en especial de la administración nacional”; quiere esto significar que todos los entes estatales, ya sean del orden nacional o territorial, del sector central o descentralizado, se regirán por un estatuto único en el que se consagren las normas que rigen los contratos que deban celebrar los distintos entes estatales, sea cual fuere su denominación o el nivel al cual pertenezcan. De esta manera quiso el constituyente acabar con la existencia de múltiples estatutos contractuales que en muchas ocasiones regulaban iguales asuntos en forma diferente, lo cual indudablemente creaba inseguridad jurídica en el campo de la contratación con el Estado.

En desarrollo de dicha atribución constitucional se expidió la Ley 80 de 1993, que contiene el estatuto general de contratación de la administración pública, cuyo objeto según se lee en el artículo 1º es regular todo lo atinente a los contratos de las entidades estatales, las que define en el artículo 2º así: “Se definen entidades estatales: a) La Nación, las regiones, los departamentos, las provincias, el distrito capital y los distritos especiales, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios, los territorios indígenas y los municipios; los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), así como las entidades descentralizadas indirectas y las demás personas jurídicas en las que exista dicha participación pública mayoritaria, cualquiera sea la denominación que ellas adopten, en todos los órdenes y niveles. b) “El Senado de la República, la Cámara de Representantes, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, la Contraloría General de la República, las contralorías departamentales, distritales y municipales, la Procuraduría General de la Nación, la Registraduría Nacional del Estado Civil, los ministerios, los departamentos administrativos, las superintendencias, las unidades administrativas especiales y, en general, los organismos o dependencias del Estado a los que la ley otorgue capacidad para celebrar contratos”.

De conformidad con el artículo 16 de la Ley 30 de 1992, son instituciones de educación superior: a) las instituciones técnicas profesionales; b) las instituciones universitarias o escuelas tecnológicas y c) las universidades.

Las universidades estatales u oficiales al tenor de lo dispuesto en el artículo 57 ibídem, deben organizarse como entes universitarios autónomos, con régimen especial, mientras que las instituciones estatales u oficiales de educación superior que no tengan el carácter de universidad de acuerdo con la misma ley, deberán organizarse como establecimientos públicos del orden nacional, departamental, distrital o municipal.

Así las cosas, a primera vista podría pensarse que las universidades estatales u oficiales en materia contractual quedaron cobijadas por las normas del mencionado estatuto general de contratación de la administración pública; sin embargo, ello no es así, pues dichas instituciones se rigen por normas especiales dictadas por el legislador, de las cuales, justamente, hacen parte las demandadas. No ocurre lo mismo con las instituciones estatales u oficiales de educación superior que no tengan el carácter de universidad, pues como se expresó en el párrafo anterior, por tratarse de establecimientos públicos, su régimen contractual es el contenido en el estatuto precitado.

Pues bien: el artículo 69 de la Constitución al garantizar la “autonomía universitaria”, autoriza a las universidades para darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos de acuerdo con la ley; además, le otorga facultades al legislador para establecer un “régimen especial” aplicable a las universidades del Estado. La autonomía universitaria, como lo ha sostenido esta Corporación, “encuentra fundamento en la necesidad de que el acceso a la formación académica de las personas tenga lugar dentro de un clima libre de interferencias del poder público tanto en el campo netamente académico como en la orientación ideológica, o en el manejo administrativo o financiero del ente educativo...En síntesis el concepto de autonomía universitaria implica la consagración de una regla general que consiste en la libertad de acción de los centros educativos superiores, de tal modo que las restricciones son excepcionales y deben estar previstas en la ley, según lo establece con claridad el artículo citado. (art. 69 C.N.)”. (Sent. T-492 agosto 12/92 M.P.: Dr. José Gregorio Hernández Galindo, reiterada en T-02/94).

La autonomía universitaria se concreta entonces en la libertad académica, administrativa y económica de las instituciones de educación superior. En ejercicio de ésta, las universidades tienen derecho a darse y modificar sus estatutos, designar sus autoridades académicas y administrativas, crear, organizar y desarrollar sus programas académicos, definir, y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales, otorgar los títulos correspondientes, seleccionar a sus profesores, admitir a sus alumnos, adoptar

sus correspondientes regímenes y establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional. (art. 28 Ley 30/92).

Haciendo un análisis sistemático de las normas constitucionales que regulan este asunto, se concluye que la autonomía universitaria no es absoluta, puesto que corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos (art. 67 C.N.); y a la ley establecer las condiciones requeridas para la creación y gestión de los centros educativos (artículo 68 C.N.), y dictar las disposiciones generales con arreglo a las cuales las universidades pueden darse sus directivas y regirse por sus estatutos (art. 69 C.N.).

A más de lo anterior, el constituyente autoriza a la ley para crear un “régimen especial” para las universidades del Estado, lo que significa que estas instituciones se regularán por normas especiales que pueden ser iguales o distintas a las aplicables a otras entidades de educación superior, públicas y privadas, o a las demás entidades estatales, siempre y cuando con ellas no se vulnere su autonomía. En consecuencia, bien podía la ley, sin infringir la Constitución, establecer un régimen contractual diferente para tales entes universitarios, como lo hizo en las normas acusadas, al determinar en el inciso tercero del artículo 57, que el carácter especial del régimen de las universidades estatales u oficiales comprende el régimen contractual; y consagrar en el artículo 93 que los contratos que celebren dichas instituciones se regirán por las normas del derecho privado, y sus efectos estarán sujetos a las normas civiles y comerciales, según la naturaleza de los contratos, exceptuando los de empréstito, que deben someterse a las reglas del “Decreto 222 de 1983, o a las normas que lo modifiquen o deroguen”. Y como este ordenamiento fue derogado por la Ley 80 de 1993, ha de entenderse que la normatividad a la cual se remite el precepto demandado, es la citada ley.

Al tener el legislador la facultad de establecer el precitado régimen especial en materia contractual, resulta apenas obvio que se hubiera consagrado en el artículo 94 demandado, algunos requisitos adicionales para la celebración de contratos con las universidades estatales u oficiales, los cuales son necesarios para la validez de los mismos, como son: aprobación y registro presupuestal, sujeción de los pagos a las respectivas apropiaciones, publicación en el Diario Oficial y pago del impuesto de timbre nacional en los casos que exija la ley, sin lesionar mandato alguno del Estatuto Superior.

En este orden de ideas, la Corte considera que no le asiste razón al demandante, pues los mandatos acusados no infringen el inciso final del artículo 150 de la Carta, y por el contrario son pleno desarrollo del artículo 69 *ibidem*, que

garantiza la autonomía universitaria y autoriza al legislador para expedir un régimen especial aplicable a las universidades estatales, lo que permite que en materia contractual se rijan por disposiciones distintas de las que se consagran en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública -Ley 80 de 1993-, el cual es aplicable a los entes públicos que en párrafos anteriores se mencionaron.

Por contera, vale la pena anotar que la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en concepto del 25 de mayo de 1994, con ponencia del Magistrado Roberto Suárez Franco, se pronunció sobre el mismo tema que aquí se debate, al absolver una consulta formulada por la Ministra de Educación Nacional, referente al régimen de contratación aplicable a las universidades estatales y a los establecimientos públicos de educación superior, concluyendo que “la contratación, por parte de las universidades estatales u oficiales, se rige por las normas contenidas en el capítulo VI de la Ley 30 de 1992 (régimen especial). Las demás instituciones estatales u oficiales de educación superior, que se organicen como establecimientos públicos para los mismos efectos, deben someterse a las normas de la Ley 80 de 1993”.

b.3 Artículo 57 inciso 3^o Ley 30 de 1992. Régimen en materia de control fiscal para las universidades estatales u oficiales.

“Artículo 57 inciso 3^o.- El carácter especial del régimen de las universidades estatales u oficiales comprenderá la organización y elección de directivas, del personal docente y administrativo, el sistema de las universidades estatales u oficiales, el régimen financiero y el régimen de contratación y control fiscal, de acuerdo con la presente ley”.

Respecto al inciso tercero del artículo 57, afirma el demandante, que también lesiona el artículo 267 de la Carta, al disponer un régimen especial de control fiscal, pues es la Contraloría General de la República el ente encargado de ejercer dicho control sobre toda la administración y los particulares o entidades que manejan fondos o bienes de la Nación.

No comparte la Corte el criterio del actor, porque en la norma que demanda simplemente se señala que las universidades estatales u oficiales tienen un régimen especial en distintos campos, dentro de los cuales se halla el relativo al control fiscal, sin especificar cuál será éste, ni la autoridad que lo ejercerá, lo que sí se consagra en el artículo 95 de la misma ley, disposición que no impugnó; por tanto, no hay por qué pronunciarse sobre si la Contraloría es o no la única entidad que puede cumplir con la función de control fiscal.

Para declarar la exequibilidad de lo acusado, basta entonces con remitirse a las consideraciones que se hicieron en el punto anterior, sobre la potestad del legislador para expedir regímenes especiales para las universidades estatales u

oficiales, incluyendo normas de control fiscal, siempre y cuando las disposiciones que así lo consagren no violen otros mandatos del Estatuto Supremo que regulan este asunto.

En consecuencia, la norma acusada es exequible y así se declarará.

b.4 Artículos 43-d, 90, 92 y 113 de la Ley 30 de 1992. Iniciativa gubernamental.

“Artículo 43.- Son bienes y recursos financieros del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES):

...

“d) El dos por ciento (2%) de los aportes que por cualquier concepto reciban del presupuesto nacional las instituciones de Educación Superior, tanto estatales u oficiales como privadas y de economía solidaria. El Ministerio de Hacienda con cargo al presupuesto nacional apropiará las partidas que por este concepto deben efectuar las instituciones de Educación Superior estatales u oficiales.

Este porcentaje será deducido y girado al Instituto Colombiano para la Educación Superior (ICFES) por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público o por el Ministerio de Educación Nacional, según el caso, al ordenar y efectuar el pago a las mencionadas instituciones.

Los recursos recibidos por este concepto serán destinados al funcionamiento del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES) y a las actividades de Fomento de la Educación Superior que para estos efectos programe el Consejo Nacional de Educación Superior (CESU)”.

“Artículo 90. El Fondo de Desarrollo de la Educación Superior (FODESEP), se conformará con las instituciones de educación superior que voluntariamente deseen participar en él.

Los ingresos de este fondo se integrarán como sigue:

1. Con aportes que el Gobierno Nacional destine anualmente en el presupuesto nacional.

2. Con los aportes voluntarios de las instituciones de educación superior afiliadas al fondo”

“Artículo 92.- Las instituciones de educación superior, los colegios de bachillerato y las instituciones de educación no formal, no son responsables del IVA. Adicionalmente, las instituciones estatales u oficiales de educación su-

perior tendrán derecho a la devolución del IVA que paguen por los bienes, insumos y servicios que adquieran, mediante liquidaciones periódicas que se realicen en los términos que señale el reglamento”.

“Artículo 113.- El Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX), a través de un fondo creado con recursos del presupuesto nacional, será garante de los préstamos otorgados por el sector financiero a los estudiantes de educación superior de escasos recursos económicos.

Parágrafo.- El Gobierno Nacional reglamentará esta materia y establecerá las comisiones que pueda cobrar el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX) por este concepto”.

A juicio del actor el literal d) del artículo 43, al establecer una participación o transferencia de rentas nacionales a favor del ICFES; el artículo 90, al consagrar que el Fondo de Desarrollo de la Educación Superior FODESEP tiene como ingresos los aportes del Gobierno Nacional que destine anualmente del presupuesto nacional; el artículo 92, al consagrar que las instituciones de educación no son responsables del IVA; y el artículo 113 al instituir un fondo con recursos del presupuesto nacional administrado por el ICETEX, violan el artículo 154 del Estatuto Superior, pues éstas son materias de iniciativa gubernamental, y, en consecuencia, no pueden ser dictadas ni modificadas sino a petición del Gobierno.

De conformidad con los artículos 154 y 155 de la Carta, las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de: 1) sus miembros; 2) del Gobierno Nacional; 3) por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución; y 4) por la Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Nacional Electoral, el Procurador General de la Nación, el Contralor General de la República, en cuanto se refieran a asuntos relacionados con materias relativas a las funciones que les compete cumplir.

No obstante lo anterior, el constituyente consagró excepciones y fue así como determinó que los proyectos de ley que se refieren a los asuntos que a continuación se indican, sólo pueden ser dictados o reformados a iniciativa del gobierno. Estos son: los que aprueban el Plan Nacional de Desarrollo y de inversiones públicas y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos (150-3 C.N.); los que determinan la estructura de la administración nacional, la creación, supresión o fusión de ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional; los que reglamenten la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales; los que creen o autoricen la

constitución de empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta (art. 150-7 C.N.); los que concedan autorizaciones al gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes nacionales (art. 150-9 C.N.); los que establezcan rentas nacionales y fijen los gastos de la administración (150-11 C.N.); los que organicen el crédito público (150-19-a C.N.); los que regulen el comercio exterior y el régimen de cambios internacionales (150-19-b C.N.); los que fijen el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública (art. 150-19-e C.N.); los relacionados con el Banco de la República y con las funciones que compete desempeñar a su Junta Directiva (art. 150-22 C.N.); los que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; los que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales y comerciales y los que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales (art. 154 inc. 2^o. C.N.).

El Secretario General del Senado de la República, en respuesta a la solicitud formulada por el Magistrado ponente del presente proceso, sobre el punto de debate, certificó lo siguiente:

“1. Artículo 43, literal d).- Figura en el texto original del Proyecto de Ley número 81 de 1992 Senado, ‘por la cual se organiza la educación superior’. Aparece publicado en la fotocopia del ejemplar No. 9/92 de la Gaceta del Congreso, (página 6, segunda columna). Por lo tanto, la iniciativa es de carácter gubernamental y fue presentado por el entonces Ministro de Educación, doctor Carlos Holmes Trujillo García”.

“2. Artículo 90.- Aparece con el mismo número en el texto definitivo para segundo debate surtido en la Cámara de Representantes. Fue presentado por el doctor Jorge Reina Corredor. Aparece publicado en el ejemplar No. 200 de 1992 de la Gaceta del Congreso, (página 4, segunda columna). Fue avalado por el señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, doctor Rudolf Hommes Rodríguez y sometido a conciliación, cuyo informe aparece publicado en la Gaceta del Congreso número 218 de 1992 (página 10, segunda columna).

“3. Artículo 92.- Aparece publicado en segundo debate por la Cámara de Representantes. Fue introducido con el aval del señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, doctor Rudolf Hommes Rodríguez y conciliado por las respectivas comisiones nombradas por los presidentes de Senado y Cámara de Representantes. Informe publicado en el ejemplar No. 218 de 1992 de la Gaceta del Congreso (página 10, segunda columna).

“4. Artículo 113.- Aparece con el número 109 del texto definitivo para segundo debate (Senado). Publicado en el ejemplar No. 159 de 1992 de la Gaceta del Congreso (página 9, segunda columna). Y con el número 108 aprobado en

segundo debate por el Senado de la República en su texto definitivo publicado en el ejemplar número 179 de 1992 de la Gaceta del Congreso, (página 24, primera columna). Es de iniciativa de la rama legislativa del poder público”. (Folios 128 y 129, anexo pruebas).

Queda entonces demostrado que no le asiste razón al demandante, pues el literal d) del artículo 43, materia de impugnación, tuvo iniciativa gubernamental. Lo mismo acontece con los artículos 90 y 92 demandados, los que si bien no fueron incluidos dentro del proyecto de ley que presentó el Gobierno al Congreso, fueron avalados en su debida oportunidad por éste por intermedio del Ministro de Hacienda y Crédito Público. Los Ministros, como es sabido, actúan bajo la dirección del Presidente de la República, y al tenor de lo dispuesto en el artículo 208 del Estatuto Superior, obran como voceros del Gobierno ante las Corporaciones Legislativas.

El propósito fundamental buscado por el Constituyente al radicar en cabeza del Gobierno la presentación de ciertos proyectos de ley, “no es otro que el de confiar al Ejecutivo la responsabilidad de orientar el gasto público, partiendo del supuesto de que aquel órgano detenta con exclusividad el recto criterio para interpretar las necesidades del Estado”. Entonces, bien podía el Ministro de Hacienda, quien tiene a cargo el manejo de las finanzas públicas, comprometer al Gobierno, dando su consentimiento para la aprobación de las disposiciones legales analizadas.

Sobre el artículo 113, también acusado, la Corte comparte el criterio del Procurador General de la Nación, en el sentido de que no requería de iniciativa gubernamental, pues su contenido no está incluido dentro de aquellos para los cuales la Constitución exige dicha condición.

Ante esta circunstancia, se declararán exequibles los artículos demandados, precisando que esta decisión únicamente se refiere al aspecto estudiado, esto es, al cargo relativo a la falta de iniciativa gubernamental.

b.5 Artículos 43 literal d), 57 inciso 2^o 84 y 87 de la Ley 30 de 1992. Materias de la ley orgánica del presupuesto.

“Artículo 43.- Son bienes y recursos financieros del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES):

...

“d) El dos por ciento (2%) de los aportes que por cualquier concepto reciban del presupuesto nacional las instituciones de Educación Superior, tanto estatales u oficiales como privadas y de economía solidaria. El Ministerio de Hacienda con cargo al presupuesto nacional apropiará las partidas que por este

concepto deben efectuar las instituciones de Educación Superior estatales u oficiales.

Este porcentaje será deducido y girado al Instituto Colombiano para la Educación Superior (ICFES) por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público o por el Ministerio de Educación Nacional, según el caso, al ordenar y efectuar el pago a las mencionadas instituciones.

Los recursos recibidos por este concepto serán destinados al funcionamiento del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES) y a las actividades de Fomento de la Educación Superior que para estos efectos programe el Consejo Nacional de Educación Superior (CESU)".

"Artículo 57 inciso 2^o.- Los entes universitarios autónomos tendrán las siguientes características: personería jurídica, autonomía académica, administrativa y financiera, patrimonio independiente y podrán elaborar y manejar su presupuesto de acuerdo con las funciones que le corresponden.

"Artículo 84.- El gasto público en la educación hace parte del gasto público social de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 350 y 366 de la Constitución Política de Colombia".

"Artículo 87.- A partir del sexto año de la vigencia de la presente ley, el Gobierno Nacional incrementará sus aportes para las universidades estatales u oficiales, en un porcentaje no inferior al 30% del incremento real del Producto Interno Bruto.

Este incremento se efectuará de conformidad con los objetivos previstos para el sistema de universidades estatales u oficiales y en razón al mejoramiento de la calidad de las instituciones que lo integran.

Parágrafo.- El incremento al que se refiere el presente artículo se hará para los sistemas que se creen en desarrollo de los artículos 81 y 82 y los dineros serán distribuidos por el Consejo Nacional de Educación Superior (CESU), previa reglamentación del Gobierno Nacional".

En criterio del demandante, el artículo 43 en su literal d), al incluir una erogación en favor del ICFES e indicarle al Ministro de Hacienda y Crédito Público el deber de hacer la apropiación y giro al ICFES, en el momento de ordenar el pago de las partidas en favor de las entidades a quienes se destinó originalmente; el inciso 2^o del artículo 57, al consagrar un régimen autónomo para la elaboración y manejo del presupuesto de las universidades; el 84, al definir el gasto público en la educación como parte del gasto público social; y el 87, que incrementa y distribuye el gasto, violan el artículo 350 de la Carta,

pues éstas son materias que pertenecen a la ley orgánica del presupuesto y, por tanto, no podían ser reguladas por una ley ordinaria.

Las leyes orgánicas, como tantas veces se ha dicho, “tienen unas características especiales, esto es, gozan de una prerrogativa especial, por su posición organizadora de un sistema legal que depende de ellas. Estas leyes reglamentan plenamente una materia: son estatutos que abarcan la normatividad de una serie de asuntos señalados expresamente en la Carta Política (art. 151). Es importante anotar que las leyes orgánicas condicionan, con su normatividad, la actuación administrativa y la expedición de otras leyes sobre la materia de que tratan, es decir, según lo dispone la norma constitucional citada, sujetan el ejercicio de la actividad legislativa”.

La ley orgánica del presupuesto (38 de 1989) “cubre dos niveles: a) el sistema presupuestal, y b) la fijación de metas financieras a todo el sector público y la distribución de las utilidades de las empresas industriales y comerciales del Estado, sin perjuicio de la autonomía que la Constitución Política y la ley le otorgan...En este orden de ideas, los principios consagrados en el Estatuto orgánico de presupuesto, son precedentes que condicionan la validez del proceso presupuestal, de manera que al no ser tenidos en cuenta, vician la legitimidad del mismo. No son simples requisitos, sino pautas determinadas por la ley orgánica y determinantes de la ley anual de presupuesto” (sent. C-337/93 M.P.: Dr. Vladimiro Naranjo Mesa).

Conciérne entonces a la ley orgánica del presupuesto, regular, entre otros aspectos, el relativo a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar. (art. 352 C.N.).

Bajo estos lineamientos se examinará lo acusado, advirtiendo que la ley parcialmente demandada, no es una ley de presupuesto, sino una ley ordinaria que tiene por objeto la regulación de la educación superior.

- Sobre la acusación contra el literal d) del artículo 43, cabe resaltar que en dicha disposición se consagra uno de los recursos del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior -ICFES-, y se señalan la forma y el procedimiento de recaudo de dineros que necesariamente deben aparecer dentro de la ley de apropiaciones y rentas que se formule anualmente.

El ICFES es un establecimiento público del orden nacional, adscrito al Ministerio de Educación y, como tal, recibe aportes no sólo del presupuesto nacional, sino también todas aquellas contribuciones, tasas, etc. que determine

la ley, para su propio funcionamiento y el cumplimiento de las actividades relacionadas con el fomento de la educación superior.

Así las cosas, no es ajeno a la ley que organiza el servicio público de la educación superior, consagrar cuáles son los recursos financieros del ICFES y, por el contrario, es propio de todo ordenamiento que crea un establecimiento público señalar cómo está conformado su patrimonio. El hecho de que se trate de normas atinentes a recursos, no significa que necesariamente deban formar parte de la ley orgánica del presupuesto, pero sí han de incluirse las partidas respectivas en la ley de rentas y apropiaciones.

- Por otra parte, resulta extraña la acusación que formula el actor contra el inciso 2^o del artículo 57, en cuanto autoriza a las universidades estatales u oficiales, como entes autónomos, para elaborar y manejar su propio presupuesto, de acuerdo con las funciones que les correspondan, pues estas son funciones inherentes y esenciales a la administración y al manejo de toda institución pública, máxime si se trata de aquéllas que gozan de autonomía administrativa y financiera, y cuyo patrimonio es independiente. En consecuencia, mal puede pretenderse que esa tarea esté consagrada en la Ley orgánica del presupuesto.

Ante esta circunstancia, son suficientes para declarar la constitucionalidad de lo acusado, las consideraciones que se hicieron en esta misma providencia, al tratar sobre la autonomía universitaria y los regímenes especiales de las universidades estatales u oficiales, a las cuales se remite la Corte.

- En lo que respecta al artículo 84 demandado, considera la Corte que no infringe mandato constitucional alguno, pues el servicio público de educación ha sido definido por el mismo constituyente en el artículo 366, como gasto público social. Dice así la disposición citada:

“El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable. Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación”. (Lo resaltado no es del texto).

Ahora bien: si el Constituyente en el artículo 350 ordena que en la ley de apropiaciones se incluya un componente denominado “gasto público social”, en el que se agrupen las partidas de tal naturaleza, “según definición hecha por la ley orgánica respectiva”, ello no quiere significar que únicamente tienen esta categoría los que se señalen en la Ley orgánica del presupuesto, pues dicha ley debe expedirse respetando los cánones constitucionales y es el Estatuto Superior el que les ha asignado a los gastos que demande el servicio público de

educación, el carácter de gasto público social. Mal podría, entonces, la Ley orgánica, hacer caso omiso de este mandato Superior y no considerarlo como tal.

Una disposición de una ley ordinaria, como es la acusada parcialmente, en cuyo artículo 84 se reitera que el gasto público en la educación hace parte del gasto público social, no puede ser violatoria de la Carta, porque ella no está definiendo qué se entiende por gasto público social, asunto que pertenece exclusivamente a la ley orgánica del presupuesto; y tampoco está creando un ítem nuevo que deba tenerse como gasto de esa índole; simplemente se limita a reproducir el contenido del artículo 366 del Estatuto Supremo, en el que el gasto de la educación se ha definido como social. La reproducción de disposiciones constitucionales en ordenamientos legales, para efectos de una mejor comprensión de las materias que regulan, jamás podrá considerarse contraria a ellas.

Cabe aclarar al accionante, que este caso difiere del juzgado por la Corte mediante la sentencia C-337 de 1993, a la que se ha hecho alusión en párrafos anteriores, porque en esa oportunidad no se hizo ningún análisis sobre las materias que constituyen “gasto público social”. Valga traer a colación lo pertinente:

“La disposición en comento exige que sea la ley orgánica de presupuesto la encargada no sólo de definir qué se entiende por gasto público social, sino que además debe establecer los criterios o la reglamentación para que se pueda tener en cuenta la distribución territorial de este gasto, de acuerdo con lo preceptuado en el inciso segundo de la citada disposición. La Corte entiende que esta última atribución la debe cumplir la ley orgánica, pues, de acuerdo con lo que se ha sostenido en este pronunciamiento, resulta contrario a la naturaleza de la ley anual de presupuesto el que se ocupe de la reglamentación de una serie de asuntos que resultan ajenos a su finalidad y que, por el contrario, son propios de la ley orgánica mencionada... Como es de público conocimiento, el órgano legislativo todavía no ha expedido esta ley, la cual tiene entre otros propósitos, el de desarrollar el artículo 350 superior. Por tanto, y ante una nueva situación de imposibilidad jurídica que permita cumplir con un mandato constitucional, carece de fundamento lógico exigir que la ley anual de presupuesto se someta a una serie de requisitos que deben estar señalados en la ley orgánica, y que ni siquiera han sido definidos por el legislador”.

- En punto a la acusación contra el artículo 87, considera la Corte que el incremento de los aportes que debe hacer el Gobierno Nacional para las universidades estatales u oficiales, en un porcentaje no inferior al treinta por ciento (30%) del incremento real del producto interno bruto, el cual deberá realizarse a partir del sexto año de vigencia de la Ley 30 de 1992, no tiene por qué estar consagrado en la ley orgánica del presupuesto, sino en la ley de rentas y apropiaciones del año correspondiente a partir del cual se genere dicho aumento de los aportes, es decir, en el presupuesto de 1998.

Así las cosas, los artículos demandados en este acápite no vulneran la Constitución, y así se declarará.

b.6 Artículos 90 y 113 de la Ley 30 de 1992. Prohibición de decretar donaciones o auxilios.

“Artículo 90.- El Fondo de Desarrollo de la Educación Superior (FODESEP), se conformará con las instituciones de educación superior que voluntariamente deseen participar en él.

Los ingresos de este fondo se integrarán como sigue:

1. Con aportes que el Gobierno Nacional destine anualmente en el presupuesto nacional.
2. Con los aportes voluntarios de las instituciones de educación superior afiliadas al fondo”.

“Artículo 113.- El Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX), a través de un fondo creado con recursos del presupuesto nacional, será garante de los préstamos otorgados por el sector financiero a los estudiantes de educación superior de escasos recursos económicos.

Parágrafo.- El Gobierno Nacional reglamentará esta materia y establecerá las comisiones que pueda cobrar el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX) por este concepto”.

En sentir del demandante, el artículo 90 consagra una donación, al establecer la entrega de recursos a una persona jurídica sin contraprestación alguna en favor del Estado, y el artículo 113 contiene un auxilio, al prescribir que el ICETEX, a través de un fondo creado con recursos del presupuesto nacional, será garante de los préstamos otorgados por el sector financiero a los estudiantes de educación superior, y tanto las donaciones como los auxilios están prohibidos por el artículo 355 de la Carta.

Pues bien: en el artículo 90, materia de impugnación, se establece que el Fondo de Desarrollo de la Educación Superior (FODESEP), se conformará con las instituciones de educación superior que voluntariamente deseen participar en él. Y sus ingresos se integran con los aportes que el Gobierno nacional destine anualmente en el presupuesto nacional y con los aportes voluntarios de las instituciones de educación superior afiliadas al fondo.

El FODESEP es una entidad de economía mixta organizada bajo los principios de economía solidaria, a la cual pueden pertenecer todas aquellas instituciones de educación superior, tanto privadas como estatales, que así lo deseen

(art. 89 Ley 30/92); y dentro de las funciones que le compete desarrollar, se destacan: la de servir como promotora de financiamiento para proyectos específicos de las instituciones de educación superior; plantear y promover programas y proyectos económicos para beneficio de las mismas, etc.

Las sociedades de economía mixta, como se recordará, son instituciones que forman parte de la rama ejecutiva del poder público, y su patrimonio está conformado por aportes estatales y capital privado, de acuerdo con la cuantía que determinen la ley o el contrato social.

Ante esta circunstancia, el artículo 90 demandado no infringe el 355 de la Constitución, pues lo que allí se prohíbe son las donaciones que hagan los distintos órganos estatales en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado, más no los aportes que obligatoriamente deban realizarse a las entidades públicas para su funcionamiento y el cumplimiento de los fines y servicios que están obligados a prestar. Sobre este tema la Corte ha dicho:

“Es cierto que en principio, en estricto sentido jurídico, puede haber una diferencia entre las donaciones y los auxilios, por cuanto en las primeras hay una bilateralidad (surgen de un contrato), mientras que en los segundos lo que se presenta es un acto unilateral, sin retribución y compromiso vinculante por parte del que recibe los aportes. Pero para esta Corporación, la interpretación de estos términos dentro del contexto del artículo 355 superior significa que, en los dos eventos, se está frente, no a un acto de justicia distributiva por parte del Estado -como concreción del interés general en un sector determinado- sino de liberalidad, lo cual es contrario a la función natural del aparato estatal, pues éste no puede asumir tales conductas con los dineros y bienes que la sociedad en general le encomienda, pues sus actos deben ser, se repite, intérpretes de las finalidades esenciales contenidas en el artículo 2^o de la Carta y, en particular, de la búsqueda de la prosperidad general, a través de la implementación de una verdadera justicia distributiva.

“No sobra señalar que estas consideraciones hacen alusión a los casos en que el Estado realice un acto translaticio de dominio sin contraprestación alguna, es decir, aquellos eventos en los que el aporte estatal se centra en entidades sometidas a un régimen de derecho privado, que persigan un interés público o social y que no tengan un ánimo de lucro. Por ello la Corte advierte, de una vez, que *personas jurídicas como las sociedades de economía mixta, no son objeto del presente fallo, por cuanto con ellas sí hay retribución, y no mera liberalidad. En otras palabras, en este caso, el Estado, desde un principio, tiene un control y una previsión de lo que va a ocurrir con los recursos sociales o públicos y, además, busca un fin lucrativo el cual se concreta con la distribución de utilidades o con la entrega de cuota social correspondiente una vez finalizado el proceso de liquidación*

de la entidad". (C-372/94 M.P.: Dr. Vladimiro Naranjo Mesa). (Resalta la Corte).

En lo que respecta al artículo 113 también impugnado, considera la Corte que tampoco le asiste razón al demandante, pues dicho precepto en lugar de infringir la Constitución, la respeta y desarrolla. En efecto, siendo el ICETEX un establecimiento público del orden nacional, cuyo objetivo principal es el de fomentar y promover el desarrollo educativo y cultural de la Nación a través del crédito y de otras ayudas financieras a los estudiantes y sus familiares, resulta conforme con las normas Superiores la decisión adoptada por el legislador de ordenar a esa entidad que por intermedio de un fondo creado con recursos del presupuesto nacional, sea "garante" de los préstamos otorgados por el sector financiero a los estudiantes de educación superior "de escasos recursos económicos", porque al tenor de lo dispuesto en el inciso final del artículo 69 de la Carta, corresponde al Estado facilitar "mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior". Quiere esto decir, que habrá de implantar instrumentos financieros idóneos para lograr el propósito buscado.

La garantía aludida, sin lugar a duda, constituye una ayuda financiera necesaria y eficaz para que los estudiantes de escasos recursos económicos, que en nuestro país son bastantes, puedan iniciar o culminar sus estudios superiores, ya sea en instituciones públicas o privadas, pues aunque en las primeras la educación es gratuita, se permite el cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos (art. 67 ib.). Cumple así la norma demandada la finalidad social propuesta por el Constituyente, de permitir el acceso de todas las personas que lo deseen, y tengan méritos para ello, a los establecimientos de educación post-secundaria.

Por estas razones se declararán exequibles los preceptos demandados.

b.7. Otros cargos contra el literal d) del artículo 43 de la Ley 30 de 1992.

"Artículo 43. Son bienes y recursos financieros del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES):

"...

"d. El dos por ciento (2%) de los aportes que por cualquier concepto reciban del presupuesto nacional las instituciones de Educación Superior, tanto estatales u oficiales como privadas y de economía solidaria. El Ministerio de Hacienda con cargo al presupuesto nacional apropiará las partidas que por este concepto deben efectuar las instituciones de educación superior estatales u oficiales.

Este porcentaje será deducido y girado al Instituto Colombiano para la Educación Superior (ICFES) por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público o por el Ministerio de Educación Nacional, según el caso, al ordenar y efectuar el pago a las mencionadas instituciones. Los recursos recibidos por este concepto serán destinados al funcionamiento del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES) y a las actividades de Fomento de la Educación Superior que para estos efectos programe el Consejo Nacional de Educación Superior (CESU)".

En opinión del demandante, el literal d) del artículo 43 de la Ley 30 de 1992, viola también los artículos 346, 347 y 351 de la Carta, afirmación que no comparte la Corte, pues dichos preceptos regulan aspectos relativos a la formulación anual, por parte del Gobierno, del proyecto de ley de rentas y apropiaciones, normas de procedimiento para efectos de la inclusión y aprobación de gastos en el presupuesto nacional, creación de nuevas rentas o modificación de las existentes, recursos adicionales, aumento de las partidas de gastos propuestas por el Gobierno, etc, asuntos que en nada se relacionan con el contenido del precepto acusado, pues tales exigencias las debe cumplir la ley de presupuesto y no la que se estudia, que señala los recursos que conforman el presupuesto del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior "ICFES".

- En lo que atañe a la violación del artículo 136-4 de la Constitución, advierte la Corte que el actor parte de un supuesto errado, pues los aportes a que alude el literal d) del artículo 43 demandado, si bien parten del presupuesto nacional, son dineros que pertenecen a las instituciones de educación superior y, en consecuencia, se pueden considerar como contribuciones de esos establecimientos al ICFES, para su funcionamiento y para el cumplimiento de las actividades de fomento de la educación superior.

La autorización que se concede al Ministerio de Hacienda para apropiarse dichas partidas, es sólo un mecanismo de manejo destinado a agilizar el pago de los mismos, pues en lugar de que sean las instituciones de educación superior las que giren directamente el valor correspondiente a los aportes del 2% al ICFES, se ordena descontarlo de las sumas que reciban del presupuesto nacional las entidades mencionadas, lo cual no infringe la Constitución.

- Para desechar el cargo por presunta violación al artículo 359 del Estatuto Superior, basta recordar que la Constitución prohíbe las rentas nacionales con destinación específica y, como lo ha sostenido la Corte, se consideran como tales aquellas que "se refieren exclusivamente a rentas de naturaleza tributaria o impuestos. Esto es así, por cuanto no sólo el concepto rentas evoca el de impuestos, sino que también sería difícil entender cómo podrían ser aplicables las disposiciones contenidas en los artículos 150-7, 210, 336 y 362 de la Carta,

en cuanto se refiere a la descentralización por servicios. Es bien sabido que el legislador otorga a algunas entidades con patrimonio autónomo ciertas funciones, en virtud de las cuales recaudan de manera sistemática y continuada, una serie de recursos que son destinados a su cumplimiento. Si tales recursos fueran entendidos como rentas nacionales, no podrían tener destinación especial, además que pasarían a formar parte del presupuesto nacional quedando así desvertebrado el principio constitucional de la descentralización por servicios” (C-040/93 M. P.: Dr. Ciro Angarita Barón). Esta doctrina aparece reiterada en la sent. C-465/93, en la que se insiste en que la prohibición de establecer rentas nacionales de destinación específica se refiere exclusivamente a impuestos, mas no a tasas o contribuciones parafiscales.

Pero aún, si en gracia de discusión se aceptara que los aportes a que alude la norma demandada, son rentas de destinación específica, habría que señalar que tales partidas estarían exceptuadas de la prohibición consagrada en el artículo 359 de la Carta, pues se trata de rentas destinadas a inversión social, las que conforme al numeral 2^o de esta misma norma constitucional, son legítimas.

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional actuando en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución Nacional,

RESUELVE:

Primero. Declarar EXEQUIBLES los artículos 90 y 92 de la Ley 30 de 1992, por el aspecto formal estudiado.

Segundo. Declarar EXEQUIBLES los artículos 43-d, 57 incisos 2^o y 3o 84, 87, 93, 94, 113 y 117 de la Ley 30 de 1992.

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

JORGE ARANGO MEJIA, Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL, Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ, Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO, Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA, Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, Magistrado

FABIO MORON DIAZ, Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA, Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO, Secretaria General

**SENTENCIA No. C-548
de diciembre 01 de 1994**

COSA JUZGADA ABSOLUTA

La cosa juzgada absoluta opera como en el presente caso cuando en la misma providencia no se advierte la posibilidad de que existan algunos elementos relevantes que puedan ser materia de un nuevo examen de constitucionalidad que no hayan sido considerados expresamente en el primer fallo.

DERECHO DE HUELGA

La huelga se considera como uno de los más valiosos derechos e instrumentos jurídicos con que cuentan los trabajadores para solucionar sus conflictos laborales de carácter económico, previo desde luego, el agotamiento de las etapas encaminadas a lograr la definición de las diferencias laborales mediante el arreglo directo o la mediación. En ejercicio del derecho de huelga y con el cumplimiento de las disposiciones legales que la reglamentan, los trabajadores y las organizaciones sindicales no sólo promueven y defienden sus intereses económicos y profesionales tendientes a obtener el mejoramiento de las condiciones del trabajo, sino que también persiguen el reconocimiento de derechos y garantías que superan el mínimo de éstos, consagrados en las disposiciones laborales, como medio efectivo para la solución de los conflictos en las relaciones entre trabajadores y empresarios.

**DERECHO DE HUELGA-Límites/PRESIDENTE
DE LA REPUBLICA-Cesación de la huelga/PREVALENCIA
DEL INTERES GENERAL/CONFLICTO LABORAL-Decisión
arbitral/DERECHO DE HUELGA-Reglamentación**

Si bien es cierto el derecho de huelga está garantizado por la Carta Política de Colombia y que no existen derechos absolutos, es pertinente señalar que cuando se afectan de manera grave los intereses de la economía nacional considerada en su conjunto, pueda el Presidente de la República ordenar la cesación de la huelga a fin de que el diferendo laboral que la provocó sea sometido a fallo arbitral. Ello está en consonancia con la necesidad de garantizar el orden económico y social justo en el país y de consolidar la prevalencia del interés general sobre el particular de que tratan las normas constitucionales comentadas. La Ley 48 de 1968 al facultar al Presidente de la República para ordenar la cesación de la huelga en estos casos, no vulnera los preceptos constitucionales señalados en la demanda, por cuanto el artículo 56 de la Carta difirió en el legislador la facultad de reglamentar el derecho de huelga, que no encuentra concebido como absoluto y que frente a la prevalencia del interés general a que se ha aludido y a la finalidad de garantizar el orden económico y justo, es susceptible de limitación como en el caso excepcional de la norma acusada, razón por la cual habrá de declararse exequible.

Ref.: Proceso No. D-622.

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 3º numeral 4º de la Ley 48 de 1968 y numerales 3º y 4º del artículo 448 del Código Sustantivo del Trabajo, subrogado por el artículo 63 de la Ley 50 de 1990.

Temas:

Derecho de Huelga.

Eventos en que el conflicto laboral debe ser sometido a decisión arbitral en forma obligatoria.

Actor: Luis Alfonso Velasco Parrado.

Magistrado Sustanciador: Dr. HERNANDO HERRERA VERGARA.

Aprobado por acta número 62 de diciembre 1o. de 1994.

Santafé de Bogotá, D.C., diciembre primero (1o.) de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

I. ANTECEDENTES

Procede la Corte Constitucional a resolver la demanda de inconstitucionalidad presentada por el ciudadano Luis Alfonso Velasco Parrado contra los

artículos 3º numeral 4º de la Ley 48 de 1968 y numerales 3º y 4º del artículo 448 del Código Sustantivo del Trabajo, subrogado por el artículo 63 de la Ley 50 de 1990.

Al proveer sobre su admisión, el Magistrado Ponente ordenó que se fijara en lista el negocio en la Secretaría General de la Corte Constitucional por el término de diez (10) días, para efectos de asegurar la intervención ciudadana; se enviara copia de la demanda al Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor, y se comunicara la iniciación del proceso al Presidente del Congreso de la República, al igual que a los Ministros de Justicia y del Derecho y de Trabajo y Seguridad Social, a fin de que si lo estimaren oportuno, conceptuaran sobre la constitucionalidad de las normas acusadas.

II. TEXTO DE LAS NORMAS ACUSADAS

Se transcribe a continuación el texto de las normas acusadas, conforme a su publicación en los Diarios Oficiales No. 32679 del jueves veintiseis (26) de diciembre de 1968 y 39618 del martes 1o. de enero de 1991. Las negrillas corresponden a lo acusado.

“LEY 48 DE 1968 (diciembre 16)

Por la cual se adoptan como legislación permanente algunos decretos legislativos, se otorgan facultades al Presidente de la República y a las Asambleas, se introducen reformas al Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones.

EL CONGRESO DE COLOMBIA DECRETA

“(…)

Artículo 3º. Los Decretos legislativos números 2351 de 1965 y 939 de 1966, seguirán rigiendo como leyes después de levantado el estado de sitio, con las modificaciones y adiciones siguientes:

(…)

4. Si una huelga, por razón de su naturaleza o magnitud afecta de manera grave los intereses de la economía nacional considerada en su conjunto, el Presidente de la República podrá ordenar en cualquier momento

la cesación de la huelga y que los diferendos que la provocaron sean sometidos a fallo arbitral. Pero el Presidente no podrá tomar esa decisión sin el concepto previo y favorable de la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia. Se deroga el ordinal i) del artículo 430 del Código Sustantivo del Trabajo tal como fue sustituido por el artículo 1o del Decreto Legislativo 753 de 1956”.

“LEY 50 DE 1990
(diciembre 28)

Por la cual se introducen reformas al Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones.

EL CONGRESO DE COLOMBIA
DECRETA

“(…)

Artículo 63.- El artículo 448 del Código Sustantivo del Trabajo, modificado por el artículo 33 del Decreto 2351 de 1965, quedará así:

Artículo 448.- Funciones de las autoridades.

1. Durante el desarrollo de la huelga, las autoridades policivas tienen a su cargo la vigilancia del curso pacífico del movimiento y ejercerán de modo permanente la acción que les corresponda, a fin de evitar que los huelguistas, los empleadores, o cualesquiera personas en conexión con ellos excedan las finalidades jurídicas de la huelga, o intenten aprovecharla para promover desórdenes o cometer infracciones o delitos.

2. Mientras la mayoría de los trabajadores de la empresa persistan en la huelga, las autoridades garantizarán el ejercicio de este derecho y no autorizarán ni patrocinarán el ingreso al trabajo de grupos minoritarios de trabajadores aunque estos manifiesten su deseo de hacerlo.

3. Declarada la huelga, el Ministro de Trabajo y Seguridad Social de oficio o a solicitud del sindicato o sindicatos que agrupen la mayoría de los trabajadores de la empresa, o en defecto de estos, de los trabajadores en asamblea general, podrá someter a votación de la totalidad de los trabajadores de la empresa, si desean o no, sujetar las diferencias persistentes a fallo arbitral. Si la mayoría absoluta de ellos optare por el tribunal, no se suspenderá el trabajo o se reanudará dentro de un término de tres (3) días hábiles si se hallare suspendido.

El Ministro solicitará al representante legal del sindicato o sindicatos convocar la asamblea correspondiente. Si la asamblea no se celebra dentro de los cinco (5) días calendario siguientes a dicha solicitud, el Ministro la convocará de oficio.

En la resolución de convocatoria de la asamblea, se indicará la forma en que se adelantará ésta, mediante votación secreta, escrita e indelegable; y el modo de realizar los escrutinios por los inspectores de trabajo, y en su defecto por los alcaldes municipales.

4. Cuando la huelga se prolongue por sesenta (60) días calendario, sin que las partes encuentren fórmula de solución al conflicto que dio origen a la misma, el Ministro de Trabajo y Seguridad Social, podrá ordenar que el diferendo se someta a la decisión de un Tribunal de Arbitramento, en cuyo caso los trabajadores tendrán la obligación de reanudar el trabajo dentro de un término máximo de tres (3) días hábiles”.

III. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA

A juicio del actor, las normas acusadas vulneran la Constitución Política en sus artículos 56, 113, 122 y 235 numeral 7º.

Afirma que las disposiciones demandadas establecen en cabeza del poder ejecutivo una doble facultad al consagrar la intervención del Presidente de la República y del Ministro de Trabajo y Seguridad Social, así como un control previo por parte de la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en el conflicto colectivo de trabajo.

Destaca que a pesar de que dichas intervenciones son facultativas, limitan el ejercicio del derecho de huelga cuando con ella se afecte gravemente la economía nacional, con lo cual se vulnera el artículo 56 de la Constitución Política que garantiza ese derecho sin limitación alguna.

Según manifiesta, la única restricción que la Carta consagró a este derecho, opera sólo para los servicios públicos esenciales, definidos por el legislador. A él corresponde reglamentar y definir cuáles son los servicios públicos esenciales en los que no puede hacerse efectiva la huelga. De ahí que las excepciones deban hacerse por la vía legal y en forma taxativa. No existe entonces una facultad constitucional que autorice al Ejecutivo para limitar el ejercicio de este derecho.

En sentir del demandante, a más de ello, el artículo 3º numeral 4º de la Ley 48 de 1968, viola el artículo 235 de la Constitución Nacional, en cuanto otorga a la Corte Suprema de Justicia una atribución consistente en dar concepto

previo y favorable para que pueda decretarse la cesación de la huelga y que los diferendos que la provocaron se sometan a fallo arbitral.

Igualmente, sostiene que tan sólo el Congreso puede introducirle restricciones o limitaciones al derecho de huelga y no la Rama Ejecutiva, tal como lo prevén las normas impugnadas, razón por la cual se viola el principio de la división de las ramas del poder público, consagrado en el artículo 113 de la Constitución Política.

Finalmente, después de aludir a una jurisprudencia de la Corte Constitucional relativa a la naturaleza y aplicación de los derechos de asociación sindical y negociación colectiva, el actor solicita a la Corporación declarar la inexecutable de las normas acusadas.

IV. INTERVENCION DE AUTORIDAD PUBLICA

El Ministerio del Trabajo y Seguridad Social mediante apoderado, presentó escrito en el que solicita respecto de los numerales 3º y 4º del artículo 448 del Código Sustantivo del Trabajo, subrogado por el artículo 63 de la Ley 50 de 1990, estarse a lo resuelto en providencia de la Corte Suprema de Justicia No. 115 del 26 de septiembre de 1991, que los declaró exequibles.

En relación con el numeral 4º del artículo 3º de la Ley 48 de 1968, sobre la intervención del Presidente de la República y el control previo que ejerce la Corte Suprema de Justicia, indica que si bien limita el ejercicio del derecho de huelga, ello es una apreciación subjetiva que lleva al actor a concluir que la Constitución sólo ha establecido límites en el caso de los servicios públicos esenciales.

Esto, ya que la huelga no es un derecho de aplicación inmediata en los términos del artículo 85 superior, y porque además, el artículo 56 de la Carta le otorga la facultad al legislador para reglamentarlo, como lo hizo en la norma acusada.

A su juicio, las dos razones que explican esto son: por una parte, que la expedición de la nueva Constitución no implica la derogatoria en bloque de todo el ordenamiento legal, sino solamente opera en relación con la Carta de 1886 y con aquellas normas legales que le sean incompatibles; y por otra parte, que dentro de la Constitución de 1991, existen principios fundamentales que resultarían inaplicables si se siguiera la apreciación del actor.

Señala que la norma impugnada lejos de contrariar el artículo 56 constitucional, constituye una reglamentación del derecho de huelga. Sustenta su apreciación en la sentencia de esta Corporación correspondiente al expediente

de tutela No. T-1369, en la que se indica que el derecho de huelga debe ejercerse dentro del marco jurídico invocado en el preámbulo de la Constitución, atendiendo a la prevalencia del interés general.

Finalmente y en relación con la facultad otorgada a la Corte Suprema de Justicia, manifiesta que ella encuentra fundamento constitucional en el numeral 7º del artículo 235 de la Carta, según el cual:

“Son atribuciones de la Corte Suprema de Justicia:

(...)

7. Las demás atribuciones que señale la ley”.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

Mediante oficio No. 484 de agosto 11 de 1994, el Procurador General de la Nación, Doctor Carlos Gustavo Arrieta Padilla, envió el concepto de rigor, solicitando a esta Corporación declarar exequible el numeral 3º del artículo 448 del Código Sustantivo del Trabajo, subrogado por el artículo 63 de la Ley 50 de 1990, e inexecutable el numeral 4º del mismo precepto, así como el numeral 4º del artículo 3º de la Ley 48 de 1968. Fundamenta su apreciación en las siguientes consideraciones.

Señala el concepto fiscal en relación con los numerales 3º y 4º del artículo 63 de la Ley 50 de 1990, que no opera el fenómeno de la cosa juzgada absoluta, ya que en el pronunciamiento de la Corte Suprema de Justicia, expresamente se indicó que dicho examen se efectuó exclusivamente respecto de ciertos preceptos de la nueva Carta, como aquellos que se refieren al interés general y a la solución pacífica de los conflictos colectivos de trabajo.

Manifiesta el Procurador que existen elementos relevantes planteados por el actor que no fueron considerados en aquella oportunidad, por lo que considera necesario realizar un nuevo examen de constitucionalidad. Observa además, que la Corte Suprema de Justicia había declarado exequible el artículo 3º de la Ley 48 de 1968 acusado, pero por razones diferentes a las que hoy se exponen.

Indica que le asiste razón al demandante cuando afirma que las facultades concedidas al Ejecutivo en las normas acusadas, constituyen una limitación al derecho de huelga no contemplada en el artículo 56 superior, ya que la única limitación constitucional a este derecho, está dada por los valores que subyacen al servicio público esencial.

Considera que la prevalencia del interés público a que se refiere el artículo 1º de la Carta y que le sirvió de base a la Corte Suprema de Justicia para declarar la exequibilidad del artículo 63 de la Ley 50 de 1990, radica en la protección de los servicios públicos esenciales. A su juicio, a pesar de los controles previos que consagran los preceptos demandados, la facultad gubernamental para dar por terminada la huelga, concentra en el Ejecutivo una enorme discrecionalidad en la medida que implica una valoración coyuntural de la totalidad socio-económica del Estado.

Sobre el particular, el Jefe del Ministerio Público advierte:

“Los peligros de la arbitrariedad hay que ponerlos en evidencia, con tanta mayor razón, cuando estamos en un país donde el movimiento sindical está profundamente debilitado; donde la estructura del sindicalismo es de base y no de industria, lo cual hace muy poco probable la afectación global de la economía a través de la huelga....”.

Por esto estima el señor Procurador que la existencia de una facultad gubernamental para dar por terminada la huelga es contraria al texto y espíritu de la Constitución de 1991.

Finalmente, en relación con el inciso 3º del artículo 63 de la Ley 50 de 1990, manifiesta que la facultad del Ministro de Trabajo para someter a votación de los trabajadores de una empresa en asamblea general la posibilidad de resolver sus diferencias persistentes a un fallo arbitral, sí es compatible con el artículo 55 de la Carta que le impone al Estado el deber de promover la concertación y los demás medios para la solución pacífica de los conflictos colectivos de trabajo. En tal virtud, solicita declarar dicha previsión ajustada al ordenamiento superior.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Primera. Competencia.

En virtud de lo dispuesto por el artículo 241, numeral 4º de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para decidir definitivamente acerca de la demanda de inconstitucionalidad presentada contra el inciso 4º del artículo 3º de la Ley 48 de 1968 y numerales 3º y 4º del artículo 448 del Código Sustantivo del Trabajo, subrogado por el artículo 63 de la Ley 50 de 1990.

Segunda. Cosa juzgada constitucional en relación con los numerales 3º y 4º del artículo 448 del Código Sustantivo del Trabajo, subrogado por el artículo 63 de la Ley 50 de 1990.

En primer lugar, en relación con los numerales 3^o y 4^o del artículo 448 del Código Sustantivo del Trabajo, subrogado por el artículo 63 de la Ley 50 de 1990, debe señalar la Corte que estos ya fueron objeto de acusación ante la Corte Suprema de Justicia y de decisión de esa misma Corporación, dentro del proceso radicado bajo el No. 2304, el cual concluyó con la sentencia No. 115 del 26 de septiembre de 1991, en la que se declaró exequible el precepto citado en los numerales nuevamente demandados.

En dicho fallo, al Corte Suprema al estudiar los cargos presentados contra los preceptos mencionados, lo hizo con fundamento en la Constitución Política de 1991, con los siguientes razonamientos:

“Sobre todo en sus momentos de auge, el movimiento sindical siempre quiso que el derecho de huelga fuera absoluto e ilimitado de manera que el conflicto colectivo solamente pudiese ser superado debido a su voluntad soberana e incondicional; se reconoció, sin embargo, que la huelga no afecta solamente los intereses de los trabajadores que en ella se apoyan para lograr sus fines sino también los de la empresa y en general el orden económico que merece igual protección; era necesario, en consecuencia, buscar el equilibrio entre los intereses opuestos y así lo comprendió el constituyente de 1936 que no permitió la huelga en los servicios públicos y defirió a la ley la reglamentación de su ejercicio, como lo ha hecho con muy buen juicio, el precepto que se examina (artículo 63 de la Ley 50 de 1990); la imagen bien conocida de instituciones industriales desoladas, abandonadas, inútiles, **indefinidamente libradas al deterioro y la improductividad, como testigos permanentes de un conflicto que nadie quiso resolver para rescatar los bienes perdidos y el mismo empleo, sirvió para que la ley acudiera a evitar el empobrecimiento general y el daño social que la contumacia de las partes irrogaba**, mediante métodos alternativos que dejaran a salvo la protección debida a todos y que ahora tienen especial apoyo en el artículo 55 constitucional, conforme al cual, “es deber del Estado promover... los demás medios para la solución pacífica de los conflictos colectivos de trabajo”, como lo es, precisamente, la instancia arbitral”. (negritas fuera de texto).

Por lo tanto, estima la Corporación que en el presente caso, los efectos de la cosa juzgada que amparan las providencias de la Corte Constitucional, deben aplicarse de conformidad con lo dispuesto por el artículo 243 de la Carta Política, según el cual, los fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional.

Respecto al alcance de la cosa juzgada constitucional, ha señalado esta Corporación¹:

1 Corte Constitucional, Sentencia No. C-004 de 1993. MP.: Dr. José Gregorio Hernández Galindo.

“...

Frente a un juicio de constitucionalidad respecto de una determinada norma es necesario diferenciar tres situaciones:...

...

La segunda situación se presenta cuando se ha declarado exequible o inexecutable una norma con fundamento en determinados cargos y es acusada posteriormente con base en cargos distintos, o por infracción de normas diferentes del mismo texto constitucional.

En estos casos el efecto de la cosa juzgada absoluta se extiende a las consideraciones específicas de cada fallo. Son éstos, pues, los elementos fundamentales para determinar en cada caso el alcance del estudio realizado por el fallador, frente a los artículos constitucionales que estime pertinentes para la dilucidación del acuerdo o contradicción de la norma estudiada con los preceptos de la Carta...

En principio entonces, en este evento operará con todo el rigor la cosa juzgada absoluta, salvo que la sentencia hubiere sido explícita en manifestar que el juicio de constitucionalidad se realiza exclusivamente respecto de ciertos y determinados preceptos, o cuando el juez advierta que existen elementos relevantes que no fueron considerados en el primer fallo, y que pueden llevar a la declaratoria de inconstitucionalidad de la norma demandada.

...”.

Cabe reiterar que conforme a lo expuesto por la Corporación, la cosa juzgada absoluta opera como en el presente caso cuando en la misma providencia no se advierte la posibilidad de que existan algunos elementos relevantes que puedan ser materia de un nuevo examen de constitucionalidad que no hayan sido considerados expresamente en el primer fallo.

En consecuencia, como la decisión de la Corte Suprema de Justicia no hizo ninguna salvedad al respecto y se pronunció cuando ya estaba en vigencia la nueva Carta Política de 1991, dicha providencia goza del efecto de cosa juzgada constitucional, razón por la cual habrá de estarse a lo allí decidido, como así se declarará en la parte resolutive de esta sentencia.

Tercera. Problema jurídico planteado en relación con el numeral 4^o del artículo 3^o de la Ley 48 de 1968.

Corresponde examinar la Corte la acusación que el actor formula contra el numeral 4^o del artículo 3^o de la Ley 48 de 1968, el cual en su criterio limita el ejercicio del derecho de huelga, al autorizar al Presidente de la República,

previo el concepto favorable de la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia, a ordenar la cesación de la huelga y someter los diferendos a fallo arbitral, violando así el artículo 56 de la Constitución Política, por cuanto la única restricción que allí se autoriza y se establece en relación con este derecho, se refiere a los servicios públicos esenciales.

Igualmente, estima el demandante que las normas acusadas violan el principio de la división de las ramas del poder público, ya que la Carta Política de 1991 deja al Congreso exclusivamente la facultad de restringir el derecho de huelga y no al Ejecutivo.

Conforme a lo anterior y para determinar la constitucionalidad de los preceptos acusados, es procedente hacer algunas referencias relacionadas con el derecho de huelga y las limitaciones que su ejercicio conlleva, de acuerdo al texto superior -artículo 56-, previo al examen de los cargos formulados.

Del Derecho de Huelga.

El artículo 56 de la Constitución Política de 1991 consagró la garantía del derecho de huelga, salvo en los servicios públicos esenciales definidos por el legislador y agregó que: “La ley reglamentará este derecho”.

El precepto mencionado es similar al que establecía el artículo 11 de la Constitución de 1886, menos en lo atinente a la excepción que en ésta se extiende a los servicios públicos en general, mientras que en la Carta vigente se restringe a los “esenciales definidos por el legislador”, que declara la ley que reglamente el derecho de huelga.

En el mismo Código Sustantivo del Trabajo se definió dentro de la reglamentación correspondiente en el artículo 429 a la huelga, como “la suspensión colectiva, temporal y pacífica del trabajo, efectuada por los trabajadores de un establecimiento o empresa con fines económicos y profesionales propuestos a sus patronos y previos los trámites establecidos” en el mismo estatuto sustantivo del trabajo.

La huelga así concebida, se considera como uno de los más valiosos derechos e instrumentos jurídicos con que cuentan los trabajadores para solucionar sus conflictos laborales de carácter económico, previo desde luego, el agotamiento de las etapas encaminadas a lograr la definición de las diferencias laborales mediante el arreglo directo o la mediación.

En ejercicio del derecho de huelga y con el cumplimiento de las disposiciones legales que la reglamentan, los trabajadores y las organizaciones sindicales no sólo promueven y defienden sus intereses económicos y profesionales tendientes a obtener el mejoramiento de las condiciones del trabajo, sino que también

persiguen el reconocimiento de derechos y garantías consagrados en las disposiciones laborales, como medio efectivo para la solución de los conflictos en las relaciones entre trabajadores y empresarios.

Sobre lo anterior, es pertinente reiterar lo expuesto por esta Corporación en sentencia No. T-443 de julio 6 de 1992:

“El derecho de huelga se constituye en una de las más importantes conquistas logradas por los trabajadores en el presente siglo. Se trata de un instrumento legítimo para alcanzar el efectivo reconocimiento de aspiraciones económicas y sociales que garanticen justicia en las relaciones obrero-patronales y un progresivo nivel de dignidad para el trabajador y su familia, cuya consagración constitucional, desde la Reforma de 1936, ha representado la más preciosa garantía del ordenamiento positivo para la salvaguarda de los derechos laborales y para el desarrollo de un sistema político genuinamente democrático.

En la Constitución de 1991, el derecho de huelga adquiere aún más relevancia, partiendo del principio inspirador de su preámbulo, que indica como objetivo central del Estado y de las instituciones el establecimiento de “un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo”; de la definición plasmada en el artículo 1º, en el sentido de que la República de Colombia “es un Estado social de derecho (...) fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran...”; de los fines esenciales hacia los cuales el artículo 2º orienta la actividad del Estado, entre otros la promoción de la prosperidad general, la garantía de los principios, derechos y deberes consagrados en la Carta y la fácil participación de todos en las decisiones que los afectan; del papel señalado por la misma norma a las autoridades en lo que toca con el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares; de la ya enunciada garantía de la asociación sindical como derecho fundamental (artículo 39); y, claro está, del artículo 56 de la Constitución, que dispone sin ambages la garantía del derecho de huelga y ordena la creación de una comisión permanente integrada por el Gobierno, los empleados y los trabajadores cuyo objeto consiste, entre otros, en fomentar las buenas relaciones laborales y en contribuir a la solución de los conflictos colectivos de trabajo” (Cfr. Corte Constitucional. Sala Tercera de Revisión. Sentencia T-443 del 6 de julio de 1992).

La Corte ha considerado que tal como establece el artículo 56 de la Carta Política, la definición de los servicios públicos esenciales corresponde al legislador sin perjuicio de que en la oportunidad correspondiente pueda esta Corporación dentro de su función que tiene de guardiana de la integridad y supremacía de la Constitución examinar si dichas definiciones están ajustadas a la Carta Política. De ahí que en la sentencia No. C-473 de octubre 27 de 1994, MP.: Dr. Alejandro Martínez Caballero, se expresó:

“La lectura de la norma -artículo 56 de la Carta- muestra que ella consagra un principio general y una limitación a tal principio. En efecto, de un lado, el artículo reconoce y garantiza la huelga mientras que, de otro lado, señala que este derecho no está constitucionalmente garantizado en los servicios públicos esenciales definidos por el legislador.

...

La Carta no establece ninguna limitación sobre los tipos de huelga, por lo cual el contenido de este derecho debe ser interpretado en sentido amplio. Así, los trabajadores pueden entonces efectuar huelgas para reivindicar mejoras en las condiciones económicas de una empresa específica o para lograr avances de las condiciones laborales de un determinado sector, y en general para la defensa de los intereses de los trabajadores. Sin embargo, la propia Constitución señala limitaciones a este derecho, tal y como esta Corporación ya lo había señalado en anterior decisión. Dijo entonces la Corte:

“Pero, desde luego, también con arreglo a los principios constitucionales, el derecho de huelga ha de ejercerse dentro del presupuesto del marco jurídico invocado por el Preámbulo, atendiendo a la prevalencia del interés general, como lo estatuye el artículo 1^o de la Carta Política y en el entendimiento de que todo derecho tiene deberes correlativos, como con meridiana claridad se desprende de las disposiciones contenidas en los artículos 2^o y 95 de la Constitución.

No se trata, entonces, de un derecho ajeno al sistema jurídico sino, por el contrario, de un instituto definido por preceptos constitucionales y legales dentro de contornos que de tiempo atrás ha subrayado la jurisprudencia en orden a garantizar, de una parte, la eficaz garantía de su legítimo ejercicio por los trabajadores y de la otra, la defensa del interés colectivo, que no puede verse perjudicado por aquél; ambos son derechos constitucionales de clara estirpe democrática que no tienen por qué provocar, con base en desmesuradas concepciones, la ruptura de la normal y armónica convivencia social.

Es en concordancia con este criterio, de ningún modo extraño a las consideraciones del Constituyente tanto en 1936 como en 1991, que la Carta Política en vigor determinó la garantía del derecho de huelga como principio general y señaló, por razones de interés colectivo, la salvedad de los servicios públicos esenciales definidos por el legislador, agregando que la ley reglamentará este derecho”².

2 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia No. T-443 de 1992.

En tales circunstancias, debe la Corte definir el alcance de las limitaciones establecidas por la Constitución al derecho de huelga, en especial el sentido de la expresión “salvo los servicios públicos esenciales definidos por el legislador”.

...

“...fue voluntad expresa del Constituyente proteger los derechos de los usuarios de los servicios públicos esenciales, que aparecen así como una limitación constitucional al derecho a la huelga de los trabajadores.

El derecho comparado muestra que este tipo de restricciones a la huelga se encuentra en la mayoría de los países...

...

La lectura del artículo 56 superior muestra también que la Constitución ha establecido una reserva legal estricta en materia de huelga. En efecto, la norma no sólo precisa que la ley reglamentará este derecho, sino que además señala que es únicamente el legislador, es decir el Congreso, quien define cuáles son los servicios públicos esenciales en donde la huelga no está garantizada. Esto significa que corresponde al Congreso establecer el marco regulatorio específico de la huelga en los servicios públicos esenciales, sin que el Legislador pueda, en esta materia, efectuar remisiones o delegaciones de esta facultad a otras autoridades.

...”

Cuarta. El examen de los cargos formulados contra el artículo 3^o numeral 4^o de la Ley 48 de 1968.

Fundamenta la solicitud de inexecutable el demandante, en la violación de los artículos 56, 113, 122 y 235 de la Constitución Política por imponer un límite al ejercicio del derecho de huelga que no consagra la Carta y por la violación del principio de la división de las ramas del poder público, al autorizar al Ejecutivo a restringir el derecho de huelga, cuando el único facultado para ello es el Congreso de la República.

El precepto demandado faculta al Presidente de la República para ordenar en cualquier momento la cesación de la huelga y disponer que los diferendos que la provocaron sean sometidos a fallo arbitral cuando “por razón de su naturaleza o magnitud afecta de manera grave los intereses de la economía nacional considerada en su conjunto”.

En tales circunstancias, agrega la norma, el Presidente no podrá tomar esa decisión sin el concepto previo y favorable de la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia.

No resulta procedente el cargo esgrimido por el demandante a que se ha hecho referencia, pues en el presente asunto se trata de una medida excepcional que tiende a evitar que se produzcan situaciones que de manera grave perturben y afecten “los intereses de la economía nacional considerada en su conjunto”.

Desde el mismo Preámbulo de la Constitución se estableció la finalidad de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes el trabajo, dentro de un marco que garantice entre otras “un orden económico y social justo”. Igualmente cabe destacar que dentro de los principios fundamentales consagrados en la Carta Política se encuentra el de la prevalencia del interés general -artículo 1º C.P.- y como finalidades esenciales del Estado se establece la de servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, para la vigencia de un orden justo -artículo 2º C.P.

De lo anterior se desprende que si bien es cierto el derecho de huelga está garantizado por la Carta Política de Colombia y que como lo ha expresado esta Corte en reiteradas oportunidades, no existen derechos absolutos, es pertinente señalar que cuando se afectan de manera grave los intereses de la economía nacional considerada en su conjunto, pueda el Presidente de la República ordenar la cesación de la huelga a fin de que el diferendo laboral que la provocó sea sometido a fallo arbitral. Ello está en consonancia con la necesidad de garantizar el orden económico y social justo en el país y de consolidar la prevalencia del interés general sobre el particular de que tratan las normas constitucionales comentadas.

De otro lado debe tenerse en cuenta que no se atribuye en el precepto demandado una potestad discrecional al Presidente de la República en lo relacionado con la cesación de la huelga en el evento de que se configure la situación que afecte de manera grave los intereses de la economía nacional, pues la misma ley en el artículo acusado determina que el Presidente “no podrá tomar esa decisión sin el concepto previo y favorable de la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia”, lo que limita el ejercicio de dicha facultad y la somete a la consideración y al pronunciamiento favorable de esa respetable y alta Corporación de la justicia colombiana.

A lo anterior debe agregarse que tampoco la facultad asignada a la Corte Suprema de Justicia para los efectos mencionados en la norma que se examina resulta contrario a la Constitución, pues como claramente se indica en el artículo 235 de la misma, son funciones de esa Corporación entre otras: “7. Las demás atribuciones que señale la ley”, razón por la cual por este aspecto tampoco resulta infringida la norma superior por parte de la disposición demandada.

En presencia de las situaciones excepcionales citadas, relacionadas con la prevalencia del interés general representada en el caso materia de examen constitucional a evitar que se afecten de manera grave y considerable los intereses de la economía nacional, estima la Corte que la Ley 48 de 1968 al facultar al Presidente de la República para ordenar la cesación de la huelga en estos casos, previo el concepto favorable de la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia, no se vulneran los preceptos constitucionales señalados en la demanda, por cuanto el artículo 56 de la Carta defirió en el legislador la facultad de reglamentar el derecho de huelga, que no encuentra concebido como absoluto y que frente a la prevalencia del interés general a que se ha aludido y a la finalidad de garantizar el orden económico y justo, es susceptible de limitación como en el caso excepcional de la norma acusada, razón por la cual habrá de declararse exequible.

Es pertinente tener en cuenta lo expuesto por la Corte Suprema de Justicia, Sala Laboral, en relación con el punto a que se contrae la norma acusada, en los siguientes términos:

“Gran número de los documentos demuestran en concreto, que muchísimas obras públicas de obvio interés nacional y de significativa importancia para el desarrollo y progreso del país, han tenido que ser paralizadas y otras se encuentran a punto de ser suspendidas en su ejecución, por causa de la escasez de cemento, motivada por las huelgas que afectan a más de la mitad de las empresas productoras. Muchas de esas obras, además, **se enderezan hacia una mejor prestación de servicios públicos esenciales y de innegable influencia en la buena marcha de la economía nacional**, como son las de acueducto, energía eléctrica e interconexiones, centrales hidroeléctricas, puentes, carreteras y obras de conservación.

Igual fenómeno acontece en el sector privado, a cuyo éxito o fracaso también resulta ser sensible la economía general. Y si a todo lo anterior se agrega que las huelgas de que trata afectan la economía de las empresas que las padecen; a sus propios trabajadores y familiares de éstos en cuanto estén dejando de percibir por tiempo prolongado su salario; a la industria de la construcción toda y a su inmenso número de empleados con sus respectivas familias; muchos de los cuales comienzan a quedar cesantes en sus empleos..., **el problema cobra mayores proporciones y aumenta su incidencia en la economía nacional, afectándola gravemente**” (negritas fuera de texto).

De lo anterior se colige la importancia que en los eventos de grave afectación de la economía nacional, exista la intervención estatal, pues es clara la facultad del Estado en lo que concierne a la dirección general de la economía del país, además de la adopción de las medidas necesarias encaminadas a preservar el

orden económico y a la defensa del interés general de la comunidad -artículo 334 de la C.P.

En este sentido, el artículo 150 numeral 21 de la Constitución, dispone que “corresponde al Congreso expedir las leyes de intervención económica, previstas en el artículo 334, las cuales deberán precisar sus fines y alcances y los límites a la libertad económica”.

Adicionalmente a la circunstancia expresada, en cuanto a que el derecho de huelga no es absoluto como lo ha precisado esta Corte, el artículo 56 de la Constitución adscribió al legislador la facultad de reglamentar su ejercicio, en desarrollo de lo cual es procedente consagrar la limitación a que se contrae la norma acusada, como medida excepcional, más aún cuando como se ha expuesto, el Presidente de la República tiene entre sus atribuciones, la adopción de medidas tendientes a la conservación del orden público (artículo 189 C.P.) y el Estado la obligación de “promover la concertación y los demás medios para la solución pacífica de los conflictos de trabajo” (artículo 55 C.P.), a fin de evitar la prolongación de cesaciones indefinidas de trabajo que puedan ocasionar sensibles perjuicios tanto para los mismos trabajadores y sus familias, como para los empresarios y la economía en general, de acuerdo al concepto previo y favorable de la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia y a través de la potestad que puede ejercer en tales casos el Presidente de la República para ordenar la cesación de la huelga por los motivos expuestos en la norma acusada, los cuales constituyen limitaciones que a juicio de la Corte corresponden adoptarlos a la Rama Ejecutiva de conformidad con las normas constitucionales que se examinan en esta providencia, razón por la cual no existe violación alguna al principio de la separación de las Ramas del Poder Público, sino por el contrario desarrollo de la potestad del Ejecutivo para la solución pacífica de los conflictos de trabajo.

Así pues, debe subrayar la Corte que como lo ha reiterado la jurisprudencia de la Corporación, los derechos que consagra la Carta Política no pueden entenderse ni interpretarse bajo una concepción absoluta, sino por el contrario, limitados en su ejercicio y efectividad hacia el bien común y a la prevalencia del interés general.

VII. DECISION

En mérito de lo expuesto, oído el concepto del señor Procurador General de la Nación y cumplidos como lo están los trámites que establece el Decreto 2067 de 1991, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia,

EN NOMBRE DEL PUEBLO
Y
POR MANDATO DE LA CONSTITUCION,

RESUELVE:

Primero. Estarse a lo resuelto por la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, en la Sentencia No. 115 del 26 de septiembre de 1991, en la que se declaró la exequibilidad del artículo 63 de la Ley 50 de 1990.

Segundo. Declarar EXEQUIBLE el artículo 3º numeral 4º de la Ley 48 de 1968.

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

JORGE ARANGO MEJIA, Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL, Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, Magistrado
(Con Salvamento de Voto)

CARLOS GAVIRIA DIAZ, Magistrado
(Con Salvamento de Voto)

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO, Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA, Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, Magistrado
(Con Salvamento de Voto)

FABIO MORON DIAZ, Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA, Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO, Secretaria General

**SALVAMENTO DE VOTO A LA SENTENCIA No. C-548
de diciembre 01 de 1994**

**RESERVA LEGAL EN MATERIA
DE HUELGA-Violación/DERECHO
DE HUELGA/SEPARACION DE PODERES-Violación
(Salvamento de voto)**

La norma impugnada desconoce la estricta reserva de ley que la Constitución estableció en materia de huelga. En efecto, la Constitución establece que la huelga no está garantizada “en los servicios públicos esenciales definidos por el Legislador”, lo cual implica que únicamente el Legislador puede definir los ámbitos materiales en los cuales no está garantizada la huelga, sin que pueda delegar en otras autoridades tal competencia. Por lo tanto, la norma acusada desconoce la reserva legal en materia de huelga, puesto que confiere una facultad abierta al Ejecutivo para establecer campos en los cuales este derecho constitucional de los trabajadores deja de estar garantizada, mientras que, conforme a la Constitución y a la propia jurisprudencia de esta Corporación, esta competencia es exclusiva del Congreso. Es cierto que la facultad del Ejecutivo está sometida a un control judicial, puesto que requiere el concepto previo y favorable de la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia, pero ello no subsana el desconocimiento de la reserva legal establecida por la Carta. De esa manera, además, la norma acusada viola la separación de poderes, puesto que atribuye al Gobierno una competencia que es propia del Congreso.

**DERECHO DE HUELGA-Ambito material/SERVICIO PUBLICO
ESENCIAL/DERECHO DE HUELGA EN SERVICIOS PUBLICOS
NO ESENCIALES (Salvamento de voto)**

La norma impugnada desconoce el ámbito material en el cual la huelga, según la Constitución, no está garantizada. En efecto, ello ocurre únicamente en los servicios públicos esenciales definidos por el Legislador, sin que tal expresión pueda ser interpretada de manera amplia, puesto que, como lo había establecido esta Corporación, se trata de la excepción da la garantía constitucional de un derecho, la cual debe "ser siempre interpretada de manera restrictiva, a fin de que ella sea lo menos gravosa posible. De lo contrario, se corre el riesgo no sólo de convertir la excepción en regla sino, además, se puede eliminar toda eficacia normativa a la consagración constitucional del derecho, contrariando con ello el principio hermenéutico de la 'in dubio pro libertate', el cual se desprende naturalmente de los artículos 2º y 5º de la Constitución". El artículo impugnado desconoce el derecho de huelga en ámbitos diversos a los servicios públicos esenciales, puesto que el Gobierno puede suspender las huelgas que, a su juicio, afecten la economía nacional. La norma es entonces inconstitucional. Si una determinada actividad no es materialmente un servicio público esencial, no podrá el Legislador prohibir o restringir la huelga porque estaría violando el artículo 56 de la Carta.

**DERECHO DE HUELGA-Solución pacífica
de conflictos (Salvamento de voto)**

No nos parece entonces lógico que si la Corte ha reconocido, y reconoce en esta misma sentencia, la función positiva que juega el derecho de huelga en el afianzamiento de un sistema democrático, a su vez avale, invocando la solución pacífica de los conflictos laborales, normas legales que vulneran el contenido esencial de este derecho de los trabajadores.

PREVALENCIA DEL INTERES GENERAL (Salvamento de voto)

La Constitución renococe la dignidad de la persona y sus derechos inalienables, por lo cual no basta con invocar consideraciones de interés general para limitar un derecho de la persona. Admitir que los derechos de la persona sólo valen en la medida en que contribuyen al interés general es, en el fondo, restar toda eficacia jurídica concreta al reconocimiento constitucional de tales derechos. Coincidimos entonces plenamente con estos criterios adelantados en esa sentencia por la Corporación, por la cual consideramos que la prevalencia del interés general sobre el interés particular debe ser manejada, dentro de la interpretación constitucional, de manera tal que no se reste la eficacia que la propia Constitución confirió a los derechos de la persona.

Los Magistrados Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz y Alejandro Martínez Caballero, disentimos de la decisión de la Corporación que declaró exequible el artículo 3º de la Ley 48 de 1969, el cual faculta al Gobierno,

previo concepto favorable de la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia, a ordenar, en cualquier momento, la suspensión de aquellas huelgas que, por razón de su naturaleza o magnitud, afectan de manera grave los intereses de la economía nacional considerada en su conjunto. En tales casos, el conflicto será sometido a decisión arbitral.

También tenemos objeciones sobre la constitucionalidad de la otra norma impugnada, a saber, los ordinales tres y cuatro del artículo 63 de la Ley 50 de 1990, pero coincidimos con la Corporación en que, con respecto a ella, opera la cosa juzgada constitucional, ya que dicha norma había sido declarada exequible por la Corte Suprema de Justicia el 26 de septiembre de 1991.

Para la Corte el artículo 3^o de la Ley 48 de 1969 es constitucional, porque el derecho de huelga no es absoluto, y la Constitución consagra la prevalencia del interés general sobre el particular. Además, considera la Corte que es esencial tener en cuenta que la Constitución establece que el Estado debe buscar la instauración de un orden económico y social justo en el país, y que corresponde al Ejecutivo preservar el orden público y al Estado promover medios de solución pacífica de los conflictos de trabajo. Por consiguiente, en este caso, la prevalencia del interés general y la búsqueda de un orden justo están representadas, según la Corte, en evitar “que se afecten de manera grave y considerable los intereses de la economía nacional”, lo cual justifica la limitación de aquellas huelgas que están afectando la economía nacional. Además, de esa manera, al someter a tribunal de arbitramento estas huelgas, el Ejecutivo no sólo preserva el orden público sino que además promueve la solución pacífica de conflictos “que pueden ocasionar sensibles perjuicios tanto para los mismos trabajadores y sus familias, como para los empresarios y la economía en general. Preserva el orden público”, con lo cual contribuye a la consolidación de un orden justo.

Quienes suscribimos este salvamento no podemos compartir estos criterios de la Corporación. Por el contrario, consideramos que la norma acusada es inconstitucional, no sólo porque desconoce la reserva de ley en materia de huelga sino, además, por cuanto limita este derecho en materias que la Constitución no previó.

1. La violación de la reserva legal y, por ende, de la separación de las ramas de poder.

En primer término, creemos que la norma impugnada desconoce la estricta reserva de ley que la Constitución estableció en materia de huelga. En efecto, la Constitución establece que la huelga no está garantizada “en los servicios públicos esenciales definidos por el Legislador” (C.P. art. 56), lo cual implica que únicamente el Legislador puede definir los ámbitos materiales en los cuales no está

garantizada la huelga, sin que pueda delegar en otras autoridades tal competencia. Esto lo reconoce la propia sentencia al transcribir apartes de una decisión reciente de la Corporación, en la que se estableció “que corresponde al Congreso establecer el marco regulatorio específico de la huelga en los servicios públicos esenciales, sin que el Legislador pueda, en esta materia, efectuar remisiones o delegaciones de esta facultad a otras autoridades” (negritas no originales)¹.

Ahora bien, creemos que la consecuencia lógica de esta estricta reserva legal es la inconstitucionalidad de la norma acusada, ya que ella faculta al gobierno a determinar, en concreto, ámbitos en los cuáles la huelga deja de estar garantizada, puesto que el Gobierno puede ordenar el cese de las huelgas. Esto significa entonces que el Legislador ha delegado en el Gobierno una competencia que, según ya había establecido esta Corporación en reciente decisión unánime, es indelegable.

Puede argumentarse -y así lo hace la sentencia- que lo único que el Legislador ha hecho es regular la huelga, tal y como lo ordena el inciso segundo del artículo 56 superior, por lo cual la norma es constitucional. Pero ello no es así, por cuanto la ley ha dado al Gobierno una facultad abierta, ya que éste determina si una huelga está afectando de manera grave los intereses de la economía, concepto impreciso que permite restringir este derecho constitucional de los trabajadores en muy diversos campos. Esto implica una violación material de la reserva legal, puesto que este tipo de competencias privativas del Legislador son establecidas por la Constitución como verdaderas garantías institucionales para los derechos, y no como requisitos puramente formales. Así, la doctrina penal ha establecido, desde hace mucho tiempo, que el Legislador viola el principio de legalidad de los delitos si define de manera ambigua las conductas punibles o utiliza conceptos equívocos, puesto que esta reserva legal opera como una garantía para el derecho a la libertad. En efecto, en tales casos, ya no es la ley la que define el delito -a pesar de que en apariencia lo haga- sino otras autoridades, puesto que son ésta últimas las que deciden, en concreto, el alcance de los imprecisos conceptos legales. De la misma forma, quienes suscribimos este salvamento consideramos que la norma acusada desconoce la reserva legal en materia de huelga, puesto que confiere una facultad abierta al Ejecutivo para establecer campos en los cuáles este derecho constitucional de los trabajadores deja de estar garantizada, mientras que, conforme a la Constitución y a la propia jurisprudencia de esta Corporación, esta competencia es exclusiva del Congreso.

Es cierto que la facultad del Ejecutivo está sometida a un control judicial, puesto que requiere el concepto previo y favorable de la Sala Laboral de la

1 Corte Constitucional. Sentencia C-473/94 del 27 de octubre de 1994. M.P.: Dr. Alejandro Martínez Caballero.

Corte Suprema de Justicia, pero ello no subsana el desconocimiento de la reserva legal establecida por la Carta (C.P. art. 56). De esa manera, además, la norma acusada viola la separación de poderes, puesto que atribuye al Gobierno una competencia que es propia del Congreso (C.P. art. 113).

2. El desconocimiento del ámbito material en el cual la huelga no está garantizada.

De otro lado, consideramos que la norma impugnada desconoce el ámbito material en el cual la huelga, según la Constitución, no está garantizada. En efecto, ello ocurre únicamente en los servicios públicos esenciales definidos por el Legislador, sin que tal expresión pueda ser interpretada de manera amplia, puesto que, como lo había establecido esta Corporación, se trata de la excepción a la garantía constitucional de un derecho, la cual debe “ser siempre interpretada de manera restrictiva, a fin de que ella sea lo menos gravosa posible. De lo contrario, se corre el riesgo no sólo de convertir la excepción en regla sino, además, se puede eliminar toda eficacia normativa a la consagración constitucional del derecho, contrariando con ello el principio hermenéutico de la ‘in dubio pro libertate’, el cual se desprende naturalmente de los artículos 2º y 5º de la Constitución” (Sentencia C-473/94).

Ahora bien, el artículo impugnado desconoce el derecho de huelga en ámbitos diversos a los servicios públicos esenciales, puesto que el Gobierno puede suspender las huelgas que, a su juicio, afecten la economía nacional. La norma es entonces inconstitucional.

Es cierto que algunos pueden considerar que si una huelga afecta gravemente la economía nacional, entonces la suspensión de la misma por el Gobierno es constitucional, por cuanto, en tales casos, la estabilidad de la economía se identifica con la protección de los servicios públicos esenciales. Pero ello no es así. En efecto, en materia de servicios públicos esenciales hay un conflicto entre derechos constitucionales, tal y como esta Corporación ya lo había establecido. En efecto, en la sentencia anteriormente citada, la Corte dijo al referirse a este tema:

“Hay pues un conflicto eventual entre, de un lado, los derechos de los usuarios de los servicios públicos esenciales, que sin ser parte en el conflicto laboral como tal, se pueden ver afectados y perjudicados por ceses generales de actividades; y, de otro lado, los derechos de los trabajadores que laboran en tales servicios, quienes se pueden ver eventualmente despojados de instrumentos legítimos para la defensa de sus intereses, como la huelga. Tal conflicto lo resuelve la Constitución no garantizando la huelga en los servicios públicos esenciales, lo cual muestra que fue voluntad expresa del Constituyente proteger los derechos de los usuarios de los servicios públicos esenciales, que aparecen

así como una limitación constitucional al derecho a la huelga de los trabajadores.

(...)

Todo esto demuestra que las limitaciones constitucionales al derecho de huelga deben ser interpretadas de manera que se busque armonizar los derechos de los usuarios de los servicios públicos esenciales con el derecho de huelga de los trabajadores. En efecto, estamos en presencia de una colisión entre principios y derechos fundamentales protegidos por la Constitución. En tales casos, en virtud del principio de efectividad de los derechos fundamentales (C.P. art. 2^º), siempre se debe preferir la interpretación que permita la armonización y la compatibilidad de los derechos sobre aquella que imponga un sacrificio excesivo a alguno de ellos, tal y como esta Corte lo ha establecido en numerosas oportunidades. Así, esta Corporación ha sostenido que “el intérprete debe garantizar el mayor radio de acción posible al ejercicio de los derechos fundamentales y preferir la solución que, en el sopesamiento de valores o derechos constitucionales contrapuestos, no sacrifique su núcleo esencial, atendidas la importancia y función que cada derecho cumple en una sociedad democrática.

Este conflicto entre derechos constitucionales fundamenta entonces la no garantía de la huelga en los servicios públicos esenciales. En cambio, en la norma impugnada, la suspensión del derecho constitucional de huelga se hace, no en función de otros derechos constitucionales de igual jerarquía, sino con base en un concepto vago y equívoco como el de la afectación grave de la economía nacional. Son pues dos hipótesis normativas de naturaleza diferente, por lo cual el artículo acusado debió haber sido declarado inexecutable por desbordar el campo material en el cual el derecho de huelga no está garantizado. Ya esta Corporación había dicho que “si una determinada actividad no es materialmente un servicio público esencial, no podrá el Legislador prohibir o restringir la huelga porque estaría violando el artículo 56 de la Carta” (Sentencia C-473/94).

3. Las funciones del gobierno en materia de orden público y del Estado en la promoción de la solución pacífica de los conflictos de trabajo.

No nos parece tampoco de recibo el argumento de la Corte, según el cual, la norma acusada es constitucional porque corresponde al Ejecutivo preservar el orden público, y en particular el orden económico, y al Estado promover medios de solución pacífica de los conflictos de trabajo.

De un lado, la promoción de las soluciones pacíficas de los conflictos de trabajo no es un argumento para que se desconozca el derecho constitucional de huelga de los trabajadores, sino un mandato constitucional para que el Estado afiance un clima de tranquilidad social y paz laboral. Para ello, la propia

Constitución prevé la creación de una comisión permanente que fomente las buenas relaciones laborales (CP art. 56); pero ello, en manera alguna, puede ser invocado para vulnerar el derecho de huelga. Por el contrario, estas restricciones a la huelga, al impedir la institucionalización de los conflictos sociales, corren el riesgo de ser un nuevo motivo de intranquilidad social. Precisamente por ello la Corte había dicho en repetidas ocasiones que el reconocimiento amplio de la huelga, efectuado por la Constitución de 1991, favorece la paz laboral... Así, según la Corte:

“El derecho de huelga se constituye en una de las más importantes conquistas logradas por los trabajadores en el presente siglo. Se trata de un instrumento legítimo para alcanzar el efectivo reconocimiento de aspiraciones económicas y sociales que garanticen justicia en las relaciones obrero-patronales y un progresivo nivel de dignidad para el trabajador y su familia, cuya consagración constitucional, desde la Reforma de 1936, ha representado la más preciosa garantía del ordenamiento positivo para la salvaguarda de los derechos laborales y para el desarrollo de un sistema político genuinamente democrático”².

No nos parece entonces lógico que si la Corte ha reconocido, y reconoce en esta misma sentencia, la función positiva que juega el derecho de huelga en el afianzamiento de un sistema democrático, a su vez avale, invocando la solución pacífica de los conflictos laborales, normas legales que vulneran el contenido esencial de este derecho de los trabajadores.

De otro lado, el argumento del orden público y del orden económico tampoco es aceptable. En efecto, en caso de que una serie de movimientos huelguísticos efectivamente lleguen a perturbar el orden económico y social, puede ser legítimo que el Presidente recurra al estado de emergencia con el fin de conjurar la crisis (C.P. art. 216). Pero lo que no es admisible es que esta eventualidad se invoque para desconocer el contenido esencial del derecho de huelga y para consagrar una especie de “estado de emergencia permanente”, que permite al Ejecutivo, en todo tiempo, suspender ciertas huelgas.

Creemos entonces que el artículo debió haber sido declarado inexecutable por las razones anteriormente mencionadas. Esto obviamente no significa que nosotros no consideremos un valor importante la protección de la economía nacional. Pero consideramos que ella debe hacerse dentro del respeto de los derechos constitucionales, puesto que la economía tiene protección constitucional en la medida en que contribuya al bienestar general y a la efectividad de los derechos de las personas.

2 Corte Constitucional. Sentencia T-443/92 del 6 de julio de 1992. M.P.: Dr. José Gregorio Hernández Galindo. Gaceta de la Corte Constitucional, 1992, Tomo 3, pp. 297 y ss.

4. Consideraciones finales sobre la prevalencia del interés general y sus relaciones con el derecho de huelga.

Finalmente, la sentencia considera que la constitucionalidad de la norma impugnada deriva de una reiterada jurisprudencia, según la cual, “los derechos que consagra la Carta Política no pueden entenderse ni interpretarse bajo una concepción absoluta, sino por el contrario, limitados en su ejercicio y efectividad hacia el bien común y a la prevalencia del interés general”.

Consideramos que esta afirmación no es afortunada y puede dar lugar a interpretaciones equívocas del texto constitucional, puesto que parece dar a entender que un derecho constitucional sólo puede ser ejercido en la medida en que así se satisfaga el interés general. Pero ello no es así, porque la Constitución reconoce la dignidad de la persona y sus derechos inalienables (C.P. arts. 1^º y 5^º), por lo cual no basta con invocar consideraciones de interés general para limitar un derecho de la persona. Admitir que los derechos de la persona sólo valen en la medida en que contribuyen al interés general es, en el fondo, restar toda eficacia jurídica concreta al reconocimiento constitucional de tales derechos. Por ello esta Corporación había dicho al respecto:

“Por esta razón, no basta ya con que el legislador argumente la necesidad de proteger al interés general para restringir el ejercicio de un derecho. El interés general es un concepto vago e impreciso que requiere de una determinación concreta, probada y razonable. Si esto no fuera así, quedaría en manos del poder público limitar el alcance de los derechos fundamentales, mediante una reglamentación tal que la regla general de libertad se convierta, de hecho en la excepción.

En el texto constitucional colombiano, el interés general, definido por el legislador se opone al interés particular, salvo cuando este último está protegido por un derecho fundamental. En este caso, como lo dijimos arriba, ha de entenderse que la dimensión objetiva de tales derechos los convierte en parte estructural del sistema jurídico y por lo tanto dejan de ser meros derechos subjetivos para integrar la parte dogmática del complejo concepto de interés general”³.

Coincidimos entonces plenamente con estos criterios adelantados en esa sentencia por la Corporación, por lo cual consideramos que la prevalencia del interés general sobre el interés particular debe ser manejada, dentro de la interpretación constitucional, de manera tal que no se reste la eficacia que la propia Constitución confirió a los derechos de la persona.

3 Corte Constitucional. Sentencia C-606/92 del 14 de diciembre de 1992. MP.: Dr. Ciro Angarita Barón.

C-548/94

Fecha ut supra,

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ, Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, Magistrado

SENTENCIA No. C-549 de diciembre 01 de 1994

REDENCION DE PENA POR ENSEÑANZA

El actor parte de una premisa equivocada cuya aplicación irreflexiva vulneraría, ella sí, el derecho a la igualdad, pues si se permitiera que los reclusos instructores desempeñaran su función durante ocho horas diarias, como lo hacen aquellos que trabajan, prohibiría una interpretación que llevaría a la aberrante consecuencia de que por un (1) día efectivo (8 horas), al instructor debería abonársele un (1) día de reclusión, puesto que cada cuatro horas se le computan como un (1) día de trabajo, según el mismo artículo acusado; en tanto que quienes trabajan, apenas podrían abonar un (1) día por dos (2) días efectivos de trabajo, laborando ocho (8) horas diarias, y los que se dedican al estudio abonarían un (1) día de reclusión por dos (2) de estudio, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 97 del citado ordenamiento. Conforme a lo anterior, el condenado a pena privativa de la libertad que posea la capacidad técnica o intelectual requerida para desempeñarse como instructor, y así lo haga, por ese solo hecho se encontraría en una situación de ventaja frente a quienes, por no tener aptitudes docentes, trabajen o estudien dentro del penal; pues el instructor purgaría su condena en la mitad del tiempo previsto, mientras aquél dedicado al trabajo o al estudio lo haría en las dos terceras partes del tiempo, con violación del principio de igualdad.

CORTE CONSTITUCIONAL-Confrontación de normas constitucionales

La función que cumple esta Corporación como guardiana de la integridad y supremacía de la Carta, impone la confrontación de las normas cuya constitucionalidad se cuestiona, con el texto de la Constitución y no con normas de naturaleza infraconstitucional, menos aún si no hacen parte ya del derecho vigente, como

justamente sucede en este caso, pues los artículos citados del Código de Procedimiento Penal han sido abrogados por el Código Penitenciario y Carcelario.

Ref.: Expediente No. D-628.

Demanda de inconstitucionalidad contra un aparte del inciso 2º del artículo 98 de la Ley 65 de 1993.

Demandante: Gustavo Alfonso Quintana Romero.

Magistrado Ponente: Dr. CARLOS GAVIRIA DIAZ.

Santafé de Bogotá, D.C., primero (1o.) de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Gustavo Alfonso Quintana Romero, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, solicita a la Corte que declare inexecutable una parte del inciso 2º del artículo 98 de la Ley 65 de 1993, por considerarla violatoria de distintos preceptos del Estatuto Superior.

A la demanda se le imprimió el trámite constitucional y legal estatuido para procesos de esta índole, y una vez recibido el concepto fiscal, procede la Corte a decidir.

II. NORMA ACUSADA

El texto de lo impugnado, es el que se subraya dentro de la disposición a la cual pertenece:

LEY 65 DE 1993

“ARTICULO 98. REDENCION DE LA PENA POR ENSEÑANZA. El recluso que acredite haber actuado como instructor de otros, en cursos de alfabetización o de enseñanza primaria, secundaria, artesanal, técnica y de educación superior tendrá derecho a que cada cuatro horas de enseñanza se le computen como un día de estudio, siempre y cuando haya acreditado las calidades necesarias de instructor o de educador, conforme al reglamento.

El instructor no podrá enseñar más de cuatro horas diarias, debidamente evaluadas, conforme al artículo 81”.

III. RAZONES DE LA DEMANDA

Manifiesta el actor, que el aparte demandado al negar a los reclusos que se desempeñan como instructores, la posibilidad de “trabajar las ocho horas que se le permite laborar al resto de los reclusos”, viola el derecho a la igualdad. Y esa limitación “incide incluso en la remuneración que en las prisiones se reconoce a los que desempeñan labores por las que se reconozcan estipendios. Además, si de estos estipendios dependiera la ayuda que podemos brindar a nuestras familias, esta norma rompe abiertamente con nuestro derecho a la igualdad de oportunidades tanto nuestras como de nuestras familias”.

De otra parte, considera que cuando el legislador estatuyó en el artículo 531 del Código de Procedimiento Penal, la redención de pena al recluso que se desempeñe como instructor durante cuatro horas, que equivalía a una jornada de ocho, “lo hacía como reconocimiento de la calidad de la labor desempeñada, pues de lo contrario podría haberse ahorrado dicho artículo 531, pues en igualdad de condiciones el artículo 530 nos habría cobijado a todos los reclusos”.

Y finaliza diciendo, que el Código de Procedimiento Penal no impuso limitación alguna al trabajo de los instructores; prueba de ello es que hasta el 31 de diciembre de 1993 “se les reconocía por cada cuatro (4) horas de docencia, un día de trabajo, y se les permitía trabajar ocho (8) horas diarias y así se les certificaba para efectos de redención de condena”.

Los reclusos instructores, en criterio del actor, son un “recurso humano escaso”, ya que constituyen apenas el 1% de las personas recluidas en las cárceles y con el estímulo que se les concedía no se creaba impunidad; porque se estaban cumpliendo los fines del artículo 94 de la misma Ley 65 de 1993, que señala la importancia de la educación de los reclusos en el proceso de su resocialización.

IV. INTERVENCION CIUDADANA.

Dentro del término legal estatuido, se presentaron dos escritos destinados a justificar la constitucionalidad del precepto demandado, así:

1. El Ministro de Justicia y del Derecho expone los siguientes argumentos:

El derecho al trabajo goza de especial protección por parte del Estado, y en garantía del mismo se expidió el artículo 79 de la Ley 65 de 1993, estableciendo que el trabajo en los establecimientos carcelarios es obligatorio, como medio terapéutico dirigido a alcanzar los fines resocializadores, permitiendo que se redima un día de pena, por dos días de trabajo, estudio o enseñanza.

La Comisión Preparatoria del Código Penitenciario y Carcelario había establecido que el día de trabajo es de ocho horas, el de estudio de seis y en cuanto a la enseñanza, estimó que debía homologar su jornada con la de estudio en un horario de seis horas cada una, pero teniendo en cuenta que el instructor tiene que preparar las clases y corregir trabajos, decidió finalmente, consagrar que la jornada de enseñanza debía ser tan sólo de cuatro horas diarias.

Y concluye diciendo, que a través de varios recursos, los reclusos que prestan sus servicios como instructores en los centros penitenciarios, han pretendido que se les permita enseñar durante ocho horas al día, para alcanzar así una disminución de pena superior, lo cual está en abierta contradicción con las normas contenidas en los títulos VII y VIII de la Ley 65 de 1993, y con el derecho a la igualdad material consagrada en el artículo 13 de la Constitución Nacional, pues se estaría concediendo una excesiva rebaja de pena a los condenados, lo que acarrearía impunidad; más ahora, cuando existen mecanismos como los beneficios por colaboración eficaz con la justicia, que inciden notablemente en la rebaja de penas.

2. El Director General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario "INPEC" sostiene, que la norma acusada es exequible, pues con ella no se atenta contra la dignidad humana, ni contra los derechos de los reclusos, al reconocerles por cuatro horas de actividad docente un día de trabajo, para el cómputo de redención de la pena, "por cuanto en todo momento se ha pretendido que las 4 horas restantes los internos que se desempeñen como instructores deben dedicarlas a planear las clases, a prepararlas, a hacerle seguimiento a los trabajos que ordenen a sus alumnos, y a calificar las pruebas de evaluación entre otras".

V. CONCEPTO FISCAL

El Procurador General de la Nación emitió su concepto, mediante oficio No. 468 del 11 de agosto de 1994, el que concluye solicitando a la Corte que declare exequible el aparte acusado del inciso 2º del artículo 98 de la Ley 65 de 1993.

Los argumentos en que se basa el Ministerio Público para hacer tal petición, son los que enseguida se resumen:

De acuerdo con la jurisprudencia sostenida por esta Corte en la sentencia T-601/92, la norma resulta acorde con la Constitución, pues allí se efectuó un análisis sobre la naturaleza jurídica del trabajo carcelario, la obligatoriedad del mismo en las prisiones, la razonabilidad y proporcionalidad de las exigencias que lo autorizan. Considera, además, el Procurador que para entender "la verdadera inteligencia" de lo acusado, basta leer los incisos segundos de los artículos 82 y 97 de la misma ley, parcialmente demandada, en los que se demuestra que la intensi-

dad horaria para la docencia, la educación y el trabajo, resulta equilibrada, pues para la enseñanza se permite al recluso educador, contar con un tiempo razonable para preparar y hacer el seguimiento de su trabajo.

La valoración que tiene el tiempo dedicado a la enseñanza, para efectos de la redención de pena, “es el doble del valor que para la misma tiene el estudio y el trabajo en general; y sin embargo, no se trata de un privilegio injustificado, por cuanto la enseñanza comporta frente a otras actividades laborales y frente al mismo estudio, un esfuerzo enorme y un enorme potencial resocializador, y lo que es tanto o más importante, un efecto multiplicador indiscutible de la resocialización”.

Para finalizar, agrega que en el “supuesto que la situación fáctica concreta descrita por el actor, como aval de su acusación, en virtud de la cual la contabilización de la rebaja de penas por enseñanza, hasta una fecha determinada, se hizo permitiendo su ejercicio durante ocho horas diarias, que no cuatro, y supuesto también que la práctica así verificada fue producto de una interpretación legal, cabe pensar que la misma, en cuanto más favorable, configura un derecho adquirido, en los casos que efectivamente se hizo así, siendo la vía expedita para el respectivo reconocimiento y en la medida en que no exista procedimiento o recurso alguno, al de la tutela”.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

a. Competencia.

Por dirigirse la acusación contra un aparte de un artículo de una ley, compete a esta Corporación decidir sobre su constitucionalidad, al tenor de lo dispuesto en el artículo 241-4 del Estatuto Superior.

b. La materia.

El Derecho Penal constituye un instrumento de control social que busca la observancia de determinados comportamientos deseables, mediante el desestímulo, que la pena implica, de conductas que se juzgan indeseables, en cuanto atentan contra bienes jurídicos que se estiman vitales para la convivencia civilizada. La definición de esas específicas conductas, objeto del derecho penal, que atendiendo los patrones imperantes dentro del sistema social para calificar la normalidad y la anormalidad, suelen señalarse como desviadas, y la correspondiente indicación de los bienes jurídicos tenidos por valiosos y por ende merecedores de protección, son tareas que dentro de la estructura de un Estado de Derecho, competen al legislador.

El control social mediante la protección de bienes jurídicos fundamentales constituye la razón de ser del derecho penal. Empero, no es posible sostener que sea éste el único mecanismo orientado a realizar los aludidos propósitos, porque a su lado operan los otros instrumentos del ordenamiento jurídico que comportan idénticos cometidos y que, igualmente, asignan a la sanción el papel de medio enderezado a la obtención de esas metas. Sin embargo, el derecho penal se distingue del resto de las ramas del derecho y de los demás instrumentos reguladores de la conducta humana, por las singulares consecuencias jurídicas que la infracción de sus preceptos acarrea. Particularmente la pena, en sus diversas modalidades, entraña una respuesta a comportamientos considerados como intolerables, y se caracteriza por un alto grado de drasticidad no alcanzado por las diferentes clases de sanciones que el sistema social prohija, las cuales, con todo, se muestran, de ordinario, menos rigurosas que las derivadas de la transgresión de la ley penal.

El rigor de la pena explica el carácter igualmente riguroso que preside su imposición y ejecución y el afán por otorgarle un fundamento razonable fincado en la función que respecto al conglomerado y al propio infractor debe cumplir. En efecto, la sanción penal obedece al principio de legalidad y, al igual que la conducta punible, se encuentra por tanto, preestablecida; su aplicación se confía a los jueces y está precedida de un procedimiento estricto que persigue rodear la imposición, de un conjunto de garantías que ejercen notable incidencia en aspectos tan importantes como la duración de la pena, alcances de la misma, derechos afectados y ejecución.

En lo atinente al fundamento, cabe destacar que varias teorías han pretendido desentrañar la función de la pena. Por consiguiente, y sin pretender hacer una exposición exhaustiva, resulta indispensable recordar que en un primer momento se tuvo de la pena una concepción eminentemente expiatoria o retributiva, otorgándosele un señalado lugar a la noción de castigo; así pues, bajo un criterio de justicia, la pena buscaba responder a la falta libremente cometida, restaurando de esa manera el orden jurídico quebrantado.

Un segundo grupo de teorías se orienta en el sentido de conferir relevancia a la utilidad de la pena resaltando sus objetivos, e imponiéndose su finalidad preventiva, que es general, cuando mediante la amenaza punitiva intimidatoria se quiere disuadir a las personas destinatarias de la ley, de incurrir en comportamientos punibles; y es especial, cuando obra no sobre potenciales autores sino sobre el concreto autor de la conducta para evitar que reincida en el hecho reprochable. El entendimiento de la prevención especial, ha experimentado notables transformaciones al admitir el fin resocializador de la pena y al otorgar preeminencia a la idea de tratamiento.

Aun cuando las denominadas teorías mixtas o unificadoras tratan de combinar los principios de las anteriormente expuestas, criterio que parece guiar

el artículo 12 del Código Penal que atribuye a la pena función “retributiva, preventiva, protectora y resocializadora”, para los fines de esta providencia interesa ante todo enfatizar lo concerniente al tratamiento y a la resocialización de quienes han sido condenados a pena privativa de la libertad.

El tratamiento designa la actividad que se despliega sobre el detenido con el fin de neutralizar los factores negativos de su personalidad, facilitándole la readaptación a la vida social, aspecto éste que se liga estrechamente a las finalidades de la resocialización, ya que ésta supone deficiencias de adaptación al medio, cuya superación constituye una meta; de manera que la resocialización, básicamente, consiste en la promoción de las condiciones necesarias para que el individuo vuelva a incorporarse al grupo social del que hacía parte, como un miembro capaz de convivir, esto es, de observar un comportamiento armónico con los valores que las reglas jurídicas aspiran a realizar.

Según Roberto Bergalli, la resocialización es “la reelaboración de un status social que significa la posibilidad de retorno al ámbito de las relaciones sociales en que se desempeñaba quien por un hecho cometido y sancionado, según normas que han producido sus mismos pares sociales, habría visto interrumpida su vinculación con el estrato al cual pertenecía”¹.

La tendencia hacia la resocialización de los condenados es fácilmente detectable en la legislación colombiana ya que, como se vió, el artículo 12 del Código Penal al señalar las funciones de la pena, incorpora la resocialización, al paso que el artículo 68 prevé el reconocimiento de la condena de ejecución condicional siempre que, entre otras cosas, se acredite que la personalidad del delincuente, la naturaleza y modalidades del hecho punible, permitan al juez suponer que el condenado no requiere tratamiento penitenciario; de igual manera, el artículo 72 señala como uno de los requisitos para obtener la libertad condicional, que la personalidad, buena conducta y antecedentes de todo orden del condenado “permitan suponer fundadamente su readaptación social”.

Dentro de esta perspectiva, el artículo 503 del Código de Procedimiento Penal, prevé la conformación en cada una de las penitenciarías de “un grupo interdisciplinario para que asesore al juez de ejecución de penas y medidas de seguridad en las decisiones que deba adoptar en relación con la ejecución de la pena”. A su vez, el artículo 504 prescribe que durante la celebración de la audiencia se determinarán las “condiciones personales, familiares, económicas, sociales, culturales” del condenado y que “acto seguido el juez de ejecución de penas y medidas de seguridad en compañía del equipo interdisciplinario discu-

1 Las funciones de la pena. Especial énfasis en la resocialización. Dr. Alvaro Orlando Pérez Pinzón. Derecho Penal y Criminología. Revista del Instituto de Ciencias Penales y Criminológicas. Universidad Externado de Colombia. Vol. XV. No. 50. Mayo-Agosto de 1993. p. 30.

tirá los aspectos relacionados con el tratamiento penitenciario o de internación que se requiere aplicar al condenado y el sitio donde sea conveniente su cumplimiento”.

Por su parte, el Código Penitenciario y Carcelario establece que “la pena tiene función protectora y preventiva, pero su fin fundamental es la resocialización” (art. 9º) y que “el tratamiento penitenciario tiene la finalidad de alcanzar la resocialización del infractor de la ley penal, mediante el examen de su personalidad...” (art. 10). Dispone, además, que “el objetivo del tratamiento penitenciario es preparar al condenado, mediante su resocialización para la vida en libertad” (art. 142) y que “el tratamiento penitenciario debe realizarse conforme a la dignidad humana y las necesidades particulares de la personalidad de cada sujeto” (art. 143).

En el ámbito internacional, cabe mencionar el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aprobado por la Ley 74 de 1968, que en el numeral 3º del artículo 10, preceptúa: “el régimen penitenciario consistirá en un tratamiento cuya finalidad esencial será la reforma y la readaptación social de los penados...”. La Convención Americana de Derechos Humanos, aprobada por la Ley 16 de 1972, en el numeral 6º del artículo 5º, consagra que “las penas privativas de la libertad tendrán como finalidad esencial la reforma y la readaptación social de los condenados”.

De conformidad con lo expuesto, y tal como se desprende de la normatividad que se ha citado, la resocialización entraña un proceso de adaptación del condenado, debidamente individualizado, y adquiere particular importancia durante la ejecución de la pena. Considera la Corte oportuno puntualizar que el cumplimiento de las penas que comportan la afectación de la libertad del implicado, impone la necesaria disposición de establecimientos adecuados y la adopción de todo un sistema penitenciario, cuyo componente jurídico se edifique sobre la base del reconocimiento insoslayable de la dignidad humana y del respeto riguroso a los derechos humanos del recluso, sujeto pasivo de una relación especial de sujeción, gobernada por un régimen igualmente especial orientado hacia el logro cabal de las funciones que el ordenamiento le atribuye a la pena.

Para la concreción de las finalidades que la función resocializadora persigue, la ley señala varios medios, así: conforme al Código Penitenciario y Carcelario, el tratamiento “se verifica a través de la educación, la instrucción y el trabajo, la actividad cultural, recreativa y deportiva y las relaciones de la familia” (art. 143); estos contenidos se encuentran en perfecta correspondencia con el artículo 10 del mismo ordenamiento, de acuerdo con el cual la resocialización es la finalidad del tratamiento penitenciario “a través de la disciplina, el trabajo,

el estudio, la formación espiritual, la cultura, el deporte y la recreación, bajo un espíritu humano y solidario”.

Con miras al cumplimiento de los postulados expuestos, el Código Penitenciario y Carcelario contempla la posibilidad de que el recluso cuente con los medios necesarios para trabajar, estudiar o impartir instrucción a sus compañeros. En lo atinente al trabajo, se prevé la no afflictividad, que da cuenta del respeto a los derechos del interno y de la relevante consideración que merece la dignidad humana; se destaca, además, el carácter formativo y productivo que debe caracterizar las tareas, y también su adecuación a las aptitudes y capacidades de los penados, “permitiéndoles dentro de lo posible escoger entre las diferentes opciones existentes en el centro de reclusión”. (art. 79 Ley 65/93).

En materia de educación, se prevé la existencia de centros educativos en las penitenciarias y cárceles de distrito judicial, “para el desarrollo de programas de educación permanente, como medio de instrucción o de tratamiento penitenciario, que podrán ir desde la alfabetización hasta programas de instrucción superior”; adicionalmente se indican ciertos contenidos y finalidades de la educación que se imparta, y se dispone para los establecimientos de reclusión de otra índole, la organización de “actividades educativas y de instrucción, según las capacidades de la planta física y de personal, obteniendo de todos modos el concurso de las entidades culturales y educativas”. (art. 94 Ley 65/93).

En lo referente a la enseñanza, los reclusos podrán actuar como instructores o educadores, siempre y cuando acrediten las calidades necesarias conforme al reglamento (art. 98 Ley 65/93).

De otra parte, es claro el artículo 94 del Código Penitenciario y Carcelario al prescribir que: “la educación al igual que el trabajo constituye la base fundamental de la resocialización”. El desempeño de estas actividades, así como lo concerniente a la enseñanza, recibe el estímulo consistente en la redención de pena que los artículos 82, 96 y 97 del mismo Ordenamiento contemplan para cada uno de los supuestos, esto es, trabajo, estudio y enseñanza, respectivamente.

Según se desprende del escrito de demanda, el actor considera vulnerado el artículo 13 superior, porque el Código plasma una regulación diferente del tiempo que los internos pueden dedicar diariamente a las actividades de trabajo y a las de enseñanza; en su sentir, a los instructores debe permitírseles laborar las mismas ocho (8) horas diarias “que se le permite laborar al resto de los reclusos”, en lugar de las cuatro (4) que se les autoriza.

Sobre el particular, resulta útil recordar que el derecho a la igualdad supone el reconocimiento de las características relevantes de cada persona o grupo de personas, nivelando las condiciones de aquellos que se encuentren en posición

de desventaja frente a los demás; es decir, la igualdad no puede ser un predicado puramente formal y, por ende, si a iguales situaciones debe dispensarse trato igual, en sentido inverso, se justifica un tratamiento desigual a situaciones desiguales, en procura de lograr un equilibrio. Como quiera que una de las obligaciones primordiales del Estado reside en identificar, analizar y evaluar esas diferencias objetivas, el legislador, vinculado por el principio de igualdad, debe producir una normatividad encaminada al logro de la igualdad real entre las personas cuando, según las circunstancias, a ello hubiere lugar.

El análisis del cargo no puede limitarse, como lo pretende el actor, a la escueta comparación de los supuestos que contemplan las normas involucradas en el presente caso, con absoluta prescindencia de las consecuencias jurídicas que el legislador ha vinculado a esos supuestos, pues si se siguieran los parámetros que el demandante expone en su libelo, a simple vista se podría concluir que efectivamente existe violación del derecho a la igualdad, porque mientras que a los instructores se les permite enseñar apenas durante cuatro horas por día, a los internos dedicados al trabajo o al estudio, se les autoriza para desempeñar esas actividades durante ocho y seis horas diarias, respectivamente. Sin embargo esa conclusión no puede ser avalada por la Corte, por cuanto su claridad es tan solo aparente, además de que la previsión de un número de horas diferente para cada actividad no es caprichosa sino que obedece a criterios razonables como el de permitir, en el caso de la enseñanza, dedicar el tiempo restante a la preparación de clases y la corrección de trabajos o pruebas, y que las consecuencias jurídicas que el legislador asignó para efectos de la redención de la pena no difieran para ninguno de los tres eventos estudiados, ya se trate de trabajo, de estudio o de instrucción, pues por cada dos (2) días de actividad, los reclusos abonarán un (1) día de reclusión, y teniendo siempre la misma consecuencia jurídica no se advierte razón atendible que permita aseverar la conculcación del artículo 13 superior. Al revés: es en guarda de la igualdad material que la diferencia se establece.

Un examen somero de la normatividad comprueba el anterior aserto. Veamos: el artículo 98 del Código Penitenciario y Carcelario señala que el instructor “tendrá derecho a que cada cuatro horas de enseñanza se le computen como un día de estudio...”, y que “el instructor no podrá enseñar más de cuatro horas diarias...”. Por su parte, el artículo 82 inciso 2º *ibídem*, establece: “A los detenidos y condenados se les abonará un día de reclusión por dos días de trabajo. Para estos efectos no se podrán computar más de ocho horas diarias de trabajo”, en tanto que en el artículo 97 inciso 2º se regula lo referente a la redención de pena por estudio en los siguientes términos: “A los detenidos y a los condenados se les abonará un día de reclusión por dos de estudio”, y en el inciso 3º consagra: “Se computará como un día de estudio la dedicación a

esta actividad durante seis horas, así sea en horas diferentes. Para estos efectos, no se podrá computar más de seis horas diarias”.

Así las cosas, el actor parte de una premisa equivocada cuya aplicación irreflexiva vulneraría, ella sí, el derecho a la igualdad, pues si se permitiera que los reclusos instructores desempeñaran su función durante ocho horas diarias, como lo hacen aquellos que trabajan, prohiaría una interpretación que llevaría a la aberrante consecuencia de que por un (1) día efectivo (8 horas), al instructor debería abonársele un (1) día de reclusión, puesto que cada cuatro horas se le computan como un (1) día de trabajo, según el mismo artículo acusado; en tanto que quienes trabajan, apenas podrían abonar un (1) día por dos (2) días efectivos de trabajo (art. 82 Ley 65/93), laborando ocho (8) horas diarias, y los que se dedican al estudio abonarían un (1) día de reclusión por dos (2) de estudio, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 97 del citado ordenamiento.

Conforme a lo anterior, el condenado a pena privativa de la libertad que posea la capacidad técnica o intelectual requerida para desempeñarse como instructor, y así lo haga, por ese solo hecho se encontraría en una situación de ventaja frente a quienes, por no tener aptitudes docentes, trabajen o estudien dentro del penal; pues el instructor purgaría su condena en la mitad del tiempo previsto, mientras aquél dedicado al trabajo o al estudio lo haría en las dos terceras partes del tiempo, con violación del principio de igualdad. Queda pues desvirtuado el cargo que el actor formula contra algunas expresiones del artículo 98 de la Ley 65 de 1993, por presunta violación al artículo 13 de la Constitución Nacional.

Se refiere también el actor, a la regulación que acerca de la redención de pena por trabajo, estudio y enseñanza contenían los artículos 530 y 531 del Código de Procedimiento Penal, y aduce que durante su vigencia se les permitía a los instructores laborar ocho (8) horas diarias por cuanto no existía “limitación alguna”. Al respecto, resulta indispensable precisar que la función que cumple esta Corporación como guardiana de la integridad y supremacía de la Carta, impone la confrontación de las normas cuya constitucionalidad se cuestiona, con el texto de la Constitución y no con normas de naturaleza infraconstitucional, menos aún si no hacen parte ya del derecho vigente, como justamente sucede en este caso, pues los artículos citados del Código de Procedimiento Penal han sido abrogados por el Código Penitenciario y Carcelario.

Finalmente, estima la Corte que si hasta el momento en que entró a regir el nuevo ordenamiento se permitió a los instructores ejercer su labor durante (8) horas diarias, tal como lo sostiene el accionante, un pronunciamiento sobre las posibles situaciones concretas en que así haya ocurrido, escapa al juicio de este Tribunal que en el evento de acciones de inconstitucionalidad actúa por

C-549/94

la vía del control abstracto. La configuración de un derecho adquirido o la decisión acerca de la situación más favorable deberá ser estudiada en cada caso concreto y decidida por la autoridad competente ante la cual debe ventilarse este asunto, cuya solución en el caso particular a que se alude, se repite, no es del resorte de la Corte Constitucional.

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

RESUELVE:

Primero. Declarar EXEQUIBLE el aparte del inciso 2º del artículo 98 de la Ley 65 de 1993 que dice: “El instructor no podrá enseñar más de cuatro horas diarias...”

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

JORGE ARANGO MEJIA, Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL, Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ, Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO, Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA, Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, Magistrado

FABIO MORON DIAZ, Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA, Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO, Secretaria General

**SENTENCIA No. C-555
de diciembre 06 de 1994**

**PRIMACIA DE LA REALIDAD SOBRE FORMALIDADES/
RELACION DE TRABAJO-Elementos**

La primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales, es un principio constitucional. Si el Juez, en un caso concreto, decide, porque lo encuentra probado, otorgarle a un docente-contratista el carácter de trabajador al servicio del Estado, puede hacerlo con base en el artículo 53 de la C.P. Sin embargo, a partir de esta premisa, no podrá en ningún caso conferirle el status de empleado público, sujeto a un específico régimen legal y reglamentario. El principio de la primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales, no tiene, adicionalmente, el alcance de excusar con la mera prestación efectiva de trabajo la omisión del cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales previstos para acceder a la función pública que, en la modalidad estatutaria, son el nombramiento y la posesión, los que a su vez presuponen la existencia de un determinado régimen legal y reglamentario, una planta de personal y de la correspondiente disponibilidad presupuestal. El mencionado principio agota su cometido al desentrañar y hacer triunfar la relación de trabajo sobre las apariencias que hayan querido ocultarla. Y esta primacía puede imponerse tanto frente a particulares como al Estado mismo. Su finalidad no puede dilatarse hasta abarcar como función suya la de aniquilar las que son formalidades sustanciales de derecho público.

PERSONAL DOCENTE TEMPORAL

La diferencia originada en el menor costo económico, principalmente causada por la falta de reconocimiento de prestaciones sociales, no obstante la naturaleza

laboral de la actividad efectivamente cumplida por los docentes-temporales, confrontada a la luz de la Constitución, se torna irrazonable y contraria a sus mandatos. El trabajo, así beneficié al Estado, genera derechos y obligaciones irrenunciables. Las prestaciones sociales, corresponden a un concepto de derecho mínimo establecido en las normas laborales, que es irrenunciable. Sin perjuicio de que el Juez ordinario, en cada caso concreto, pueda hacer prevalecer la naturaleza laboral de una determinada relación, el legislador carece de libertad frente a la realidad del trabajo subordinado y no puede, sin más, desconocer su existencia y despojarla de las consecuencias y garantías que le son inherentes. Con base en el criterio del menor costo económico, no puede erigirse un tratamiento jurídico diferenciado para los dos grupos de docentes.

PRIMACIA DE LA RELACION LABORAL/ INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISION

Las formas sustanciales de Derecho Público, se ha concluido, no pueden ser desechadas por el Juez que pretende aplicar el principio de primacía de la relación laboral. Sin embargo, la Corte Constitucional, al examinar la constitucionalidad de una norma legal, sí es competente para pronunciarse sobre la exclusión de dichas formas, cuando ello acarrea, frente a un supuesto de hecho similar, la configuración de un tratamiento discriminatorio. Aquí la inxequibilidad derivaría de la conducta omisiva del Legislador que propicia la desigualdad de trato y que consiste en no extender un determinado régimen legal a una hipótesis material semejante a la que termina por ser única beneficiaria del mismo. En las condiciones en las que se enmarca la obra legislativa analizada, el reproche no se dirige contra las formalidades de Derecho Público, que permanecerían intocadas, sino sobre su restringido alcance. Hasta tal grado no existen diferencias entre los dos supuestos estudiados -actividad de los docentes temporales y actividad de los docentes-empleados públicos-, que la única particularidad que exhiben los últimos respecto de los primeros es la de recibir un trato de favor emanado del régimen legal, cuya aplicación exclusiva, en estas condiciones, queda sin explicación distinta de la concesión de un privilegio. Lo que a menudo constituye la otra cara de la discriminación, cuando ella es mirada desde la óptica de los excluidos.

PERSONAL DOCENTE-Tratamiento diferenciado

Los requerimientos institucionales inmanentes a la función pública, no confieren una dilatada libertad al legislador para otorgar a una misma función pública permanente, un tratamiento que se traduzca en condiciones abiertamente dispares en lo que atañe al ingreso y régimen que la gobierna. Pero, si ello fuera así, la discrecionalidad no podría ejercitarse con menoscabo de la Constitución. El ejercicio de cualquier competencia discrecional que degenera en tratamientos discriminatorios, frente a sujetos que se encuentren colocados en una misma situación, se torna arbitraria y pierde sustento constitucional. Por estas razones, no puede fun-

darse en la mera discrecionalidad la diferenciación de supuestos que, descontada ésta, comparten una misma naturaleza y características.

PERSONAL DOCENTE-Vinculación al servicio

Para el legislador no existe duda sobre el carácter permanente de los docentes-contratistas: "a los docentes vinculados por contrato contemplados en el parágrafo primero del artículo 6º de la Ley 60 de 1993 se les seguirá contratando sucesivamente para el período académico siguiente, hasta cuando puedan ser vinculados a la planta de personal docente territorial" (Ley 115 de 1994, art. 105). En fin, pese a que la transitoriedad se estime como una forma legítima para reducir la desigualdad, dentro de la misión promocional que a este respecto le corresponde realizar al Estado según lo indicado en el inciso 2º del artículo 13 de la C.P., la inexequibilidad se impone, pues este precepto se refiere a las desigualdades materiales existentes en la sociedad y no aquellas que la misma ley establece, genera y suscita, las cuales se prohíben en la Carta al prescribir: "Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley".

DESCENTRALIZACION EDUCATIVA

Es exequible la función de coordinación que la ley asigna a los departamentos, la cual lejos de lesionar la autonomía municipal, se inspira en la necesaria gradualidad del proceso descentralizador de la educación pública, que no puede ser ajeno a la mencionada entidad territorial. Por otra parte, el departamento es la entidad que recibe y distribuye entre los municipios de su jurisdicción los recursos del situado fiscal que se destinan a la financiación del servicio educativo estatal.

EDUCACION RELIGIOSA

El ofrecimiento de educación religiosa en todos los establecimientos educativos, que dispone la norma, es la condición de posibilidad para que toda persona pueda elegir "la educación religiosa y moral según sus propias convicciones". Elegir y recibir libremente educación religiosa corresponde a un elemento constitutivo del núcleo esencial de la libertad religiosa, que sería teórico sino encuentra la suficiente oferta de este tipo de educación. El fin de la norma se encamina a crear los presupuestos de la libre opción religiosa y, desde este punto de vista, no puede ser inconstitucional, en el entendido -que la ley estatutaria precisa con nitidez- de que en todos los establecimientos, públicos y privados, nadie puede ser obligado a recibirla. La adecuada formación religiosa, como meta educativa, sólo puede erigirse en objetivo digno de ser perseguido para aquellas personas que libremente acepten recibir dentro de su plan de estudios la anotada educación religiosa, no así para quienes la rehusen. Si existe libertad para inscribirse en esta clase de cursos, no es posible que con carácter prescriptivo general se postule como ideal educativo la adecuada formación religiosa.

**DERECHOS ABSOLUTOS-Inexistencia/
SISTEMA EDUCATIVO-Exclusión**

La Corte Constitucional ha reiterado que los derechos constitucionales no son absolutos. Al deber del Estado de impartir educación, correlativamente se acompañan en el plano individual derechos públicos subjetivos, que no pueden ser absolutos. El esfuerzo fiscal y humano que realiza el Estado, que no es otra cosa que la comunidad organizada, reclama de los estudiantes un debido aprovechamiento de las oportunidades brindadas en condiciones de escasez. En este orden de ideas, concedida la oportunidad de estudio, el comportamiento del estudiante si reiteradamente incumple pautas mínimas y denota desinterés o grave indisciplina, puede ser tomado en cuenta como motivo de exclusión del sistema educativo que, si bien se funda en la permanencia como principio, excepcionalmente admite la separación del estudiante cuando se dan causas graves y objetivas según la apreciación de un criterio pedagógico, maduro y democrático que en las circunstancias concretas la juzgue indispensable.

PERSONERO ESTUDIANTIL-Requisitos

La Corte estima que el legislador ha establecido un requisito razonable para los cargos representativos de personero estudiantil y miembro del consejo directivo: cursar el último grado en el establecimiento educativo. La condición impuesta garantiza, por regla general, una mejor mediatización de los intereses de todos los estudiantes, si se toma en cuenta el mayor número de experiencias y conocimientos que necesariamente ha acumulado el estudiante que se encuentra en esa situación y su mayor grado de madurez, todo lo cual seguramente le permite ser más consciente de las necesidades y anhelos del cuerpo estudiantil. Si bien todo requisito supone un grado de limitación, el examinado no impide que el universo de los estudiantes participe en la elección como electores y que, en su momento, toda persona tenga la posibilidad de acceder a dichos cargos representativos cuando llegue al último grado.

**JUNTAS EDUCATIVAS-Integración/
SENTENCIA CONDICIONADA**

El hecho de que un organismo superior del sistema -como las juntas educativas- no incorpore en su seno a un representante de los jóvenes, indefectiblemente no conduce a la inconstitucionalidad, pues la participación activa no se reduce a esa modalidad. Lo decisivo en este punto es que el organismo cuyo objeto sea la protección, educación y progreso de la juventud, disponga de mecanismos, instancias y medios a través de los cuales pueda darse una significativa y útil participación de los jóvenes. Las funciones de las juntas educativas, en algunos aspectos sólo se refieren a materias relacionadas con la prestación técnica del servicio educativo y la coordinación interadministrativa de los agentes del servicio. Pero, en las restantes funciones, su pertinencia respecto de los intereses y necesidades de los jóvenes, es

difícil de negar y pese a ello no se contemplan formas o medios a través de los cuales se recojan sus ideas, reclamos, planteamientos, peticiones y demandas.

Ref.: Expediente No. D-572.

Actor: David Guillermo Zafra Calderón.

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 6º (parcial) y 16 (parcial) de la Ley 60 de 1993 “Por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencia de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”, y contra los artículos 23 (parcial), 24 (parcial), 92 (parcial), 94 (parcial), 95 (parcial), 96 (parcial), 105 (parcial), 143 (parcial), 155, 159, 160 y 162 de la Ley 115 de 1994 “Por la cual se expide la Ley General de Educación”.

Magistrado Ponente: Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ.

Santafé de Bogotá, D.C., diciembre seis (6) de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

Aprobado por Acta No. 63.

La Sala Plena de la Corte Constitucional integrada por su Presidente Jorge Arango Mejía y por los Magistrados Antonio Barrera Carbonell, Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara, Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa,

EN NOMBRE DEL PUEBLO
Y
POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

Ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de constitucionalidad de los artículos 6º (parcial) y 16 (parcial) de la Ley 60 de 1993 “Por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencia de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”, y contra los artículos 23 (parcial), 24 (parcial), 92 (parcial), 94 (parcial), 95 (parcial), 96 (parcial),

105 (parcial), 143 (parcial), 155, 159, 160 y 162 de la Ley 115 de 1994 “Por la cual se expide la Ley General de Educación”.

I. ANTECEDENTES

1. El Congreso de la República expidió la Ley 60 de 1993, publicada en el Diario Oficial No. 40.987 de agosto 12 de 1993.

2. El Congreso de la República expidió la Ley 115 de 1994, publicada en el Diario Oficial No. 41.214 de febrero 8 de 1994.

3. Para una mayor claridad expositiva, se resumirán, en primer término, los cargos que el actor endilga a las normas acusadas y, en segundo término, se introducirán las tesis y argumentaciones del Ministerio Público y del apoderado del Ministerio de Educación Nacional. Si respecto de un cargo en particular no se menciona la posición de cualquiera de las personas nombradas, ello obedece a que en su respectivo escrito no se encontró el correlativo argumento. El texto de las normas demandadas aparece a continuación de cada uno de los cargos de la demanda.

II. FUNDAMENTOS

Primer cargo: discriminación de los docentes temporales vinculados por contrato (Ley 60 de 1993, art. 6^o, parcial; arts. 13, 40-7 y 53 de la C.P.).

1. TEXTO DE LAS NORMAS DEMANDADAS

Ley 60 de 1993.

Artículo 6^o.- Administración de Personal. Corresponde a la Ley y a sus reglamentos, señalar los criterios, régimen y reglas para la organización de plantas de personal docente y administrativo de los servicios educativos estatales.

Ningún departamento, distrito o municipio podrá vincular docentes y administrativos sin el lleno de los requisitos del estatuto docente y la carrera administrativa, respectivamente, ni por fuera de las plantas de personal que cada entidad territorial adopte.

Todo nombramiento o vinculación que no llene los requisitos a que se refiere este artículo, serán ilegales y constituyen causal de mala conducta, sin perjuicio de la responsabilidad civil y penal para quien lo ejecute.

El régimen prestacional aplicable a los actuales docentes nacionales o nacionalizados que se incorporen a las plantas departamental o distritales sin solución de continuidad y las nuevas vinculaciones será el reconocido por la Ley 91 de 1989, y las prestaciones en ella reconocidas serán compatibles con pensiones o cualesquiera otra clase de remuneraciones. El personal docente de vinculación departamental, distrital y municipal será incorporado al Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio y se les respetará el régimen prestacional vigente de la respectiva entidad territorial.

Las sumas por concepto de provisiones y aportes para la atención del pago de las prestaciones del personal docente del orden territorial, a cargo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, serán giradas al mismo por las entidades territoriales, de conformidad con las disposiciones de la presente ley. El valor actual del pasivo prestacional de las entidades territoriales, que deban trasladar al Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio, se determinará, para estos efectos, con base en la liquidación que se realice con cada una de ellas, y será financiado con sus propios recursos.

El régimen de remuneración y las escalas salariales de todos los docentes de los servicios educativos estatales, que en adelante tendrán el carácter de servidores públicos de régimen especial, de los órdenes departamental, distrital o municipal, se regirá por el Decreto-Ley 2277 de 1979 y demás normas que lo modifiquen y adicionen. Igualmente, sus reajustes salariales serán definidos de conformidad con la Ley 4a. de 1992.

Las funciones de dirección del sistema de salud, se realizará a través de las direcciones locales, distritales y seccionales según las competencias definidas en la presente ley. Las entidades prestadoras de servicios de salud, estarán dotadas de personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, en concordancia con el párrafo 1º del artículo 19 de Ley 100 de 1990, y se les aplicará el régimen de personal previsto en el artículo 26 de dicha ley. En virtud de las autorizaciones de la Ley 4a. de 1992 el CONPES social establecerá los reajustes salariales máximos que podrán decretar o convenir las entidades territoriales. Igualmente establecerá los parámetros de eficiencia técnica y administrativa que podrán considerarse para la expansión de las plantas de personal, y los sistemas de control de gestión por parte de las entidades territoriales, sin perjuicio de su autonomía que al respecto consagra la Constitución Política. El gobierno nacional establecerá un programa de estímulos a la eficiencia técnica y administrativa de los sectores de salud y educación y se abstendrá de participar en programas de cofinanciación cuando las entidades territoriales de que trata la presente ley, no demuestren eficiencia o no efectúen la expansión racional de sus plantas de personal.

Parágrafo 1^o.- Los docentes **temporales** vinculados por contrato a los servicios educativos estatales **antes del 30 de junio de 1993** que llenen los requisitos de la carrera docente, serán incorporados a las plantas de personal **de los departamentos o de los distritos** en donde vienen prestando sus servicios, **previo estudio de necesidades y ampliación de la planta de personal**. La vinculación de los docentes temporales será gradual, pero deberá efectuarse de conformidad con un plan de incorporación que será proporcional al incremento anual del situado fiscal y con recursos propios de las entidades territoriales y en un término no mayor a los seis años contados a partir de la publicación de la presente ley.

(...)

(Se subraya la parte demandada)

Formulación del cargo

2. Los docentes temporales vinculados por contrato, se encuentran en la misma situación de hecho y de derecho de los educadores vinculados mediante acto administrativo y que gozan de una situación legal y reglamentaria y, en consecuencia, deben recibir el mismo tratamiento jurídico que la ley, arbitrariamente, dispensa de manera exclusiva a estos últimos. A pesar de ejercer las mismas funciones -las que sólo se interrumpen durante el período de vacaciones-, y reunir las mismas condiciones de los demás docentes de los servicios educativos estatales - ciudadanía, profesión y escalafón-, su vinculación se sujeta a condiciones adicionales y ajenas a su voluntad, además, su protección resulta menguada y sus derechos de participación desconocidos.

En efecto, en su caso: (1) el ingreso al servicio se condiciona a la existencia de un estudio de necesidades, a que se amplíe la planta de personal y se realice gradualmente la incorporación de los maestros a la nómina de conformidad con el incremento del situado fiscal; (2) la naturaleza del contrato administrativo de prestación de servicios, impide que se reconozca a esta categoría de profesores prestaciones sociales y salarios, lo que implica que no queden cubiertos por el régimen prestacional y salarial docente, generándose así una manifiesta disparidad económica y social en relación con el resto del cuerpo docente; (3) la forma contractual de su vinculación, no permite desplegar en su plenitud el ejercicio específico del derecho de participación consistente en acceder al servicio público en virtud de un acto administrativo y de un régimen de derecho público (C.P. arts. 25 y 40-7).

El inequitativo tratamiento jurídico que se otorga a estos educadores, se traduce, adicionalmente en tres formulaciones discriminatorias. La primera está dada por la utilización de la expresión “temporales”, que no se compadece con la labor continua que prestan los denominados docentes que, como los

demás, sólo interrumpen su actividad durante el período de vacaciones escolares. La segunda se deriva de la fecha del 30 de junio de 1993, contemplada en la norma como límite para regularizar la situación de los docentes temporales, no obstante que con posterioridad se ha seguido efectuando las aludidas contrataciones. Finalmente, la tercera surge de la constatación de que existen docentes contratados por los municipios, pero la ley sólo contempla la incorporación a la nómina de quienes sirven a los departamentos y distritos.

Posición del Procurador General de la Nación

3. El régimen diferenciado obedece a la existencia de un supuesto distinto, dado por la situación contractual de los docentes. Se trata de una regulación transitoria, enderezada a buscar la materialización del principio de igualdad.

Posición del Ministerio de Educación Nacional (Apoderado: Dr. Francisco Ramírez Infante)

Sus argumentos pueden sintetizarse, así: (1) la vinculación laboral a través de contrato es legítima y a ella puede apelar el Estado con miras a ofrecer posibilidades de empleo a las personas en edad de trabajar (C.P. arts. 53 y 54); (2) la congelación de las plantas de personal, no dejó alternativa distinta de la contractual para incorporar profesores y de esta manera atender las necesidades del servicio, lo que a su vez representó para éstos oportunidades únicas de obtener un sustento y “mejorar sus condiciones de vida”; (3) el ingreso al servicio público mediante la modalidad estatutaria, no tiene carácter forzoso ni está llamada a tener una vigencia histórica indefinida, más aún si se tiene presente que la contractual ostenta frente a este sistema ventajas tales como las de poder simultáneamente desplegar múltiples actividades y suscitar en la persona una actitud no conformista y creativa; (3) no puede calificarse de discriminatoria la relación laboral si ha nacido de la libre voluntad de las partes y si el contratista recibe una remuneración que le permite subsistir; (4) no puede afirmarse que se viola la igualdad cuando a todos los contratistas se les aplica las normas contractuales y, a los funcionarios, las de carrera; (5) la vía contractual es una forma escogida por el Estado para ampliar el campo laboral, no existiendo otras formas “a lo mejor más satisfactorias; pero no se trata de no hacer nada; se trata de hacer lo que se pueda a cambio de nada”; (6) por razones de orden, salvo que la ley se torne indefinida en su aplicación temporal, se justifica que la inclusión en la nómina se limite a los contratistas vinculados con anterioridad al 30 de junio de 1993.

Consideraciones de la Corte Constitucional

4. La norma demandada parte de una realidad jurídica previa constituida por la existencia de docentes temporales vinculados por contrato administrativo a los servicios educativos estatales antes del 30 de junio de 1993 y, por

tanto, no incorporados a la respectiva planta de personal docente, la que se circunscribe a los maestros que han sido designados mediante acto administrativo y han tomado posesión del cargo. El sentido de la norma es claramente el de modificar esa situación, para lo cual se impone un término de seis años y la puesta en ejecución de un plan de incorporación gradual de los contratistas a la planta de personal que guarde relación proporcional con el incremento de los recursos del situado fiscal y de los propios de la entidad territorial que administre o preste el servicio.

Los departamentos y los municipios iniciaron la práctica de contratar los servicios de los denominados “docentes temporales”, ante la imposibilidad de vincularlos oficialmente a las plantas de personal, pues variadas y sucesivas leyes prohibían crear con cargo a la Nación nuevas plazas de maestros y profesores de enseñanza primaria o secundaria. Entre las muchas disposiciones legales anteriores a la demandada, bastaría para efectos ilustrativos citar la contenida en el parágrafo 2º del artículo 54 de la Ley 24 de 1988, subrogada por el artículo 9º de la Ley 29 de 1989:

“Artículo 9º. El artículo 54 quedará así:

Se asigna al Alcalde Mayor del Distrito Especial de Bogotá, y a los Alcaldes Municipales, las funciones de nombrar, trasladar, remover, controlar y, en general, administrar y personal docente y administrativo de los establecimientos nacionales y nacionalizados, plazas oficiales de Colegios cooperativos, privados, jornadas adicionales, teniendo en cuenta las normas del Estatuto Docente y la Carrera Administrativa vigente y que expidan en adelante el Congreso y Gobierno Nacional, ajustándose a los cargos vacantes de las plantas de personal que apruebe el Gobierno Nacional y las disponibilidades presupuestales correspondientes.

En la Isla de San Andrés estas atribuciones se asignan al Intendente.

Se asignan a los Gobernadores, Intendentes, Comisarios y Alcalde Mayor de Bogotá, las funciones de nombrar, remover, controlar y, en general, administrar el personal administrativo, nacional y nacionalizado de los Equipos de Educación Fundamental teniendo en cuenta la Carrera Administrativa.

Parágrafo 1o.- Los salarios y prestaciones sociales de este personal, continuarán a cargo de la Nación y de las entidades territoriales que las crearon.

Parágrafo 2o.- La Nación no asume responsabilidad alguna por los nombramientos que excedan las plantas de personal aprobadas por el Gobierno Nacional para la respectiva jurisdicción municipal y para la jurisdicción de la Isla de San Andrés, ni nacionalizará el personal así designado.

Los nombramientos y demás novedades de personal que se llegasen a producir por fuera de las respectivas plantas de personal o contraviniendo normas del Estatuto Docente y de la Carrera Administrativa y las disposiciones presupuestales correspondientes, serán de exclusiva responsabilidad del municipio o entidad territorial que los hiciera, y cuyas las cargas civiles, administrativas y laborales que de tales actuaciones se desprendan. El funcionario que produjere el nombramiento o la novedad de personal, incurrirá en causal de mala conducta, y responderá solidariamente con la entidad que dicho funcionario represente.

Las demandas que se llegaren a presentar por causa de los nombramientos y demás novedades de personal con desconocimiento de lo prescrito en este parágrafo, se dirigirán contra el municipio o entidad respectiva, y contra el funcionario que produjo el acto”.

La práctica descrita, se tradujo en la celebración de contratos de prestación de servicios administrativos que, de conformidad con el Decreto Ley 222 de 1983, vigente hasta la entrada en vigor de la Ley 80 de 1993, sólo generaban para los docentes contratistas los emolumentos expresamente convenidos y, en ningún caso, el pago de prestaciones sociales. La extensión de esta modalidad de vinculación, pronto adquirió una dimensión significativa, como lo atestigua el primer censo de maestros y funcionarios del sector educativo que ya en 1991, de un total de 243.393 empleados, indicaba que 21.920 tenían el carácter de contratistas (Documento, “avances del plan de recursos humanos y del censo de maestros y funcionarios del sector educativo”, Santafé de Bogotá, D.C, octubre de 1991).

5. Pese a que el artículo 142 del Decreto-Ley 222 de 1983 establecía que “no se consideran contratos de prestación de servicios los de trabajo” y que el artículo 32-3, *ibid*, señalaba que “en ningún caso estos contratos generan relación laboral”, no se discute, ni siquiera por el apoderado del Ministerio de Educación, que la actividad desplegada por los “docentes temporales”, tenga la connotación de laboral. Se estipula en los contratos de este género que el docente-contratista deberá, de acuerdo con las directrices de la entidad territorial respectiva y del director de la escuela o colegio que se determine, destinar el tiempo necesario para preparar clases, elaborar y alistar material de estudio y de enseñanza, revisar evaluaciones, atender consultas de padres de familia y alumnos, rendir informes, etc. Dicho de otro modo, concurren los elementos esenciales de una relación de trabajo: actividad personal del trabajador; continuada subordinación del trabajador respecto de la entidad empleadora; un salario como retribución del servicio.

6. A los docentes integrados a la planta de personal en virtud de un acto administrativo, se les aplica las normas legales y reglamentarias sobre carrera,

régimen prestacional y salarial. Estas normas no se extienden a los docentes-contratistas, los cuales quedan gobernados exclusivamente por el contrato administrativo de prestación de servicios que suscriben con la entidad territorial. Desde el punto de vista económico, los docentes temporales, por lo menos, no reciben prestaciones sociales; en lo que concierne a su función, carecen de estabilidad y están excluidos del marco de derechos y obligaciones, que se aplica a los empleados de planta.

7. No obstante que los docentes temporales realicen la misma actividad y cumplan las mismas funciones de los de planta, están sometidos a un régimen contractual y no a uno legal -como éstos últimos-, que los coloca en una situación más desfavorable tanto desde el punto de vista económico como regulativo. La disparidad de tratamientos, frente a una misma categoría de sujetos (docentes) y de actividad (enseñanza en establecimientos educativos estatales), explica la pretensión del demandante, para quien los docentes temporales vinculados por contrato administrativo de prestación de servicios, se encuentran en la misma situación de hecho y de derecho predicable de los educadores incorporados a la planta de personal de la entidad territorial y, por consiguiente, deben recibir el mismo tratamiento jurídico que la ley reserva exclusivamente a éstos.

8. La Corte estima que deben distinguirse con toda nitidez dos pasos. El primero, es el relativo a considerar que bajo el ropaje de un supuesto contrato administrativo de prestación de servicios se disfraza una relación de trabajo; el segundo, postula que esta relación de trabajo, a su turno, debe ser sustituida por una relación legal y reglamentaria propia de la función pública. Por el momento, sólo se examinará el primer aspecto.

La primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales, es un principio constitucional (C.P. art. 53). La entrega libre de energía física o intelectual que una persona hace a otra, bajo condiciones de subordinación, independientemente del acto o de la causa que le da origen, tiene el carácter de relación de trabajo, y a ella se aplican las normas del estatuto del trabajo, las demás disposiciones legales y los tratados que versan sobre la materia. La prestación efectiva de trabajo, por sí sola, es suficiente para derivar derechos en favor del trabajador, los cuales son necesarios para asegurar su bienestar, salud y vida. Las normas laborales nacionales e internacionales, en atención a la trascendencia del trabajo y a los intereses vitales que se protegen, están llamadas a aplicarse de manera imperativa cuando quiera se configuren las notas esenciales de la relación de trabajo, sin reparar en la voluntad de las partes o en la calificación o denominación que le hayan querido dar al contrato.

El principio que se analiza, puede igualmente alegarse contra el Estado, si éste resulta asumiendo materialmente la posición de parte dentro de una particular relación de trabajo. La prestación laboral es intrínsecamente la misma así se satisfaga frente a un sujeto privado o ya se realice frente al Estado. En un Estado social de derecho, fundado en el trabajo (C.P. art. 1^o), mal puede el Estado prevalerse de su condición o de sus normas legales para escamotear los derechos laborales de quienes le entregan su trabajo.

Por lo expuesto, el derecho del trabajo bien puede imponerse al Estado y regir una relación de servicio que, pese a su calificación formal diferente, exhiba concretamente las notas que permitan reconocer la existencia de una prestación laboral. En este orden de ideas, la Corte Constitucional al declarar la exequibilidad de los artículos 163 y 167 del Decreto-Ley 222 de 1983, señaló: “Lo anterior no obsta para que en un evento de abuso de las formas jurídicas, en gracia del principio de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales (C.P. art. 53), se llegue a desestimar un aparente contrato de prestación de servicios que en su sustancia material equivalga a un contrato de trabajo, en cuyo caso la contraprestación y demás derechos de la persona se regirán por las normas laborales más favorables”. (Corte Constitucional, sentencia C-056 del 22 de febrero de 1993).

Las características asociadas a la celebración de contratos administrativos de prestación de servicios con docentes temporales, por las notas de permanencia y subordinación que cabe conferir a la actividad personal que realizan, pueden servir de base para extender a ésta la protección de las normas laborales.

9. La pretensión del demandante no se limita ciertamente a que se reconozca la naturaleza laboral de la actividad que desempeñan los docentes temporales, la que se da casi por sentado. Su verdadero objetivo es lograr que a la misma, a partir de la vigencia de la ley, se le conceda el tratamiento de una verdadera relación legal y reglamentaria, de modo que los docentes temporales automáticamente sean incorporados en las plantas de personal.

Si el Juez, en un caso concreto, decide, porque lo encuentra probado, otorgarle a un docente-contratista el carácter de trabajador al servicio del Estado, puede hacerlo con base en el artículo 53 de la C.P. Sin embargo, a partir de esta premisa, no podrá en ningún caso conferirle el *status* de empleado público, sujeto a un específico régimen legal y reglamentario. El principio de la primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales, no tiene, adicionalmente, el alcance de excusar con la mera prestación efectiva de trabajo la omisión del cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales previstos para acceder a la función pública que, en la modalidad estatutaria, son el nombramiento y la posesión, los que a su vez presuponen

la existencia de un determinado régimen legal y reglamentario, una planta de personal y de la correspondiente disponibilidad presupuestal.

El mencionado principio agota su cometido al desentrañar y hacer triunfar la relación de trabajo sobre las apariencias que hayan querido ocultarla. Y esta primacía puede imponerse tanto frente a particulares como al Estado mismo. Su finalidad no puede dilatarse hasta abarcar como función suya la de aniquilar las que son formalidades sustanciales de derecho público.

Las formalidades sustanciales de derecho público, traducen principios de organización del Estado de Derecho, indisponibles para las autoridades que les deben acatamiento y que ninguna práctica, por generalizada que sea, es capaz de sustituir o derogar. La Corte se ocupará brevemente de esta materia.

Los servidores públicos son responsables por infringir la Constitución y las leyes y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones (C.P. art. 6^o). No es posible hablar de Estado de Derecho, si las autoridades, al igual que los particulares, y quizá en mayor medida, no se encuentran sujetas al imperio de la ley, hasta el punto de que su campo de acción sea exclusivamente el que aquélla delimita. La Constitución prescribe que ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la Ley (C.P. art. 121); así mismo se ordena que no habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento y que la Ley determinará la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva (C.P. art. 124). En fin, en la Carta se advierte que para proveer cualquier empleo público de carácter remunerado se requiere que esté contemplado en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente (C.P. art. 122), disposición ésta que se complementa con las contenidas en los artículos 189-14, 305-7 y 315-7 de la C.P., que al atribuir al Presidente, los Gobernadores y los Alcaldes la facultad de crear, fusionar o suprimir los empleos que demande la administración central, departamental o municipal, y señalar sus funciones especiales y fijar sus emolumentos, prohíbe causar obligaciones que excedan el monto global fijado para gastos de personal en el presupuesto inicialmente aprobado.

Los empleados públicos están sometidos a un régimen salarial y prestacional cuyas normas, criterios y objetivos generales dicta el Congreso y a los cuales debe sujetarse el Gobierno para fijarlo y regularlo (C.P. art. 150-19-e). Por su parte, en el nivel departamental y en el municipal, las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleo, se determinan por la Asamblea y el Concejo respectivamente (C.P. art. 300-7 y 313-6).

Del ejercicio de las competencias descritas surgen normas generales que integran el régimen legal y reglamentario que desde el punto de vista de las

funciones, deberes, emolumentos, responsabilidades, derechos y demás aspectos relevantes de la función pública se asocian a cada uno de los empleos estatales. Para que una persona pueda ser centro de imputación del indicado régimen, se requiere de un acto-condición que lo haga expresa y públicamente destinatario del mismo. Este acto es la designación, la que debe ser seguida de la posesión del cargo. Sólo determinadas autoridades y de acuerdo con los requisitos señalados en la Constitución y la Ley tienen la facultad de designar a otras personas para que ocupen cargos públicos y se precisa, por tanto, de la expedición de actos administrativos. La asunción de responsabilidades públicas, se realiza ante la comunidad mediante el juramento de respetar y hacer cumplir la Constitución y las leyes, lo que permite identificar a la persona que ingresa al servicio y afirmar, desde el momento inicial, la fidelidad que los empleados públicos deben al ordenamiento como agentes del Estado de Derecho.

La mera prestación de trabajo, así beneficie al Estado, se comprende, aparte de calificarse como relación laboral y derivar de ella los derechos contemplados en las normas que la regulan, no coloca a la persona que la suministra en la misma situación legal y reglamentaria en la que pueda encontrarse otra persona que desempeña como empleado público una actividad similar. Admitir que ello pudiera ser así, significaría hacer caso omiso de: (1) la existencia de un acto administrativo que ordene la respectiva designación, que es sustituido por una simple práctica realizada al margen de las condiciones constitucionales y legales que deberían darse para poder producir la vinculación; (2) la posesión para tomar el cargo, de modo que sigilosamente pueden ingresar al servicio público personas que no asumen públicamente el compromiso de obedecer la Constitución y las leyes; (3) la planta de personal que no contempla el empleo o cargo que mediante la vía de hecho pretende consolidarse; (4) la disponibilidad presupuestal para atender el servicio, con lo cual se pueden generar obligaciones que superan las posibilidades fiscales, además por parte de personas y autoridades no autorizadas para gravar el erario público y a través de procedimientos no democráticos; (5) las regulaciones generales que gobiernan el ejercicio de las responsabilidades públicas y la forma de remunerarlas, las cuales son sustituidas por estipulaciones que, por desconocer el régimen legal, representan una invasión de poderes que son del resorte del Congreso, las Asambleas o los Concejos, o de otras autoridades.

La protección del trabajo al cual apunta el principio de la primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales, se logra mediante la calificación de la relación cuestionada como laboral. Su reivindicación en el plano laboral administrativo como "legal y reglamentaria", trasciende el ámbito propio del principio y sólo se obtendría, de conformidad con lo precedentemente expuesto, al costo de desvertebrar la estructura del Estado de Derecho. Asegurada la indicada protección al trabajo,

la pretendida homologación del supuesto fáctico derivado de la prestación efectiva de la actividad docente desplegada a través de un procedimiento contractual, a una situación legal y reglamentaria, resulta notoriamente nociva en términos institucionales.

10. Analizado por la Corte el fundamento que propone el demandante para probar su aserto y que le brinda el artículo 40-7 de la C.P., tampoco encuentra que la tacha como ha sido formulada pueda prosperar. Para acceder a un determinado cargo público se deben cumplir todos y cada uno de los requisitos y condiciones señalados en la constitución y en la ley. El docente temporal, por el sólo hecho de trabajar para el Estado, no puede ser considerado empleado público. Como quiera que la situación contractual no es constitucional ni legalmente suficiente para configurar el cargo, mal puede entenderse que al docente-contratista se le haya vulnerado por este motivo su derecho de “acceder al desempeño de funciones y cargos públicos”.

11. Resta analizar el último fundamento del cargo que el demandante estructura con base en el principio de igualdad (C.P. art. 13).

De acuerdo a lo tratado, apelando al principio de primacia de la relación laboral, cabe desestimar la forma contractual administrativa e imponer la materialidad del trabajo que sólo en apariencia ha podido ser desplazado por ésta, pero en modo alguno se podría reivindicar la existencia de un verdadero empleo público, pues ello equivaldría a derogar formalidades y exigencias sustanciales de derecho público. El análisis efectuado descubre el alcance y las limitación del anotado principio.

El examen que ahora emprende la Corte se endereza a confrontar la actuación del Legislador. El Juez ordinario, ha de dar por establecida la existencia de un régimen legal propio para los empleados públicos y uno contractual para los docentes temporales y su función sólo le permite cuestionar éste último. El Legislador es el que dicta las reglas y el autor de un régimen diferenciado.

La pregunta que se formula la Corte es la de si en las condiciones que se han tomado en consideración, podía el Congreso mantener, así fuera por un término de seis años, un régimen diferenciado -legal y reglamentario y contractual administrativo- para los docentes que prestan sus servicios al Estado. Las condiciones a las que se hace referencia, son: (1) tanto los docentes temporales como los docentes -empleados públicos-, que laboran en los mismos establecimientos educativos estatales y desarrollan una actividad material genéricamente idéntica; (2) la ley se ocupa, en lo que concierne al servicio educativo, de distribuir entre la nación y las entidades territoriales las competencias y recursos para dirigir, planificar, prestar y administrar el servicio público educativo estatal en las áreas de preescolar, básica primaria, secundaria y media;

(3) la actividad docente de los maestros temporales, pese a su forma de vinculación, es permanente y sobre ellos se soporta una parte significativa del servicio público educativo. En suma, ¿puede la ley orgánica al distribuir competencias y recursos para atender y financiar la educación pública, mantener un régimen jurídico diferenciado para los maestros y profesores que la imparten, pese a que los docentes-temporales a los que se aplica el régimen contractual administrativo que en términos generales es más desfavorable, normalmente realizan la misma actividad material que desarrollan los docentes-empleados públicos sujetos a un régimen legal y estatutario más favorable económica y funcionalmente?

12. Para el Procurador General de la Nación el régimen diferenciado obedece a la existencia de un supuesto distinto, dado por la existencia del régimen contractual aplicable a los docentes-temporales. En realidad, la controversia gira sobre este último extremo, que en el argumento se asume, sin discusión, como válido.

Las tesis esbozadas por el apoderado del Ministerio de Educación Nacional ignoran la perspectiva relacional y comparativa, inherente a todo juicio de igualdad. En efecto, sus reflexiones, en parte, se orientan a precisar la legitimidad, el origen y las virtudes del régimen contractual. La constatación de que el régimen contractual se funda en la libre voluntad de las personas y que éstas reciben una remuneración, que seguramente sirve a su supervivencia, por sí sola no contribuye a construir el juicio de igualdad. Finalmente, se elude el tema de fondo, al sustentar la exequibilidad en la proposición circular que plantea que ello es así pues a una categoría se debe aplicar un régimen -el contractual- y a la otra uno distinto -el legal y reglamentario.

En estricto rigor ha debido considerarse como problema a resolver la existencia o inexistencia de diferencias relevantes entre las actividades que cumplen ambas categorías de docentes, a fin de estimar si resulta procedente jurídicamente mantener el trato legal distinto de que son objeto unos y otros y que, definitivamente, es más favorable para una de las categorías. El trato diferente debe ser justificado de manera independiente al mismo tratamiento diferente, que es precisamente el que debe ser acreditado como correcto. En otras palabras, el término de comparación que sirva para comparar las hipótesis aparentemente disímiles, no puede estar constituido por el mismo tratamiento diferenciado, que en últimas pretende justificarse o descartarse. No puede, de otra parte, olvidarse que la calificación de “empleado público”, presupone la aplicación de un determinado régimen legal. Por ello, deben tomarse las actividades en sí mismas, exentas de calificaciones que prejuzguen sobre su régimen. Sólo en estas condiciones puede efectuarse la comparación entre los dos supuestos en juego y desde un ángulo que sea relevante. Por lo demás, tanto el

régimen contractual como el legal y reglamentario, aislada y unilateralmente considerados son inobjetables, o a lo sumo lo serían sólo en el plano legal.

13. La Corte en sus providencias ha reiterado el principio constitucional de la igualdad ante la ley. No obstante, ha señalado que el tratamiento jurídico distinto se justifica si existe una diferencia razonable entre los supuestos de hecho materia de comparación y si aquél es proporcional y adecuado a la misma.

Desde el punto de vista de la actividad material que ejecutan los docentes-temporales, no parece existir diferencia respecto de la que realizan los docentes-empleados públicos. Si no se encuentra una diferencia, entre estos dos supuestos, edificada sobre un criterio de comparación que sea razonable, perdería plausibilidad el régimen jurídico asimétrico que, en las condiciones ya referidas, la ley contempla y el cual, en los aspectos principales (remuneración, prestaciones, derechos y obligaciones), es más favorable para los docentes-empleados públicos.

14. En gracia de discusión puede sostenerse que, desde la perspectiva del menor costo económico, se justifica mantener docentes-contratistas junto a docentes-empleados públicos. La contratación administrativa, evita el pago de prestaciones sociales y, en cierta medida, hace menos onerosa la financiación del servicio educativo. Dada una partida presupuestal máxima, si sólo fuese posible la vinculación estatutaria, el número de docentes y, por ende, la cobertura del servicio, sería inferior a la que se tendría de mantenerse también la posibilidad de la vinculación contractual. Puede agregarse que la conservación de la opción contractual beneficiaría a la población potencial con necesidades educativas insatisfechas y, también, en cierta medida, a los educadores potenciales que requieren trabajar.

La diferencia originada en el menor costo económico, principalmente causada por la falta de reconocimiento de prestaciones sociales, no obstante la naturaleza laboral de la actividad efectivamente cumplida por los docentes-temporales, confrontada a la luz de la Constitución, se torna irrazonable y contraria a sus mandatos. El trabajo, así beneficie al Estado, genera derechos y obligaciones irrenunciables. Las prestaciones sociales, corresponden a un concepto de derecho mínimo establecido en las normas laborales, que es irrenunciable (C.P. art. 53). Sin perjuicio de que el Juez ordinario, en cada caso concreto, pueda hacer prevalecer la naturaleza laboral de una determinada relación, el legislador carece de libertad frente a la realidad del trabajo subordinado y no puede, sin más, desconocer su existencia y despojarla de las consecuencias y garantías que le son inherentes.

Los menores costos laborales del servicio público educativo, representan quizá posibilidades de conservar o ampliar la cobertura existente. La función administrativa y la atención de los servicios públicos, se desarrollan con fundamento en el principio de economía (C.P. art. 209). Sin embargo, el ahorro y la economía, de suyo loables, no lo son cuando su condición de posibilidad se deduce simplemente del sacrificio de los Derechos Fundamentales de unas pocas personas que deben soportar injustificadamente una carga social desigual e inequitativa. La economía en la función administrativa a la que se refiere la Constitución no es aquélla que se produce a expensas de la dignidad humana.

Una administración eficiente y eficaz, sin reducir la calidad del servicio y expoliar el recurso humano -el más valioso de todos-, fácilmente encontrará rubros y posibilidades para disminuir, hasta donde sea posible, el costo de la prestación de un servicio público. Es evidente que no consulta el interés general, pese a su aparente ventaja, la modalidad contractual como opción complementaria de la estatutaria. Definitivamente, no es ésta la forma de servir al interés general. Por el contrario, se lo sacrifica, al cifrar la obtención de un ahorro en la plusvalía que el Estado, con manifiesta violación de los Derechos Fundamentales, extrae a un grupo de maestros y profesores.

Queda demostrado, a juicio de la Corte, que con base en el criterio del menor costo económico, no puede erigirse un tratamiento jurídico diferenciado para los dos grupos de docentes.

15. Se podría pensar que el régimen jurídico es diferente en razón de la distinta forma de vinculación al servicio público educativo, contractual en un caso y mediante acto administrativo en el otro.

Como ya se advirtió, el modo específico de acceso a la función pública, hace parte del régimen o tratamiento jurídico aplicable cuya variación en las dos hipótesis requiere ser justificada porque comporta consecuencias disímiles frente a supuestos materiales idénticos. Por lo tanto, no puede ser tomada en sí misma como diferencia razonable; mas bien, en dado caso, que está lejos de vislumbrarse, será el resultado jurídicamente admisible de una diferencia razonable.

Las formas sustanciales de derecho público, se ha concluido, no pueden ser desechadas por el Juez que pretende aplicar el principio de primacía de la relación laboral. Sin embargo, la Corte Constitucional, al examinar la constitucionalidad de una norma legal, si es competente para pronunciarse sobre la exclusión de dichas formas, cuando ello acarrea, frente a un supuesto de hecho similar, la configuración de un tratamiento discriminatorio. Aquí la inexequibilidad derivaría de la conducta omisiva del Legislador que propicia la desigualdad de trato y que consiste en no extender un determinado régimen

legal a una hipótesis material semejante a la que termina por ser única beneficiaria del mismo. En las condiciones en las que se enmarca la obra legislativa analizada, el reproche no se dirige contra las formalidades de derecho público, que permanecerían intocadas, sino sobre su restringido alcance.

Hasta tal grado no existen diferencias entre los dos supuestos estudiados -actividad de los docentes temporales y actividad de los docentes-empleados públicos-, que la única particularidad que exhiben los últimos respecto de los primeros es la de recibir un trato de favor emanado del régimen legal, cuya aplicación exclusiva, en estas condiciones, queda sin explicación distinta de la concesión de un privilegio. Lo que a menudo constituye la otra cara de la discriminación, cuando ella es mirada desde la óptica de los excluidos.

16. No sería extraño que el criterio diferenciador pudiera inferirse de la discrecionalidad del Estado. Ni la forma contractual ni la estatutaria, tendrían carácter forzoso. El Estado de acuerdo con las necesidades por atender y las condiciones financieras, variables en cada momento histórico, tendría la facultad de acudir libremente a una cualquiera de las dos formas.

A esta posibilidad se oponen varias consideraciones. El ejercicio permanente de una función pública, como ocurre con los “docentes temporales”, no sólo se revela en el afán del legislador de regularizar su situación en un término de seis años mediante su incorporación a la planta de personal, sino que, constitucionalmente, exige que sea la ley -que no el contrato- la que determine y regule su régimen, funciones y responsabilidades (C.P. art. 123).

A lo anterior se agrega que, por regla general, los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera, lo que consulta la eficiencia y la estabilidad propias de la función pública (C.P. art. 125).

Por lo visto, los requerimientos institucionales inmanentes a la función pública, no confieren una dilatada libertad al legislador para otorgar a una misma función pública permanente, un tratamiento que se traduzca en condiciones abiertamente dispares en lo que atañe al ingreso y régimen que la gobierna. Pero, si ello fuera así, la discrecionalidad no podría ejercitarse con menoscabo de la Constitución. El ejercicio de cualquier competencia discrecional que degenera en tratamientos discriminatorios (C.P. art. 13), frente a sujetos que se encuentren colocados en una misma situación, se torna arbitraria y pierde sustento constitucional. Por estas razones, no puede fundarse en la mera discrecionalidad la diferenciación de supuestos que, descontada ésta, comparten una misma naturaleza y características.

17. La libre voluntad de los educadores-contratistas, puede alegarse como fundamento de una diferencia predicable de los supuestos enfrentados. Empero, la libertad de acceso al servicio público educativo es común a las dos

categorías. Un elemento significativo del tratamiento al cual se sujetan los docentes-temporales, por su propia voluntad, es la ausencia de prestaciones sociales y estabilidad laboral. Es sabido, sin embargo, que en punto al trabajo los mencionados derechos y garantías son irrenunciables (C.P. art. 53).

De otro lado, el carácter público y permanente del servicio educativo estatal, dentro del cual se insertan los docentes-temporales, no se concilia con su regulación puramente contractual en la que participan los contratistas involucrados en el proceso y las autoridades administrativas, con lo cual se desconoce que las funciones y la responsabilidad de los servidores públicos, se determina en la Constitución, la ley y el reglamento (C.P. art. 123).

Lo expuesto permite concluir que no es de recibo el criterio diferenciador que intenta encontrar en la voluntad de los docentes-temporales, la causa o motivo razonable de su particular régimen jurídico.

18. Finalmente, puede aducirse que la transitoriedad de la modalidad contractual, la que debe ser eliminada en un plazo de seis años, sirve de fundamento a la disparidad de regímenes jurídicos.

En contra de esta tesis, cabe observar, en primer término, que la previsión de un régimen transitorio de seis años, significa, entre otras cosas, que dentro de ese marco temporal, se le otorga permanencia a la contratación administrativa de docentes. La vocación misma que adquieren los docentes temporales a ser incorporados progresivamente a la planta de personal, les infunde un sentido de permanencia que difícilmente les puede ser negada, pues, de ella depende que la ley cumpla con su designio que no es otro que el de integrarlos en la mencionada planta de personal dentro del indicado lapso, todo lo cual, de paso, demuestra fehacientemente tanto la permanencia de los encargos asignados a aquéllos como la semejanza material de su actividad respecto a la que desempeñan los demás maestros y profesores. Para el legislador no existe duda sobre el carácter permanente de los docentes-contratistas: “a los docentes vinculados por contrato contemplados en el párrafo primero del artículo 6º de la Ley 60 de 1993 se les seguirá contratando sucesivamente para el período académico siguiente, hasta cuando puedan ser vinculados a la planta de personal docente territorial” (Ley 115 de 1994, art. 105). En fin, pese a que la transitoriedad se estime como una forma legítima para reducir la desigualdad, dentro de la misión promocional que a este respecto le corresponde realizar al Estado según lo indicado en el inciso segundo (2º) del artículo 13 de la C.P., la inexequibilidad se impone, pues este precepto se refiere a las desigualdades materiales existentes en la sociedad y no aquellas que la misma ley establece, genera y suscita, las cuales se prohíben en la Carta al prescribir: “Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley”. (C.P. art. 13).

A la luz de las consideraciones anteriores, La Corte estima que el cargo de inconstitucionalidad sustentado en la violación del principio de igualdad está llamado a prosperar y así lo declarará. En todo caso, queda entendido que las designaciones de personal de planta, sólo se podrán llevar a cabo con estricta sujeción a las normas constitucionales y legales.

En vista de la unidad de materia que existe entre las diferentes frases que integran el parágrafo demandado, la declaración de inexequibilidad se extenderá a la integridad de la disposición demandada.

Segundo cargo: el permiso que los gobernadores pueden conceder a los alcaldes para que éstos nombren empleados docentes y administrativos en los centros educativos estatales y la autonomía municipal (Ley 60 de 1993, numeral 5, literal b; C.P. art. 315).

19. Texto de la norma demandada

Ley 60 de 1993.

“Artículo 16.- Reglas especiales para la descentralización de la dirección y prestación de los servicios de salud y educación por parte de los Municipios. Sin perjuicio de lo dispuesto en el Parágrafo 2o del artículo 14 de la presente ley, para la dirección y prestación de los servicios de salud y educación por parte de los Municipios, se observarán las siguientes reglas:

A. En salud:

(...)

B. En educación:

(...)

5. Los Municipios que organicen los sistemas de planeación de información y de pedagogía; que demuestren eficiencia y eficacia institucional; que demuestren que están realizando aportes permanentes con recursos propios para la educación; que comprueben que cumplen los planes de incorporación de maestros por contrato que llenen los requisitos de la carrera docente, podrán solicitar al Departamento, la facultad para nombrar a los empleados docentes y administrativos de los establecimientos educativos estatales que laboren en el Municipio, previo el cumplimiento de los requisitos legales para su nombramiento”.

(Se subraya la parte demandada).

Formulación del cargo

20. Según el artículo 153 de la Ley 115 de 1994, el alcalde de cada municipio tiene la facultad de designar a los educadores. Se erosiona, en consecuencia, la autonomía que la Constitución reconoce a esa entidad territorial, si el ejercicio de la anotada facultad se supedita a la autorización que ha de impartir el respectivo gobernador departamental.

Posición del Procurador General de la Nación

21. El principio de autonomía municipal, en modo alguno, resulta vulnerado por la norma demandada. Los departamentos, de conformidad con la Constitución, ejercen un importante papel de articulación entre el nivel nacional y el municipal y, además, respecto de las competencias municipales, a ellos compete desarrollar funciones de coordinación, subsidiariedad y concurrencia.

Posición del Ministerio de Educación Nacional

22. Si el docente se remunera con cargo a los fiscos municipales, la autonomía es plena. Sin embargo, la fuente de financiación, en este caso, está constituida por los recursos del situado fiscal que administra el departamento. Luego, no se observa quebranto de la carta.

Consideraciones de la Corte Constitucional

23. Coincide la Corte con las tesis expuestas por el Procurador y el apoderado del Ministerio de Educación Nacional.

La educación pública es una misión del Estado, que no puede ser reservada a un único ente territorial. Frente a esta tarea hay un compromiso que abarca todos sus niveles. Dispone la Constitución: "La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señale la Constitución y la ley" (C.P. Art. 67).

Conforme a este mandato, la Ley 60 de 1993, ha procedido a distribuir competencias en la materia entre los diferentes niveles territoriales. La técnica empleada a este respecto, no es objeto de glosa constitucional, pues es perfectamente congruente con la Carta. Se observa, en términos generales, que en atención a cada tarea, ellas se asignan a los distintos niveles territoriales tomando en debida consideración los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad (C.P. art. 288). Así mismo, en un asunto como el servicio público educativo, que por su naturaleza debe convocar la participación de las diferentes instancias gubernamentales, la ley se ha propuesto, como criterio básico, atribuir a la Nación la dirección y planificación del sector, al depar-

tamento le ha confiado su coordinación y administración y, al municipio, se le ha otorgado su prestación.

De otro lado, así como la Constitución ordena que “no se podrán descentralizar responsabilidades sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas”, la ley que pone en marcha dicho proceso, bien puede estructurarlo de manera tal que las funciones se radiquen en cabeza del ente de manera progresiva y en la medida en que se cumplan precondiciones razonables que aseguren una prestación eficiente del servicio tanto por el aspecto de infraestructura requerida como de conocimientos y destrezas para su cabal manejo y administración.

La autonomía territorial y el fenómeno descentralizador, corresponden a direcciones definitivas que tienen un grado de inexorabilidad en cuanto emanan de mandatos perentorios del Constituyente, pero se inscriben en el marco de una República unitaria y necesariamente comportan un proceso histórico de ajuste gradual y constante. De otro modo, la autonomía y la descentralización abruptas, repentinas y automáticas, amenazan lo que debe ser un avance sostenido y genuino en esta materia, poniendo en peligro los recursos del Estado y afectando a la comunidad usuaria de los servicios.

Por lo expuesto es exequible la función de coordinación que la ley asigna a los departamentos, la cual lejos de lesionar la autonomía municipal, se inspira en la necesaria gradualidad del proceso descentralizador de la educación pública, que no puede ser ajeno a la mencionada entidad territorial. Por otra parte, el departamento es la entidad que recibe y distribuye entre los municipios de su jurisdicción los recursos del situado fiscal que se destinan a la financiación del servicio educativo estatal (C.P. art. 356).

Tercer cargo: Los empleos públicos como materia de contrato (Ley 115 de 1994, art. 105; C.P. arts. 122, 123, 124 y 125 de la C.P.).

24. Texto de la norma demandada

Ley 115 de 1994

Artículo 105.- Vinculación al Servicio Educativo Estatal.

La vinculación de personal docente, directivo y administrativo al servicio público educativo estatal, sólo podrá efectuarse mediante nombramiento hecho por decreto y dentro de la planta de personal aprobada por la respectiva entidad territorial.

Únicamente podrán ser nombrados como educadores o funcionarios administrativos de la educación estatal, dentro de la planta de personal, quienes previo concurso, hayan sido seleccionados y acrediten los requisitos legales.

Los concursos para nombramientos de nuevos docentes serán convocados por los departamentos o distritos; los educadores podrán inscribirse en la entidad territorial convocante y como resultado del proceso saldrá una lista de elegibles, la cual corresponderá al número de plazas o cupos para proveer en cada municipio. El Ministerio de Educación Nacional, por intermedio del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior -ICFES-, establecerá un sistema para celebrar los concursos, de tal manera que se asegure la total imparcialidad.

Parágrafo primero.- Al personal actualmente vinculado se les respetará la estabilidad laboral y en el caso de bachilleres no escalafonados, tendrán derecho a incorporarse al Escalafón Nacional Docente siempre y cuando llenen los requisitos respectivos, en un plazo no mayor de dos (2) años. Si transcurrido este plazo no se han escalafonado, serán desvinculados del servicio educativo, salvo los bachilleres que se encuentran prestando sus servicios docentes en zonas de difícil acceso y en proceso de profesionalización comprobado, en cuyo caso contarán con dos años adicionales para tal efecto.

Parágrafo segundo.- Los educadores de los servicios educativos estatales tienen el carácter de servidores públicos de régimen especial.

Parágrafo tercero.- A los docentes vinculados por contrato contemplados en el parágrafo primero del artículo 6º de la Ley 60 de 1993 se les seguirá contratando sucesivamente para el periodo académico siguiente, hasta cuando puedan ser vinculados a la planta de personal docente territorial.

(Se subraya la parte demanda)

Formulación del cargo

25. En el artículo demandado, la ley dispone, de un lado, que los educadores de los servicios educativos estatales tienen el carácter de servidores públicos de régimen especial y, de otro, que a los docentes vinculados por contrato se les seguirá contratando sucesivamente para el período académico siguiente, hasta cuando puedan ser vinculados a la planta de personal docente territorial. De este modo, dada la naturaleza pública de la función que cumplen los docentes de los centros educativos estatales, así como de los deberes y responsabilidades de estos empleos sujetos a carrera, se impone la necesidad de que su régimen se establezca por ley y no mediante las estipulaciones de un contrato administrativo o laboral y que, de otra parte, al respectivo cargo se acceda en virtud de la ritualidad que conforman el nombramiento y la subsiguiente toma de posesión y juramento. A este respecto, la figura del contrato administrativo, mera ficción creada por el nominador, debe ser desestimada a fin de que la ley recobre su verdadera vigencia.

Consideraciones de la Corte Constitucional

26. La Corte se remite a las razones ya expuestas al analizar el primer cargo. Se impone, en consecuencia, la declaratoria de inexecutable del precepto acusado.

Cuarto cargo. La obligatoriedad de la educación religiosa (Ley 115 de 1994, arts. 23, 24 y 92; C.P. arts. 18, 19, 20, 27 y 68).

27. Texto de las normas demandadas

Ley 115 de 1994

Artículo 23.- Áreas obligatorias y fundamentales. Para el logro de los objetivos de la educación básica se establecen áreas obligatorias y fundamentales del conocimiento y de la formación que necesariamente se tendrán que ofrecer de acuerdo con el currículo y el Proyecto Educativo Institucional.

Los grupos de áreas obligatorias y fundamentales que comprenderán un mínimo del 80% del plan de estudios, son los siguientes:

1. Ciencias naturales y educación ambiental.
2. Ciencias sociales, historia, geografía, Constitución Política y democracia.
3. Educación artística.
4. Educación ética y en valores humanos.
5. Educación física, recreación y deportes.
6. Educación religiosa.
7. Humanidades, lengua castellana e idiomas extranjeros.
8. Matemáticas.
9. Tecnología e informática.

Parágrafo.- La educación religiosa se ofrecerá **en todos los establecimientos educativos**, observando la garantía constitucional según la cual, en los establecimientos del Estado ninguna persona podrá ser obligada a recibirla.

Artículo 24.- Educación religiosa. Se garantiza el derecho a recibir educación religiosa; **los establecimientos educativos la establecerán** sin perjuicio de las garantías constitucionales de libertad de conciencia, libertad de cultos y el derecho de los padres de familia de escoger el tipo de educación para sus hijos menores, así como del precepto constitucional según el cual en los es-

establecimientos del Estado ninguna persona podrá ser obligada a recibir educación religiosa.

En todo caso la educación religiosa se impartirá de acuerdo con lo establecido en la ley estatutaria que desarrolla el derecho de libertad religiosa y de cultos.

Artículo 92.- Formación del Educando. La educación debe favorecer el pleno desarrollo de la personalidad del educando, dar acceso a la cultura, al logro del conocimiento científico y técnico y a la formación de valores éticos, estéticos, morales, ciudadanos y **religiosos**, que le faciliten la realización de una actividad útil para el desarrollo socioeconómico del país.

(...)

(Se subrayan las partes demandadas).

Formulación del cargo

28. Las libertades de conciencia, pensamiento, opinión, enseñanza, cátedra, aprendizaje y religión, se violan si la ley determina la obligatoriedad de la educación religiosa en los centros de enseñanza, tanto en el nivel básico como avanzado, y si la misma es evaluable como logro académico y fundamento de la formación y del pleno desarrollo de la personalidad del educando.

Distintas disposiciones de la ley apuntan a que la educación religiosa se ofrezca “en todos los establecimientos educativos”. La salvedad de que no es obligatoria en los colegios estatales, sugiere que sí lo es en los privados. Los particulares laicos que organicen y regenten centros educativos, pese a su posición filosófica, se verán constreñidos a incorporar la enseñanza religiosa en el respectivo pensum. Siendo obligatorias y fundamentales las mismas áreas de la educación básica, en un grado más avanzado (art. 31, *ibid*), para la educación media, esta asignatura se convierte en obligatoria en ése estadio.

De otro lado, la formación de valores religiosos en los educandos a fin de favorecer el pleno desarrollo de su personalidad, como objetivo de la educación (*ibid*, art. 92), no toma en cuenta a las personas que no profesan creencia religiosa alguna. En este sentido, para los efectos de la evaluación, éstos estudiantes se enfrentarán a una desigualdad en la obtención de sus promedios académicos.

Finalmente, la educación religiosa forzosa, desvirtúa su naturaleza constitucional puramente optativa. En estas condiciones, quienes no desean tomar la asignatura religiosa -que se ofrece por principio a todos-, no tendrán alternativa distinta de revelar sus creencias y exteriorizar aspectos de su propia conciencia y fuero interno.

Posición del Procurador General de la Nación

29. La neutralidad del Estado frente a los asuntos religiosos, no implica indiferencia absoluta en la materia y no es “contraria al privilegio igualitario de las religiones frente a los no creyentes”. Las normas, por ende, son exequibles, siempre que se respete una igualdad de oportunidades “en la oferta educativa entre las diversas religiones” y no se utilice la coerción para obligar a los educandos a asistir a las clases correspondientes.

Posición del Ministerio de Educación Nacional

30. Las normas son exequibles como quiera que ellas sólo obligan a “ofrecer” la educación religiosa y se abstienen de imponerla. La ley es competente para intervenir en el currículo y señalar las áreas que el mismo debe cubrir (C.P. arts. 67, 150-23 y 189-21). Adicionalmente, Colombia “es una nación creyente y con actitud confesional”, que en el preámbulo de su Constitución ha invocado la protección de Dios. Lo anterior debe entenderse sin perjuicio del respeto que se profesa a las diferentes religiones.

Consideraciones de la Corte Constitucional

31. Salvo la inclusión obligatoria de la educación religiosa en el plan de estudios y la mención de su importancia en la formación del educando, las normas demandadas se limitan a repetir, de manera general, los preceptos que ya se contienen en la Constitución. Dado que el contenido regulativo de las normas transcritas es mínimo en lo tocante a la libertad de religión y cuando existe es reiterativo de la normativa constitucional, no serán declaradas inexecutable en cuanto hayan podido desarrollar una materia que es propia de la ley estatutaria.

La Ley Estatutaria 133 de 1994 “por la cual se desarrolla el derecho de libertad religiosa y de cultos, reconocido en el artículo 19 de la Constitución Política”, contiene las siguientes disposiciones que aclaran la presente controversia:

ARTICULO 6º. La libertad religiosa y de cultos garantizada por la Constitución comprende, con la consiguiente autonomía jurídica e inmunidad de coacción, entre otros, los derechos de toda persona:

(...)

g) De recibir e impartir enseñanza e información religiosa, ya sea oralmente, por escrito o por cualquier otro procedimiento, a quien desee recibirla; de recibir esa enseñanza e información o rehusarla;

h) De elegir para sí y los padres para los menores o los incapaces bajo su dependencia, dentro y fuera del ámbito escolar, la educación religiosa y moral

según sus propias convicciones. Para este efecto, los establecimientos docentes ofrecerán educación religiosa y moral a los educandos de acuerdo con la enseñanza de la religión a la que pertenecen, sin perjuicio de su derecho de no ser obligados a recibirla. La voluntad de no recibir enseñanza religiosa y moral podrá ser manifestada en el acto de matrícula por el alumno mayor de edad o los padres o curadores del menor o del incapaz;

Al examinar el proyecto de ley estatutaria, la Corte Constitucional, expresó:

“Por lo que se refiere al literal h) del mismo artículo 6º del Proyecto de Ley Estatutaria de Libertad Religiosa y de Cultos que se examina en esta oportunidad, la Corte declarará su exequibilidad, bajo el entendimiento de que la libertad religiosa que se reconoce, debe ser plenamente garantizada en el sentido de que en ningún caso se puede condicionar la matrícula del estudiante; en consecuencia se debe respetar lo prescrito en el ordinal g) del mismo artículo que reitera expresamente, con relación a la enseñanza y educación religiosa, el derecho de toda persona a recibirla o a rehusarla”.

En la parte resolutive de la sentencia se lee:

“Segundo.- Declarar exequibles también los siguientes artículos:

El artículo 6º en el entendido de que la previsión del literal h) no condiciona la matrícula del estudiante y de que a este respecto es preciso concordar su sentido con el literal g) del mismo artículo”.

32. A la luz de la Constitución y de la referida ley estatutaria, las que integran un bloque de constitucionalidad, pueden analizarse las dos novedades que introduce la ley examinada.

El ofrecimiento de educación religiosa en todos los establecimientos educativos, que dispone la norma, es la condición de posibilidad para que toda persona pueda elegir “la educación religiosa y moral según sus propias convicciones”. Elegir y recibir libremente educación religiosa corresponde a un elemento constitutivo del núcleo esencial de la libertad religiosa, que sería teórico sino encuentra la suficiente oferta de este tipo de educación. El fin de la norma se encamina a crear los presupuestos de la libre opción religiosa y, desde este punto de vista, no puede ser inconstitucional, en el entendido -que la ley estatutaria precisa con nitidez- de que en todos los establecimientos, públicos y privados, nadie puede ser obligado a recibirla (Ley 133 de 1994, art. 6º literal g).

Finalmente, la adecuada formación religiosa, como meta educativa, sólo puede erigirse en objetivo digno de ser perseguido para aquellas personas que libremente acepten recibir dentro de su plan de estudios la anotada educación

religiosa, no así para quienes la rehusen. Si existe libertad para inscribirse en esta clase de cursos, no es posible que con carácter prescriptivo general se postule como ideal educativo la adecuada formación religiosa. Por lo expuesto, la Corte declarará la constitucionalidad condicionada de la expresión “religiosos” que aparece en el artículo 92 de la Ley 115 de 1994. En todo lo demás, no se observa quebranto alguno a la Constitución.

Quinto cargo. Servicio educativo obligatorio y exclusión del estudiante (Ley 115 de 1994, arts. 95 y 96; C.P. arts. 44 y 67).

33. Texto de las normas demandadas

Ley 115 de 1994.

Artículo 95. Matrícula. La matrícula es el acto que formaliza la vinculación del educando al servicio educativo. Se realizará **por una sola vez**, al ingresar el alumno a un establecimiento educativo, **pudiéndose establecer renovaciones** para cada período académico.

Artículo 96. Permanencia en el Establecimiento Educativo. El reglamento interno de la institución educativa establecerá las condiciones de permanencia del alumno en el plantel y el **procedimiento en caso de exclusión**.

La reprobación **por primera vez** de un determinado grado por parte del alumno, no será causal de exclusión del respectivo establecimiento, **cuando no esté asociada a otra causal expresamente contemplada en el reglamento institucional o manual de convivencia**.

(Se subrayan las partes demandadas).

Formulación del cargo

La renovación periódica de la matrícula y la previsión de un procedimiento de exclusión del alumno, sin contar con su simultáneo ingreso o reinserción en otro centro de enseñanza, desconoce la obligatoriedad y gratuidad de la educación preescolar y básica -nueve años- en las instituciones del Estado.

Posición del Procurador General de la Nación

34. El cargo del demandante no debe prosperar, pues, ignora que la educación tiene la naturaleza de un “derecho-deber”, generador de obligaciones y responsabilidades a cargo del estudiante, como lo ha puesto de presente la Corte Constitucional en su sentencia T-341 de 1993.

Posición del Ministerio de Educación Nacional

35. La exclusión del estudiante del servicio educativo es una alternativa legítima y válida, si éste viola el reglamento e incumple sus responsabilidades. Por lo tanto, "la permanencia en el servicio educativo no excluye la existencia de un régimen disciplinario propio de cualquier comunidad organizada".

Consideraciones de la Corte Constitucional

36. La previsión de una periódica renovación de la matrícula, en sí misma no viola el deber del Estado de ofrecer educación preescolar y básica, salvo que ella deje de hacerse, dentro de esos ciclos, sin un motivo serio, grave y debidamente fundado. La debida prestación del servicio educativo, por parte del Estado, supone que los educandos cumplan las condiciones razonables que se establezcan en la ley y el reglamento. El cumplimiento de dichas condiciones asegura, hasta el máximo grado de educación obligatoria y gratuita, el acceso y la permanencia en el sistema educativo (C.P. art. 67).

La renovación periódica de la matrícula, no significa librar a la contingencia, como equivocadamente lo interpreta el demandante, el derecho a recibir educación preescolar y básica, pues tanto el derecho como la permanencia se garantizan siempre y cuando se observen requisitos mínimos y razonables cuyo conocimiento es público y su aplicación controlable a través de un procedimiento objetivo e imparcial. La renovación de la matrícula, a la cual, en principio se tiene derecho, es una oportunidad para apreciar la observancia de las condiciones mínimas de permanencia del estudiante en el centro educativo público.

La Corte Constitucional ha reiterado en infinidad de ocasiones que los derechos constitucionales no son absolutos. Al deber del Estado de impartir educación, correlativamente se acompañan en el plano individual derechos públicos subjetivos, que no pueden ser absolutos. El esfuerzo fiscal y humano que realiza el Estado, que no es otra cosa que la comunidad organizada, reclama de los estudiantes un debido aprovechamiento de las oportunidades brindadas en condiciones de escasez. En este orden de ideas, concedida la oportunidad de estudio, el comportamiento del estudiante si reiteradamente incumple pautas mínimas y denota desinterés o grave indisciplina, puede ser tomado en cuenta como motivo de exclusión del sistema educativo que, si bien se funda en la permanencia como principio, excepcionalmente admite la separación del estudiante cuando se dan causas graves y objetivas según la apreciación de un criterio pedagógico, maduro y democrático que en las circunstancias concretas la juzgue indispensable.

En el evento de que llegare a imponerse, como sanción disciplinaria, la exclusión del establecimiento educativo público, supeditar la ejecución de la

medida a que simultáneamente se contemple el reingreso del estudiante a otro centro docente estatal, aparte de restarle toda fuerza y sentido, olvida que la conducta que la ha motivado traduce el incumplimiento de un deber ante la sociedad y el Estado, esto es, frente a todo el sistema educativo público al cual pertenece el primero.

Las ideas anteriores han sido sostenidas de manera constante por esta Corporación.

“A pesar de ser la educación un derecho fundamental de la persona, también exige de ésta el cumplimiento de determinadas obligaciones.

El estudiante tiene una obligación consigo mismo -en primer lugar-, con la familia, la sociedad y el Estado -en segundo lugar-, para lograr el progreso en su formación académica.

Sobre el derecho-deber en materia de educación, Peces-Barba considera al respecto lo siguiente: “Este tercer nivel que yo denomino provisionalmente derecho-deber, supone que el mismo titular del derecho tiene al mismo tiempo una obligación respecto a esas conductas protegidas por el derecho fundamental. No se trata que frente al derecho del titular otra persona tenga un deber frente a ese derecho, sino que el mismo titular del derecho soporta la exigencia de un deber. Se trata de derechos valorados de una manera tan importante por la comunidad y por su ordenamiento jurídico que no se pueden abandonar a la autonomía de la voluntad sino que el Estado establece deberes para todos, al mismo tiempo que les otorga facultades sobre ellos. El caso más claro de esta tercera forma de protección de los derechos económicos, sociales y culturales es el derecho a la educación correlativo de la enseñanza básica obligatoria”¹. (Corte Constitucional Sentencia T-186 del 12 de mayo de 1993. M.P.: Dr. Alejandro Martínez Caballero).

En punto a la formación en disciplina y responsabilidad como elementos esenciales de la educación, la Corte ha puesto de presente, la reflexión básica siguiente:

“La educación que la Carta Política consagra como derecho y como servicio público no comprende tan sólo la transmisión de conocimientos o la instrucción del estudiante en determinadas áreas, sino que encierra, ante todo, la formación moral, intelectual y física de la persona, tal como lo declara sin rodeos el artículo 67, inciso 5^º, de la Constitución.

1 PECES-BARBA, Gregorio. Escritos sobre Derechos Fundamentales. Eudesa Universidad. Madrid. 1968. p. 209.

La labor educativa que desempeñan la familia, los planteles y el Estado no termina en el individuo que la recibe sino que, como tantas veces lo ha expresado esta Corte, cumple una **función social** en cuanto sus resultados -positivos o negativos- repercuten necesariamente en la colectividad cuando el estudiante entra en relación con ella. De los principios y valores que profese y practique -los cuales no adquiere por generación espontánea, sino que le deben ser inculcados desde la más tierna infancia hasta el último grado de la formación profesional -depende en gran medida el comportamiento del individuo en el medio social, el cual se traduce, a la vez -miradas las cosas globalmente- en la forma de vida de la sociedad entera. Nada bueno puede esperarse de un conglomerado cuyos integrantes, por el descuido de sus mayores, carecen de una mínima estructura moral o de los principios básicos que hagan posible la convivencia pacífica, el mutuo respeto, el acatamiento del orden jurídico y el sano desarrollo de las múltiples relaciones interindividuales y colectivas.

El hombre -considera la Corte- debe estar preparado para vivir en armonía con sus congéneres, para someterse a la disciplina que toda comunidad supone, para asumir sus propias responsabilidades y para ejercer la libertad dentro de las normas que estructuran el orden social.

Así, pues, de ninguna manera ha de entenderse completo ni verdadero un derecho a la educación al que se despoja de estos elementos esenciales, reduciéndolo al concepto vacío de pertenencia a un establecimiento educativo. La vinculación formal de la persona a un plantel resulta ser inútil si no está referida al contenido mismo de una **formación integral** que tome al individuo en las distintas dimensiones del ser humano y que se imparta con la mira puesta en la posterior inserción de aquel en el seno de la sociedad.

De lo dicho se concluye que cuando el centro educativo exige del estudiante **respuestas**, en materia académica, disciplinaria, moral y física, o cuando demanda de él unas **responsabilidades** propias de su estado, así como cuando impone **sanciones** proporcionales a las faltas que comete, siempre que desempeñe tal papel de modo razonable y sujeto al orden jurídico, no está violando los derechos fundamentales del educando sino, por el contrario, entregando a éste la **calidad** de educación que la Constitución desea”. (Sentencia T-341 del 25 de agosto de 1993. M.P.: Dr. José Gregorio Hernández Galindo).

Finalmente, se anotó en la sentencia de la Corte Constitucional T-402 del 3 de junio de 1992:

“La Constitución garantiza el acceso y la permanencia en el sistema educativo, salvo que existan elementos razonables -incumplimiento académico o graves faltas disciplinarias del estudiante- que lleven a privar a la persona del beneficio de permanecer en una entidad educativa determinada”.

De acuerdo con las consideraciones anteriores, el cargo no prospera.

Sexto cargo. Participación de los estudiantes en los consejos (Ley 115 de 1994, arts. 94, 143, 155, 159, 160 y 162 ; C.P. art. 45).

37. Texto de las normas demandadas

Ley 115 de 1994.

Artículo 94. Personero de los Estudiantes. En todos los establecimientos de educación básica y de educación media y en cada año lectivo, los estudiantes elegirán a un alumno **del último grado que ofrezca el establecimiento**, para que actúe como personero de los estudiantes y promotor de sus derechos y deberes.

El personero de los estudiantes tendrá las siguientes funciones:

a. Promover el cumplimiento de los derechos y deberes de los estudiantes como miembros de la comunidad educativa, y

b. Presentar ante el Rector del establecimiento las solicitudes que considere necesarias para proteger los derechos de los estudiantes y facilitar el cumplimiento de sus deberes.

Parágrafo.- Las decisiones respecto a las solicitudes del personero de los estudiantes serán resueltas en última instancia por el Consejo Directivo o el organismo que haga las veces de suprema autoridad del establecimiento.

Artículo 143.- Consejo Directivo de los Establecimientos Educativos Estatales. En cada establecimiento educativo del Estado existirá un Consejo Directivo integrado por:

a. El rector del establecimiento educativo, quien lo convocará y presidirá;

b. Dos representantes de los docentes de la institución;

c. Dos representantes de los padres de familia;

d. Un representante de los estudiantes **que debe estar cursando el último grado de educación que ofrezca la institución**;

e. Un representante de los ex-alumnos de la institución, y

f. Un representante de los sectores productivos del área de influencia del sector productivo.

Para la elección de los representantes a que se refiere este artículo, el Gobierno Nacional establecerá la reglamentación correspondiente que asegure la

participación de los estamentos que lo integran y fije el período para el cual se elegirán.

Parágrafo. Los establecimientos educativos con escaso número de docentes o de alumnos y que se hayan acogido al régimen de asociación previsto en los artículos 138 y 140 de esta ley, contarán con un consejo directivo común elegido de manera democrática.

Artículo 155.- Junta Nacional de Educación -JUNE-. Créase la Junta Nacional de Educación -JUNE- que funcionará como órgano científico, con carácter consultor permanente del Ministerio de Educación Nacional, para la planeación y diseño de las políticas educativas del Estado.

Artículo 159.- Composición de la Junta Departamental de Educación -JUDE-. Las Juntas Departamentales de Educación estarán conformadas por:

1. El gobernador del departamento o su delegado quien la presidirá;
2. El Secretario de Educación Departamental;
3. El Secretario de Hacienda Departamental o su delegado;
4. El Director de la Oficina de Planeación Departamental o del organismo que haga sus veces;
5. El Representante del Ministerio de Educación Nacional;
6. Un Alcalde designado por los alcaldes del mismo Departamento;
7. Dos representantes de los educadores designados por la organización sindical de educadores que acrediten el mayor número de afiliados en el Departamento;
8. Un representante de los directivos docentes del departamento designado por la asociación de directivos docentes que acredite el mayor número de afiliados;
9. Un representante de las instituciones educativas privadas designado por la asociación que acredite el mayor número de afiliados;
10. Un representante de las comunidades indígenas o campesinas o uno de las comunidades negras o raizales, si las hubiere, escogido por las respectivas organizaciones, y
11. Un representante del sector productivo.

Artículo 160.- Composición de la Junta Distrital de Educación. En cada uno de los distritos habrá una Junta Distrital de Educación conformada por:

- 1. El Alcalde del Distrito quien la presidirá;**
- 2. El Secretario de Educación Distrital**
- 3. El Secretario de Hacienda Distrital o su delegado;**
- 4. El Director de la Oficina de Planeación Distrital o del organismo que haga sus veces;**
- 5. El Representante del Ministerio de Educación Nacional;**
- 6. Dos (2) representantes de los educadores designados por la organización sindical de educadores que acrediten el mayor número de afiliados en el distrito;**
- 7. Un representante de las instituciones educativas privadas designado por la asociación que acredite el mayor número de afiliados;**
- 8. Un representante de los directivos docentes del distrito designado por la asociación de directivos docentes que acredite el mayor número de afiliados;**
- 9. Un representante del sector productivo, y**
- 10. Un representante de las comunidades negras, si las hubiere, escogido por las respectivas organizaciones.**

Artículo 162.- Composición de la Junta Municipal de Educación -JUME-. Las Juntas Municipales de Educación estarán conformadas por:

- 1. El Alcalde, quien la presidirá;**
- 2. El Secretario de Educación Municipal o el funcionario que haga sus veces;**
- 3. Un director de Núcleo designado por la asociación de directores de núcleo o quien haga sus veces;**
- 4. Un representante del Concejo Municipal o de las juntas administrativas locales, donde existan;**
- 5. Dos representantes de los educadores, uno de los cuales será directivo docente, designados por las respectivas organizaciones de educadores y de directivos docentes que acrediten el mayor número de afiliados;**

6. Un representante de los padres de familia;

7. Un representante de las comunidades indígenas, negras o campesinas, si las hubiere, designado por las respectivas organizaciones;

8. Un representante de las instituciones educativas privadas del municipio, si las hubiere, designado por la asociación que acredite el mayor número de afiliados.

(Se subrayan las partes demandadas).

Formulación del cargo

38. La participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan que ver con la protección, educación y progreso de la juventud (C.P. art. 45), no puede ser indebidamente restringida por la ley. Las normas acusadas lo hacen cuando limitan, sin justificación alguna, a los estudiantes de último grado la posibilidad de ser elegibles para los cargos de “personero de los estudiantes” y representante del cuerpo estudiantil en el “consejo directivo de los establecimientos educativos estatales”. En este mismo sentido, es inconstitucional la exclusión que recae sobre los estudiantes adolescentes cuando se los margina de las juntas de educación nacional, departamental y municipal.

Posición del Procurador General de la Nación

39. Las normas son exequibles. La participación de los “educandos” no se limita a la “figura del personero (...) existen otros niveles regulados por el citado ordenamiento donde se hace efectiva la participación de aquéllos que la misma Ley 115 denomina como integrantes de la comunidad educativa”.

Consideraciones de la Corte Constitucional

40. Establecer requisitos de elegibilidad no vulnera el núcleo esencial de ningún derecho de participación, salvo que carezcan de razonabilidad o se enderecen directa o indirectamente a impedir o inhibir el respectivo derecho.

Normalmente, los aludidos requisitos, en el marco de la democracia representativa, se orientan a establecer calidades que se consideran necesarias para ejercer correcta e idóneamente una determinada función pública o social.

En el ámbito de la democracia escolar, la Corte estima que el legislador ha establecido un requisito razonable para los cargos representativos de personero estudiantil y miembro del consejo directivo: cursar el último grado en el establecimiento educativo. La condición impuesta garantiza, por regla general, una mejor mediatización de los intereses de todos los estudiantes, si se toma en cuenta el mayor número de experiencias y conocimientos que necesaria-

mente ha acumulado el estudiante que se encuentra en esa situación y su mayor grado de madurez, todo lo cual seguramente le permite ser más consciente de las necesidades y anhelos del cuerpo estudiantil. Si bien todo requisito supone un grado de limitación, el examinado no impide que el universo de los estudiantes participe en la elección como electores y que, en su momento, toda persona tenga la posibilidad de acceder a dichos cargos representativos cuando llegue al último grado.

Finalmente, el hecho de que el Estado y la sociedad, según la Constitución (C.P. art. 45), garanticen la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo su protección, educación y progreso, no significa que en todo organismo que tenga ese objetivo necesariamente deba contemplarse una misma medida de participación juvenil. Aunque, por regla general debe favorecerse la participación de los jóvenes, excepcionalmente cabe negarla si la índole de las funciones de la entidad y otros factores de gran complejidad, le restan objetivamente plausibilidad y sentido a dicha participación, lo que sólo se puede resolver en cada caso concreto. Es claro que en el evento de que la participación juvenil no pueda lograrse, el organismo, consecuente con su ideario, debe consultar las necesidades y deseos de la juventud y procurar satisfacerlas y encauzarlos de la mejor manera posible.

Examinadas las funciones de los distintos organismos, la Corte concluye que si bien no siempre puede articularse una forma de representación de la juventud en éstos, su ausencia sólo es constitucionalmente relevante dependiendo del grado de proximidad que tengan con la comunidad educativa y de la trascendencia de las decisiones que la afecten y que ellos adopten. Se observa que la ausencia de participación en el círculo inmediato del joven comporta una violación manifiesta de sus derechos y del designio de la Constitución que desea insertarlo en una praxis democrática dentro de su entorno inmediato de modo que ella incida eficazmente en su formación espiritual. No obstante, de organismos existencialmente alejados del mundo inmediato del joven ordinariamente se desprenden decisiones que le interesan en un sentido sustancial, tal es el caso de las juntas en las que se adoptan las políticas sobre la planeación y diseño del sector educativo.

La participación de la juventud en el círculo inmediato, por su propia naturaleza, puede privilegiar formas de participación directas y representativas. La participación en los sistemas de protección, educación y progreso de la juventud, dada su capacidad de afectar globalmente a la juventud de una manera que ésta a veces difícilmente percibe, no puede sustraerse como espacio de participación activa de los jóvenes, pero por su creciente complejidad, demanda mecanismos y canales de participación que, aunque no sean representativos, materialmente sirvan al propósito de recibir y tramitar las demandas e inquietudes de la juventud.

El hecho de que un organismo superior del sistema -como las juntas educativas- no incorpore en su seno a un representante de los jóvenes, indefectiblemente no conduce a la inconstitucionalidad, pues la participación activa no se reduce a esa modalidad. Lo decisivo en este punto es que el organismo cuyo objeto sea la protección, educación y progreso de la juventud, disponga de mecanismos, instancias y medios a través de los cuales pueda darse una significativa y útil participación de los jóvenes.

Las funciones de las juntas educativas, en algunos aspectos sólo se refieren a materias relacionadas con la prestación técnica del servicio educativo y la coordinación interadministrativa de los agentes del servicio. Pero, en las restantes funciones, su pertinencia respecto de los intereses y necesidades de los jóvenes, es difícil de negar y pese a ello no se contemplan formas o medios a través de los cuales se recojan sus ideas, reclamos, planteamientos, peticiones y demandas.

Por lo expuesto, se declarará la exequibilidad condicional de las normas acusadas. La condición consiste en que las Juntas respecto de los asuntos que más directamente conciernan a la juventud, deberán acordar mecanismos y formas de participación que sean compatibles con su estructura y funciones y que permitan y den cauce a la intervención de los jóvenes.

DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corté Constitucional,

RESUELVE:

Primero. Declarar INEXEQUIBLE el párrafo 1º del artículo 6º de la Ley 60 de 1993.

Segundo. Declarar EXEQUIBLE el numeral 5º de la parte B, del artículo 16 de la Ley 60 de 1993.

Tercero. Declarar INEXEQUIBLE el párrafo tercero (3º) del artículo 105 de la Ley 115 de 1994.

Cuarto. Declarar EXEQUIBLE las expresiones, 6. Educación religiosa y en todos los establecimientos educativos, del artículo 23 de la Ley 115 de 1994.

Quinto. Declarar EXEQUIBLE la expresión los establecimientos educativos la establecerán, del artículo 24 de la Ley 115 de 1994.

Sexto. Declarar EXEQUIBLE la expresión religiosos, del artículo 92 de la Ley 115 de 1994, bajo el entendimiento de que no puede prescribirse como objetivo de la formación del educando si éste ha rehusado la educación religiosa.

Séptimo. Declarar EXEQUIBLES las expresiones por una sola vez y pudiéndose establecer renovaciones del artículo 95 de la Ley 115 de 1994.

Octavo. Declarar EXEQUIBLES las expresiones procedimiento en caso de exclusión del inciso primero del artículo 96 de la Ley 115 de 1994 y por primera vez y cuando no esté asociado a otra causal expresamente contemplada en el reglamento institucional o manual de convivencia del inciso segundo del artículo 96 de la Ley 115 de 1994.

Noveno. Declarar EXEQUIBLES las expresiones del último grado que ofrezca el establecimiento, del artículo 94 de la Ley 115 de 1994 y que debe estar cursando el último grado de educación que ofrezca la institución, del artículo 143 de la Ley 115 de 1994.

Décimo. Declarar EXEQUIBLES, por las razones expuestas en la parte motiva, los artículos 155, 159, 160 y 162 de la Ley 115 de 1994, bajo el entendido de que las Juntas acordarán mecanismos y formas de participación que sean compatibles con su estructura y funciones a fin de dar cauce a la intervención de los jóvenes en aquellos asuntos que más directamente les concierne.

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

JORGE ARANGO MEJIA, Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL, Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ, Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA, Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO, Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, Magistrado

FABIO MORON DIAZ, Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA, Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO, Secretaria General

**SENTENCIA No. C-556
de diciembre 06 de 1994**

INTERPRETACION DE TEXTOS OSCUROS

La redacción de un texto legal no puede generar confusión en los destinatarios, sino todo lo contrario, ofrecer estabilidad y certeza jurídicas. Como la sociedad civil tiene el deber supremo de acatar la ley, obviamente cuenta con el derecho de exigir de la autoridad la claridad normativa, pues lo último que la norma jurídica puede hacer es generar incertidumbre, aspecto que riñe con su fin. La claridad de la ley, indudablemente, conduce a su observancia y, sobre todo, a adecuar la conducta humana dentro de lo justo legal; además, facilita la función judicial para aplicar el derecho con un principio exacto de juridicidad establecido por el deber ser hipotético de la norma jurídica. El Soberano le ha dado a la Corte el mandato de salvaguardar la Constitución con dos fines: mantener la integridad del estatuto fundamental, y asegurar la supremacía de la normatividad constitucional. La guarda, aunque supone una responsabilidad fundada en un deber, genera, para su adecuado desarrollo, la potestad como medio proporcionado para la consecución del fin. Esa potestad se expresa en la iuris dictio. Esta Corporación tendrá que precisar los términos del texto acusado, para decir su adecuada interpretación, acorde con el espíritu de la Carta Política vigente.

PENSION DE INVALIDEZ-Irrenunciabilidad

La normatividad constitucional garantiza pues el derecho irrenunciable a la seguridad social, la cual, en lo referente a la pensión de invalidez, constituye un patrimonio inalienable del incapacitado. Además, los mismos criterios que tuvo el legislador para considerarla inembargable, valen para hacerla irrenunciable, pues donde caben las mismas causas, caben efectos similares, más aún cuando la

norma consagra para la pensión de invalidez la inembargabilidad total. Por tanto, el sentido del texto acusado es el siguiente: La pensión de invalidez, además de ser irrenunciable, es inembargable per se. Las demás prestaciones sociales consagradas en el Decreto 929 de 1976 y en otras disposiciones aplicables, son embargables sólo hasta un 50% de su valor, siempre y cuando sean en favor de cooperativas legalmente autorizadas o para cubrir pensiones alimenticias que se deban de conformidad con las disposiciones comunes.

SALARIO-Inembargabilidad

La inembargabilidad del salario, en determinada proporción no es exclusivamente en favor de los trabajadores, sino también de sus familias; y dicha protección no es sólo para los empleados de la Contraloría, sino común a los trabajadores en general, sean públicos o privados. Por ello carece de lógica el argumento del actor, porque el beneficio de la inembargabilidad no cobija únicamente a los empleados de la Contraloría, ya que dicha disposición se encuentra también en todos los estatutos que regulan la materia, tanto en el sector público como en el privado.

PRESTACIONES SOCIALES-Irrenunciabilidad

La norma bajo examen trata de dos situaciones diferentes: Por una parte de la irrenunciabilidad de las prestaciones sociales y por el otro regula lo relativo a la inembargabilidad de la pensión de invalidez. El sentido que fluye de la disposición acusada es que las prestaciones sociales son irrenunciables, lo cual está de acuerdo con el principio general de la irrenunciabilidad de los derechos laborales que son ciertos e indiscutibles. En consecuencia, cuando el trabajador ha adquirido el derecho, no puede renunciar a su beneficio. Este principio que ya estaba consagrado a nivel legal en la legislación laboral fue elevado a canon constitucional en 1991 en el artículo 53, el cual consagra entre los principios mínimos fundamentales que deben ser tenidos en cuenta en el Estatuto del Trabajo, que debe expedir el Congreso, el de la "irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas generales". La pensión de invalidez es inembargable en su totalidad; pero en cambio si son embargables las demás prestaciones así como los sueldos en la proporción señalada por la ley.

Ref.: Expediente D-626

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo veintidós (22), inciso primero, del Decreto 929 de 1976, por el cual se otorgan garantías y prestaciones a los funcionarios y empleados de la Contraloría General de la República.

Actor: Alvaro Carrera Carrera.

Magistrado Ponente: Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA.

Tema: Interpretación de normas oscuras. Irrenunciabilidad de derechos sociales.

Santafé de Bogotá, D. C., seis (6) de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Alvaro Carrera Carrera, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución política, demandó la inexecutable del artículo 22, inciso primero, del Decreto 929 de 1976, por el cual se otorgan garantías y prestaciones a los funcionarios y empleados de la Contraloría General de la República.

Una vez admitida la demanda, se ordenaron las comunicaciones constitucionales y legales correspondientes; se fijó en lista el negocio en la Secretaría General de Corporación para efectos de la intervención ciudadana y, simultáneamente, se dio traslado al Procurador General de la Nación, al Contralor General de la República, al Secretario General de la Presidencia de la República y al señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, con el fin de solicitarles respectivamente su concepto.

Una vez cumplidos todos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución Política y en el Decreto 2067 de 1991 procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

El tenor literal de la norma acusada es el siguiente:

“Decreto 929 de 1976

“Por el cual se establece el régimen de prestaciones sociales de los funcionarios y empleados de la Contraloría General de la República y sus familiares.

“El Presidente de la República de Colombia, en uso de las facultades extraordinarias que le confiere la Ley 20 de 1975, y oído el concepto de la Comisión Interparlamentaria prevista en la misma Ley.

“...

“Artículo 22.- Las prestaciones sociales consagradas en este decreto y en otras disposiciones aplicables son irrenunciables con excepción de la pensión de invalidez que es inembargable; las demás, así como los sueldos, sólo podrán serlo hasta un 50% de su valor siempre que sean en favor de

Cooperativas legalmente autorizadas o para cubrir pensiones alimenticias que se deban de conformidad con las disposiciones civiles”.

III. LA DEMANDA

A. Normas constitucionales que se consideran infringidas.

El actor considera que el precepto acusado vulnera el artículo 13 de la Constitución Política.

B. Fundamentos de la demanda.

Luego de manifestar que la norma impugnada está mal redactada y de hacer un ligero análisis de las posibles interpretaciones del artículo 22 del Decreto 929 de 1976, señala el actor que la disposición por él acusada establece privilegios a los funcionarios y empleados de la Contraloría General de la República, al disponer que sus sueldos son inembargables, con lo cual se discrimina de este principio de inembargabilidad a los demás empleados públicos y privados, ajenos a la contraloría violando de esta manera -sostiene el demandante- el artículo 13 superior.

IV. INTERVENCIONES

1. El ciudadano Carlos M. Quintero Fuentes, presentó ante esta Corporación escrito en el que defiende la constitucionalidad de la norma acusada, con base en los argumentos que a continuación se resumen.

Considera el interviniente que el trabajo goza de la especial protección del Estado, en virtud del artículo 53 de la Constitución Nacional que ampara incondicionalmente al trabajador frente a hechos de cualquier índole; sostiene que ni siquiera el gobierno, en uso de las facultades que le otorga la declaratoria del estado de excepción, puede desmejorar los derechos sociales de los trabajadores (artículo 215).

En relación con la norma acusada, sostiene que ésta no viola la igualdad, ya que de no establecerse limitaciones a la embargabilidad, se pondría en peligro el principio de justicia, pues el Estado protege el salario en virtud de las personas que dependen de él, es decir, el trabajador y su familia.

Finalmente sostiene que la disposición acusada recoge lo dispuesto en normas de nuestro ordenamiento jurídico laboral, verbigracia los artículos 154, 155, 156 del Código Sustantivo del Trabajo, lo mismo que el Decreto 1848 de 1969 que en su Artículo 96 prevé:

“Artículo 96.- EMBARGABILIDAD DEL SALARIO. 1. Es embargable hasta la mitad del salario para el pago de las pensiones alimenticias que se deban conforme a lo dispuesto en el artículo 411 del Código Civil, lo mismo que para satisfacer las obligaciones impuestas por la ley para la protección de la mujer y de los hijos.

2. En los demás casos, solamente es embargable la quinta parte de lo que excede del valor del respectivo salario mínimo legal”.

V. CONCEPTO FISCAL

En la oportunidad legal, el señor Procurador General de la Nación se pronunció sobre la demanda presentada por el actor y solicitó a esta Corporación que se declare la exequibilidad de la norma acusada de acuerdo con los argumentos que a continuación se enuncian.

Sostiene que si bien es cierto el artículo 22 del Decreto 929 de 1976 no goza de una redacción muy clara, el sentido de su alcance se puede determinar por medio de las normas que regulan el régimen de prestaciones sociales de la Contraloría General de la República.

Afirma el señor Procurador que la inembargabilidad de los sueldos es una garantía reconocida por el legislador (tanto en el sector público como en el sector privado), y desarrolla el principio de derecho laboral conocido como la remuneración mínima vital y móvil (art. 53 C.P.), para la protección del salario del trabajador, con el fin de que se le permita al empleado y a su familia satisfacer de manera digna sus necesidades vitales.

Advierte que con respecto de la posibilidad de embargar el salario del empleado en un 50% en favor de las Cooperativas legalmente autorizadas, debe entenderse que tal motivo de deducción no puede afectar el salario mínimo legal, sino sólo el excedente sobre dicho salario mensual. Mientras que, en el caso del pago de las pensiones alimenticias, sí puede ordenarse el embargo del sueldo, afectando incluso el salario mínimo legal.

Finalmente señala el concepto fiscal que la inembargabilidad total o parcial de los sueldos no es un privilegio de los empleados de la Contraloría General de la República, pues todos los estatutos que regulan la materia la contemplan casi en forma idéntica y tanto en el sector público como en el sector privado (arts. 154, 155, 156 del C.S.T., modificados los dos primeros por la Ley 22 de 1984 y los decretos 3135 de 1968 y 1848 de 1969). Por lo anterior, al no evidenciarse un trato discriminatorio (en su sentido positivo o negativo) en contra o a favor de los empleados de la Contraloría General de la República,

el señor Procurador en su concepto Fiscal solicita a esta Corte que declare la exequibilidad del artículo 22 del Decreto 929 de 1976.

III. CONSIDERACIONES DE LA SALA

I. Competencia.

Por dirigirse la demanda contra una disposición que hace parte de un Decreto con fuerza de ley, es competente la Corte Constitucional para decidir sobre su constitucionalidad, según lo prescribe el numeral 5º del artículo 241 de la Constitución Política.

II. La materia.

1. Alcances de la interpretación de textos oscuros

Para regular eficazmente las relaciones sociales, la ley debe ser clara, so riesgo de entorpecer la dirección hacia el bien común y no realizar el interés general. Por ello la Corte, para comenzar, expresa su extrañeza ante la falta de claridad que tuvo el legislador al redactar el texto acusado, en lo relativo a la renunciabilidad o irrenunciabilidad de la pensión de invalidez, así como en lo referente a la inembargabilidad de las prestaciones sociales.

Una ley es clara en la medida en que establezca certeza sobre los puntos determinantes de la conducta social; criterios que elucidan y no que oscurecen el entendimiento. Sin determinación conceptual hacia un nítido punto de referencia intelectual, es imposible la moción de la voluntad, pues ésta no puede obligarse a cumplir lo que el entendimiento desconoce por falta de identificación del precepto. La redacción de un texto legal no puede generar confusión en los destinatarios, sino todo lo contrario, ofrecer estabilidad y certeza jurídicas. Como la sociedad civil tiene el deber supremo de acatar la ley, obviamente cuenta con el derecho de exigir de la autoridad la claridad normativa, pues lo último que la norma jurídica puede hacer es generar incertidumbre, aspecto que riñe con su fin. La claridad de la ley, indudablemente, conduce a su observancia y, sobre todo, a adecuar la conducta humana dentro de lo justo legal; además, facilita la función judicial para aplicar el derecho con un principio exacto de juridicidad establecido por el deber ser hipotético de la norma jurídica.

En el caso sub-examine, la Corte observa que en el texto acusado, como se ha señalado, hay una redacción confusa, pues cuando se lee: “las prestaciones sociales consagradas en este decreto y en otras disposiciones aplicables son irrenunciables con excepción de la pensión de invalidez, que es inembargable”, podría pensarse que la pensión de invalidez es renunciable, lo cual, como se

demostrará más adelante, no sería ajustado al ordenamiento constitucional colombiano. Igualmente, podría colegirse que, con excepción de la pensión de invalidez, las prestaciones sociales son embargables. Como también se explicará posteriormente, se trata de la descripción inexacta de un precepto que riñe con diversos postulados constitucionales.

Como es sabido, en virtud del artículo 241 superior, a la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, lo cual implica, necesariamente, la función de decir el derecho. En efecto, el Soberano le ha dado a la Corte el mandato de salvaguardar la Constitución con dos fines: mantener la integridad del estatuto fundamental, y asegurar la supremacía de la normatividad constitucional. La guarda, aunque supone una responsabilidad fundada en un deber, genera, para su adecuado desarrollo, la potestad como medio proporcionado para la consecución del fin. Esa potestad se expresa en la *iuris dictio*.

En su función de guardar la supremacía de la Constitución la Corte tiene el deber de hacer prevalecer, como directriz unificada y suprema, no sólo la letra de la Carta, sino también su espíritu. El espíritu del Constituyente es una guía tan segura, que se hace necesario revivirlo de acuerdo con las necesidades actuales, porque la ciencia del derecho no admite un primado sin principio de razón suficiente que lo justifique; en virtud de lo anterior, puede decirse que el principio de razón suficiente de la norma constitucional es la realidad, es decir, la actualidad jurídica que determina la renovación de la norma, a través de su interpretación.

La Corte Constitucional, pues, a diferencia de las cortes de casación, no se limita al cotejo de un punto determinado con la norma jurídicamente superior, toda vez que al confrontar la norma legal con toda la Carta Política hace vivo el texto constitucional de forma tal que realiza sobre él una función dinámica: decir el derecho.

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, esta Corporación tendrá que precisar los términos del texto acusado, para decir su adecuada interpretación, acorde con el espíritu de la Carta Política vigente.

2. Irrenunciabilidad de la pensión de invalidez

La pensión de invalidez es una prestación irrenunciable del trabajador a la luz de la Constitución, pues el artículo 48 superior establece que "se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la seguridad social" (inciso segundo) y, por su parte, el artículo 53 superior, al señalar los principios mínimos fundamentales del Estatuto del Trabajo, dispone que son irrenunciables "los beneficios mínimos establecidos en normas laborales", así como la garantía de la seguridad social y que "la ley, los contratos, los acuerdos y convenios de

trabajo no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores".

La normatividad constitucional garantiza pues el derecho irrenunciable a la seguridad social, la cual, en lo referente a la pensión de invalidez, constituye un patrimonio inalienable del incapacitado. Además, los mismos criterios que tuvo el legislador para considerarla inembargable, valen para hacerla irrenunciable, pues donde caben las mismas causas, caben efectos similares, más aún cuando la norma consagra para la pensión de invalidez la inembargabilidad total. Por tanto, el sentido del texto acusado es el siguiente:

La pensión de invalidez, además de ser irrenunciable, es inembargable per se. Las demás prestaciones sociales consagradas en el Decreto 929 de 1976 y en otras disposiciones aplicables, son embargables sólo hasta un 50% de su valor, siempre y cuando sean en favor de cooperativas legalmente autorizadas o para cubrir pensiones alimenticias que se deban de conformidad con las disposiciones comunes.

3. El caso concreto

La inembargabilidad de los sueldos, en determinada proporción es una garantía reconocida por el legislador, tanto para el sector público como para el privado, con lo cual, antes que configurar una violación del principio de igualdad, se constituye en una protección efectiva al trabajador, al dejar incólume el valor de su fuerza laboral. Se busca no sólo la subsistencia del trabajador, sino también la de su familia, y así se cumple el sentido del artículo 13 superior, incisos segundo y tercero, que señalan:

“El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

“El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.

Así las cosas, la inembargabilidad del salario, en determinada proporción no es exclusivamente en favor de los trabajadores, sino también de sus familias; y dicha protección no es sólo para los empleados de la Contraloría, sino común a los trabajadores en general, sean públicos o privados. Por ello carece de lógica el argumento del actor, porque el beneficio de la inembargabilidad no cobija únicamente a los empleados de la Contraloría -se repite-, ya que dicha disposición se encuentra también en todos los estatutos que regulan la materia, tanto en el sector público como en el privado, verbi gratia, artículos 154, 155 y 156 del Código Sustantivo del Trabajo, modificados los dos primeros por la Ley 22 de 1984 y los Decretos 3135 de 1968 y 1848 de 1969.

La universalidad del texto acusado debe ser interpretada de acuerdo con el artículo 17 del Decreto parcialmente acusado, que señala:

“Artículo 17.- En cuanto no se oponga al texto y finalidad del presente Decreto las disposiciones del Decreto 3135 de 1968 y normas que lo modifican y adicionan, serán aplicables a los empleados de la Contraloría General de la República”.

Por su parte el artículo 12 del Decreto 3135 de 1968, señala lo siguiente:

“Artículo 12.- Deducciones y retenciones. Los habilitados cajeros y pagadores no pueden deducir suma alguna de los sueldos de los empleados y trabajadores sin mandamiento judicial o sin orden escrita del trabajador, a menos que se trate de cuotas sindicales, de previsión social, de cooperativas o de sanción disciplinaria conforme a los reglamentos.

“No se puede cumplir la deducción ordenada por el empleado o trabajador cuando afecte el salario mínimo legal o la parte inembargable del salario.

“Es embargable hasta la mitad del salario para el pago de las pensiones alimenticias de que trata el artículo 411 del Código Civil y de las demás obligaciones que para la protección de la mujer o de los hijos establece la ley. En los demás casos, sólo es embargable la quinta parte del exceso del respectivo salario mínimo legal”.

La norma bajo examen trata de dos situaciones diferentes: Por una parte de la irrenunciabilidad de las prestaciones sociales y por el otro regula lo relativo a la inembargabilidad de la pensión de invalidez. El sentido que fluye de la disposición acusada es que las prestaciones sociales son irrenunciables, lo cual está de acuerdo con el principio general de la irrenunciabilidad de los derechos laborales que son ciertos e indiscutibles. En consecuencia, cuando el trabajador ha adquirido el derecho, no puede renunciar a su beneficio. Este principio que ya estaba consagrado a nivel legal en la legislación laboral fue elevado a canon constitucional en 1991 en el artículo 53, el cual consagra entre los principios mínimos fundamentales que deben ser tenidos en cuenta en el Estatuto del Trabajo, que debe expedir el Congreso, el de la “irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas generales”. La pensión de invalidez es inembargable en su totalidad; pero en cambio si son embargables las demás prestaciones así como los sueldos en la proporción señalada por la ley.

Para la Corte, en consecuencia, la norma acusada debe leerse correctamente así: “Las prestaciones sociales consagradas en este decreto y en otras disposiciones aplicables son irrenunciables. Con excepción de la pensión de invalidez que es inembargable, las demás, así como los sueldos, sólo podrán serlo hasta un 50% de su valor, siempre que sean en favor de Cooperativas legalmente

autorizadas o para cubrir pensiones alimenticias que se deban de conformidad con las disposiciones civiles”.

Por las anteriores razones esta Corporación procederá a declarar la exequibilidad del artículo acusado, por no reñir con el espíritu de la Carta Política.

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 el artículo 22 del Decreto 929 de 1976, con base en la interpretación que se hace de él en esta providencia.

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

JORGE ARANGO MEJIA, Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL, Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ, Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO, Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA, Magistrado

GASPAR CABALLERO SIERRA, Conjuez

FABIO MORON DIAZ, Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA, Magistrado Ponente

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO, Secretaria General

**SENTENCIA No. C-557
de diciembre 06 de 1994**

INDEMNIZACION POR DAÑO MATERIAL NO VALORABLE

El juez no procede arbitrariamente: se basa en hechos y circunstancias probados en el proceso. La manera como él aprecie esos elementos sometidos a su juicio, lo mismo que la interpretación que haga de la ley en el caso particular, corresponde al ámbito propio de su libertad para decidir. Hay que recordar que sólo está sometido al imperio de la ley, tal como él la entienda.

Ref.: Expediente D-631.

Demanda de inconstitucionalidad del artículo 107 (parcial) del Decreto-Ley 100 de 1980 "Por medio del cual se expide el Código Penal".

Actor: Luis Armando Tolosa Villabona.

Magistrado Ponente: Dr. JORGE ARANGO MEJIA.

Sentencia aprobada, según consta en acta número sesenta y tres (63), correspondiente a la sesión de la Sala Plena, del día seis (6) del mes de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Luis Armando Tolosa Villabona, en uso del derecho consagrado en los artículos 40, numeral 6^o, y 241, numeral 4^o, de la Constitución,

presentó ante esta Corporación demanda de inconstitucionalidad del inciso primero, del artículo 107, del Decreto 100 de 1980.

Por auto del tres (3) de marzo del año en curso, el Magistrado sustanciador admitió la demanda, por reunir con los requisitos establecidos por el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991. En dicho proveído se ordenó la fijación del negocio en lista para asegurar la intervención ciudadana dispuesta por los artículos 242, numeral 1º, de la Constitución y 7, inciso segundo, del Decreto 2067 de 1991, así como el envío de copia del expediente al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor.

Cumplidos los requisitos exigidos por el Decreto 2067 de 1991 y recibido el concepto del señor Procurador General de la Nación, entra la Corte a decidir la presente demanda.

A. NORMA ACUSADA

A continuación, se transcribe la norma acusada, subrayando el aparte acusado:

“Decreto 100 de 1980
“Por el cual se expide el Código Penal

“El Presidente de la República de Colombia,
en uso de sus atribuciones constitucionales y legales,

DECRETA:

“...

“Artículo 107. Indemnización por daño material no valorable pecuniariamente. **Si el daño material derivado del hecho punible no pudiere evaluarse pecuniariamente, debido a que no existe dentro del proceso base suficiente para fijarlo por medio de perito, el juez podrá señalar prudencialmente, como indemnización, una suma equivalente, en moneda nacional, hasta cuatro mil gramos oro.**

“Esta tasación se hará teniendo en cuenta factores como la naturaleza del hecho, la ocupación habitual del ofendido, la supresión o merma de su capacidad productiva y los gastos ocasionados por razón del hecho punible.”

B. LA DEMANDA

En concepto del demandante, el aparte demandado del artículo 107 del Código Penal, desconoce el preámbulo de la Constitución, así como los artículos 5, 23, 29 31 y 229 de la Constitución.

Para el actor, el aparte acusado del artículo 107 del Código Penal desconoce principios medulares del Estado social de derecho, tales como la justicia y la igualdad, pues se permite fallar sin existir prueba ni cuantía del perjuicio, es decir, se faculta al juez para fallar subjetivamente. Por tanto, no sólo se vulnera el principio de la justicia, sino el derecho a un debido proceso, pues se está condenando al pago de unos perjuicios que no han sido probados, rompiéndose así, el principio de legalidad consagrado en el artículo 29 de la Constitución. Al respecto afirma el demandante:

“Tan alto postulado resulta ignorado en la norma acusada, pues se posibilita que el juez releve el objetivismo por el subjetivismo, la prueba por el conocimiento personal, la realidad por el relativismo, la verdad por la arbitrariedad, desconociendo que la prueba es el medio objetivo para llegar a la verdad. (...) La verdad real pasa a ser sustituida por la verdad subjetiva y particular del Juez con ostensible desconocimiento de las garantías constitucionales cuyo estatuto jurídico se encuentra fundado especialmente en el artículo 29 de la C.N.”.

	Finalmente, la falta de los elementos probatorios que permitan al juez llegar a un conocimiento real sobre la existencia del perjuicio y su cuantía, resultan en una concepción racional de la justicia.
	Se permite al Juez determinar la cuantía del perjuicio, sin elemento objetivo alguno, es un claro desconocimiento de la inocencia y del principio de favorabilidad, pues si no fue posible determinar el perjuicio, ello debe favorecer al condenado.
	Se considera que se desconoce el principio de las dos instancias, ya que cuando se tasados los perjuicios en la sentencia existen pocas probabilidades de que en la segunda instancia se puedan discutir los fundamentos de esa tasación, pues en ella la práctica de pruebas es limitada. Finalmente, afirma que la norma acusada desconoce el derecho de acceder a la justicia, pues se rompe el principio objetivo que debe prevalecer en su administración.

C. INTERVENCIONES

Dentro del término previsto en la Constitución, y en la ley, para impugnar o defender la norma acusada, presentó escrito en defensa del artículo parcial-

mente demandado, el Doctor Andrés González Díaz, en su calidad de Ministro de Justicia y del Derecho.

En su escrito, el Doctor González Díaz después de citar y analizar algunas normas del Código Civil, relacionadas con la obligación que existe de reparar todos los perjuicios que una persona ocasione a otra, explica como, en materia penal, se optó porque el mismo juez que declara la responsabilidad, sea quien liquide los perjuicios que ha generado la comisión del hecho punible. Para ello, el Juez puede acudir a la prueba pericial y, cuando a través de ese medio probatorio, no sea posible su liquidación, el Juez debe tasarlos siguiendo los parámetros establecidos por el legislador para el efecto. No es lógico, expresa el interviniente, que si ya está demostrada la responsabilidad y, en consecuencia, la obligación de reparar el daño, no pueda tasar el juzgador la cuantía de los perjuicios, si ello no ha sido posible a través de la prueba pericial.

Si bien la facultad otorgada al Juez penal, por la norma acusada, es de carácter subsidiario y excepcional, ello no la hace inconstitucional, pues a través de ella, se busca el resarcimiento del daño que ha ocasionado la comisión del hecho punible. Y, al contrario de lo que opina el demandante, la norma garantiza la justicia y la igualdad, así como la protección de los derechos de las personas.

Finalmente, considera que la tasación que haga el Juez es susceptible de impugnación a través de los medios legales, con lo cual se garantiza el derecho de defensa de quien sea condenado a resarcir dichos perjuicios.

D. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

Por medio del oficio No. 489 del 19 agosto de 1994, el Procurador General de la Nación rindió el concepto de rigor, en el que solicita se declare la EXEQUIBILIDAD del inciso primero, del artículo 107 del Decreto 100 de 1980.

Inicia su concepto el Procurador, indicando que el actor parte de un supuesto errado al considerar que el legislador radicó en cabeza del juez penal la facultad discrecional para valorar la existencia del daño material ocasionado por la comisión del hecho punible, pues de la lectura global del artículo acusado, se deduce que, pese a existir la convicción sobre los perjuicios causados por la realización del delito, no existen las bases suficientes para determinar su cuantía. De manera que, el legislador a través del artículo acusado, facultó al juez para determinar la cuantía de un perjuicio que ya está probado en el proceso, pero que es de difícil tasación.

Esta atribución no es de carácter discrecional, pues la misma norma, en su inciso segundo, señala los factores que debe tener en cuenta el juez al momento de tasar los perjuicios. Así, por ejemplo, la cuantía de la indemnización, que no puede ser superior al equivalente de los 4.000 gramos oro, la ocupación del ofendido, los gastos generados con ocasión del hecho, etc., son aspectos de naturaleza objetiva, que limitan la discrecionalidad del juez.

Así mismo, considera el señor Procurador que no le asiste razón al actor, cuando afirma que el aparte acusado del artículo 107 del Código Penal desconoce los derechos al debido proceso y defensa del procesado, porque el juez no acude a otros medios de prueba, distintos del peritazgo, para determinar la cuantía de los perjuicios. Si tuviera que actuar así, el Juez debería optar por suspender la decisión mientras encuentra el medio probatorio que le permita estimar el perjuicio, olvidando que, en esta materia, el peritazgo es el medio de prueba más idóneo para determinar y liquidar los perjuicios ocasionados con la comisión del hecho punible, artículo 55 del Código de Procedimiento Penal. Por tanto, si a través de ese medio probatorio no se logra establecer la cuantía del perjuicio, quién más idóneo que el juzgador para tasarlo.

Esta facultad del juez no indica que él esté fallando sin prueba alguna, tal como parece entenderlo el demandante. Para demostrarlo, el Ministerio Público cita una sentencia de la Corte Suprema de Justicia-Sala de Casación Penal, en la cual se explica que la facultad dada al juez por el artículo 107 del Código Penal, en ningún momento desconoce el derecho al debido proceso, pues a través de las etapas de investigación y juzgamiento se han acreditado "la realidad, la objetividad, la existencia del daño", con lo cual se garantiza el derecho de defensa del procesado.

Finalmente, explica que la facultad dada por el legislador al juez tiene como única finalidad que no se hagan condenas en abstracto, pues ello implica la iniciación de un incidente, o en últimas la continuación de un proceso que para el ofendido resulta engorroso, pues en la mayoría de los casos carece de los recursos económicos para adelantarlos. Es una forma de solucionar los conflictos que subyacen a la aplicación de la justicia penal.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Procede la Corte Constitucional a decidir sobre esta demanda, previas las siguientes consideraciones.

Primera.- Competencia

La Corte es competente para conocer de este asunto, en virtud de lo dispuesto por el numeral 5^o del artículo 241 de la Constitución, y normas concordantes.

Segunda.- Lo que se debate

Pretende el actor que se declare la inexecutable del inciso primero del artículo 107 del Código Penal, por ser contrario a varias normas de la Constitución. La razón de su pretensión, es esta: al permitir al juez “señalar prudentemente” el valor de la indemnización por el daño causado por el delito, cuando no exista base suficiente para fijarlo por medio de perito, se cae en “el subjetivismo del juez”, que vulnera la Constitución, porque “la norma acusada pasa por alto la objetividad, para dar paso a la arbitrariedad y a la subjetividad del juez, con exclusión evidente de los derechos de la parte para controvertir la prueba”.

Tercera.- Algunas consideraciones generales sobre la administración de justicia

El artículo 229 de la Constitución consagra “el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia”. Y el artículo 29 señala la forma como ese derecho se ejerce: por medio de un debido proceso, que se aplica a “toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”.

En relación con la manera como los jueces ejercen su función de impartir justicia, la Constitución no establece unas reglas concretas, detalladas, porque el hacerlo corresponde a los códigos. Por esto, el artículo 230 se limita a declarar que “Los jueces, en sus providencias, sólo están sometidos al imperio de la ley”. Y en su inciso segundo establece que “La equidad, la jurisprudencia, los principios generales del derecho y la doctrina son criterios auxiliares de la actividad judicial”.

Temas como el de la existencia o inexistencia de una tarifa legal probatoria, la apreciación de las pruebas, y las formas propias de cada juicio, son la materia de los códigos.

En relación con las pruebas, por ejemplo, el artículo 29 de la Constitución se limita a consagrar el derecho del sindicado “a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra”. Y agrega que es “nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso”.

La Constitución, en síntesis, no determina cómo deba llegar el juez a la convicción que le permita dictar sentencia. Únicamente lo somete al “imperio de la ley”, es decir, del orden jurídico.

Excepcionalmente, la Constitución prevé que se pueda administrar justicia consultando únicamente la equidad. Es lo que acontece en el caso de los conciliadores o árbitros (artículo 116, inciso cuarto), y ocurriría si llegaran a establecerse los jueces de paz (art. 247).

Cuarta.- El artículo 107 del Código Penal

Entre los principios fundamentales del derecho, está el que obliga a reparar los daños injustamente causados a otro. Es uno de los que Jossereand llama “dogmas eternamente verdaderos”: “...elementos fijos e invariables que tienen el valor de dogmas eternamente verdaderos, tales como el respeto debido a la palabra dada, la fuerza obligatoria de los contratos, la no retroactividad de las leyes, la reparación de daños injustamente causados al prójimo...” (Derecho Civil, tomo I, volumen I, página 10, Ed. E.J.E.A., Buenos Aires, 1952).

El principio mencionado está plasmado en el artículo 2341 del Código Civil, piedra angular de la responsabilidad civil extracontractual: “El que ha cometido un delito o culpa, que ha inferido daño a otro, es obligado a la indemnización, sin perjuicio de la pena principal que la ley imponga por la culpa o el delito cometido”.

El artículo 103 del Código Penal establece la obligación de indemnizar, como consecuencia del hecho punible:

“Reparación del daño y prevalencia de la obligación.- El hecho punible origina obligación de reparar los daños materiales y morales que de él provengan.

“Tal obligación prevalece sobre cualquiera otra que contraiga el responsable después de cometido el hecho y aun respecto de la multa”.

Luego, el artículo 107 prevé el caso en que el daño material derivado del hecho punible no pudiese evaluarse pecuniariamente. Sobre la interpretación de esta norma, ha dicho la Corte Suprema de Justicia:

“Entendiendo a derechas el artículo 107 del Código Penal, se tiene:

“a) El Juez y el Ministerio Público no deben desentenderse, por el hecho de contar con la disposición comentada, de la obligación de procurar la comprobación concreta de los daños, en tal forma que los peritos puedan determinar en el dictamen su cuantía y razón de ser. Este continúa siendo su compromiso y el cometido general ineludible;

“b) Cuando la actividad del juez o del Ministerio Público no consiga este señalado logro, debe acudirse, como solución extrema, a la atribución discrecional que consagra el artículo 107 del Código Penal;

“c) Lo dicho no equivale a que, en todo delito, así éste no se refleje en daño a una persona o cosa, tenga que acudirse al artículo 107. Hoy, como ocurría en el Código Penal de 1936, se dan infracciones que carecen de esta repercusión patrimonial y que no toleran, por inexistencia de daño, la constitución de parte civil. En infracciones tales no tiene efecto alguno la citada norma;

“d) Las circunstancias que el juez debe atender para ejercer la atribución del artículo 107 y que aparecen en su inciso segundo, deben consultarse en lo pertinente, según la naturaleza del delito y la clase de daño producido. Debe destacarse, sobre las mismas, que no es necesaria su total concurrencia y que la mención no tiene carácter taxativo sino meramente indicativo o de enunciación; y,

“e) Existiendo una constitución de parte civil en el proceso, por lo mismo que ésta ha tenido que empezar por demostrar la posibilidad de los perjuicios y su monto, y contado con los medios para hacerlo, no es dable hacer uso del citado artículo 107, máxime cuando la parte civil puede lograr su concreción conforme a lo establecido en el artículo 26 del C. de P.P.” (Sala de Casación Penal, sentencia de septiembre 20 de 1982).

Lógicamente, la aplicación del artículo 107 supone la demostración de la existencia del daño y de la responsabilidad de su autor. Deben, además, estar probadas las circunstancias a que se refiere el inciso segundo, que son los elementos objetivos que el juez debe tener en cuenta al señalar la indemnización.

El juez, en consecuencia, no procede arbitrariamente: se basa en hechos y circunstancias probados en el proceso. La manera como él aprecie esos elementos sometidos a su juicio, lo mismo que la interpretación que haga de la ley en el caso particular, corresponde al ámbito propio de su libertad para decidir. Hay que recordar que sólo está sometido al imperio de la ley, tal como él la entienda.

No hay que pensar, en conclusión, que la apreciación del juez, cuando ejerce la facultad que la norma acusada le confiere, pueda estar desligada de la realidad procesal. Por el contrario, tiene en ésta su base, como la tiene la sentencia en su integridad.

De todo lo dicho se infiere que, en principio, el artículo demandado no es contrario a la Constitución, y en particular al artículo 29. Pero como el demandante se refiere a las normas constitucionales que, según él, son quebran-

tadas por el inciso primero del artículo 107, es menester examinarlas una por una.

Quinto.- Análisis del inciso primero del artículo 107, en relación con las normas constitucionales que se dicen quebrantadas.

Si se examina la norma demandada a la luz de todas y cada una de las normas que la demanda señala como infringidas, el resultado es este:

a) La mención que hace el preámbulo de un orden “político, económico y social justo” no permite afirmar que la atribución conferida al juez por el artículo 107 sea, en sí misma, injusta o conduzca fatalmente a sentencias injustas. Es más: no existe relación directa entre el preámbulo y el artículo señalado, y menos aún contradicción entre ellos.

b) El artículo 5^º se limita a señalar la primacía de los derechos inalienables de la persona. La norma demandada reconoce el derecho de la persona a acudir a la justicia para conseguir la reparación de los daños que le han sido causados injustamente. Nada en ella, en consecuencia, es contrario al artículo 5^º.

c) El artículo 23 consagra el derecho de petición. El garantiza la resolución que los funcionarios del Estado deben dispensar a las demandas de los particulares. El artículo 107 va más allá: en ausencia de una demanda de parte civil, el juez estima el valor de los perjuicios causados por el delito, basándose en los elementos de juicio a su disposición. En nada se quebranta el derecho de petición.

d) El debido proceso, consagrado por el artículo 29, no se viola por el artículo 107. Como lo afirmara la Corte Suprema de Justicia en la sentencia citada por el Procurador General de la Nación, “está satisfecho el debido proceso”, porque “el proceso ha servido para acreditar la realidad, la objetividad, la existencia del daño, como también la justicia que acompaña una declaración de reparación”.

e) No existe relación entre la disposición demandada y el artículo 31 de la Constitución. Nada tiene aquella que ver con el recurso de apelación, o con la prohibición al superior de agravar la pena impuesta al condenado que sea apelante único. Y, por lo mismo, no puede afirmarse que nos encontremos ante la violación del citado artículo 31.

f) El artículo 229 garantiza “el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia”. La afirmación de que “el criterio subjetivo del juez sustituirá el conocimiento objetivo y racional para proferir una condena en perjuicios” nada dice. No se trata de un cargo suficiente para edificar sobre él una declaración de inexequibilidad.

Sexta.- Conclusión

Toda la demanda está construída sobre un supuesto inexacto: el de que el artículo 107 ordena al juez fallar sin tener en cuenta las pruebas. Lo que dice la norma acusada es precisamente lo contrario: que la facultad conferida al fallador, y que éste debe usar prudentemente, está sujeta a la comprobación de unos hechos, de los cuales el inciso segundo enumera algunos, por vía de ejemplo. Lógicamente, el juez jamás puede fallar sin que existan las pruebas.

Establecer que siempre que el delito cause un daño, a la pena correspondiente debe sumarse la obligación de reparar éste, en nada contradice la Constitución. Por el contrario: la norma es la concreción del deber del Estado de impartir justicia.

Por todo lo expuesto, el artículo demandado será declarado EXEQUIBLE.

IV. DECISION

Con base en lo expuesto, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución.

RESUELVE:

Declárase EXEQUIBLE el inciso primero del artículo 107 del Decreto-Ley 100 de 1980, Código Penal.

Notifíquese, cópiese, publíquese, comuníquese, e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

JORGE ARANGO MEJIA, Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL, Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ, Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO, Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA, Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, Magistrado

FABIO MORON DIAZ, Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA, Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO, Secretaria General

**SENTENCIA No. C-558
de diciembre 06 de 1994**

GOBIERNO NACIONAL/ORDEN PUBLICO - Manejo

Si el Gobierno Nacional tiene a su cargo el manejo del orden público resulta totalmente congruente con esta tarea y dentro del marco de colaboración de los poderes públicos, el que el Fiscal General de la Nación le suministre la información que requiera sobre las investigaciones que se encuentran en curso en la Fiscalía, relacionadas única y exclusivamente con asuntos que sean de interés para mantener o restablecer el orden público en el territorio nacional.

FISCALES-Límites de la subordinación jerárquica

De lo que sí no le cabe duda a la Corte es de la capacidad que tiene el Fiscal General de la Nación para controlar el trabajo de los fiscales, desde el punto de vista de su cumplimiento laboral y de los términos procesales, como de su potestad para nombrarlos y removerlos libremente en caso de que no pertenezcan a carrera, y de investigarlos disciplinariamente por hechos u omisiones en el ejercicio de sus cargos. Como también la facultad que le asiste a dicho funcionario de designar fiscales especiales para el adelantamiento de diligencias relacionadas con determinados delitos, o grupos élites de investigación. El aparte acusado del artículo 19 del Decreto 2699 de 1991, no vulnera la Constitución en el entendimiento de que la subordinación y dependencia que allí se consagra, se refiere únicamente a actos o situaciones de carácter administrativo, más no a las actuaciones jurisdiccionales que deban cumplir los fiscales en desarrollo de su función de investigar y acusar a los responsables de delitos, pues en este caso son totalmente independientes y autónomos.

FISCALIA GENERAL DE LA NACION-Autonomía Orgánica

La Fiscalía General de la Nación goza de autonomía orgánica o funcional frente a los demás entes estatales, pues es ella la única que puede ejercer la acción penal, adelantando la investigación y acusando a los presuntos responsables de los delitos. El sistema acusatorio en Colombia es mixto, correspondiéndole a la Fiscalía la investigación y acusación de los infractores de la ley penal, y a los jueces el juzgamiento de los mismos.

FISCALIA GENERAL DE LA NACION-Juzgamiento/ CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA-Incompetencia para juzgar al Fiscal General/FUERO CONSTITUCIONAL

Corresponde al Senado de la República juzgar al Fiscal General de la Nación por faltas cometidas en el ejercicio de su cargo, y a la Corte Suprema de Justicia cuando se halle incurso en la comisión de delitos. En consecuencia, no podía el legislador asignar la primera de estas funciones a otro organismo, en este caso, al Consejo Superior de la Judicatura, como lo hace en la disposición que es materia de impugnación, pues si bien es cierto que dicho Consejo tiene la facultad de “Examinar y sancionar las faltas de los funcionarios de la Rama Judicial”, ha de entenderse que esta atribución opera sólo sobre aquellos “funcionarios” que no gozan de fuero constitucional.

PROCESO DISCIPLINARIO-Circunstancia agravante/FALSA DENUNCIA CONTRA PERSONA DETERMINADA/DELACION

El literal e) del artículo 119 impugnado, se refiere al hecho de que una persona que esté siendo investigada por una falta disciplinaria, dolosamente le endilgue la comisión de ésta a otra, a sabiendas de que es inocente, con el fin de evitar ser sancionada, es decir, hace una falsa imputación, o lo que el código penal denomina “falsa denuncia contra persona determinada”. Dicha actuación de la investigada constituye no sólo un engaño a la autoridad disciplinaria encargada de resolver el proceso, sino que también causa un grave perjuicio a la persona a quien se indica, la que obviamente, no ha cometido la infracción disciplinaria que se le imputa; circunstancias que motivaron al legislador para establecer una sanción más grave a la autora de esas falsas imputaciones. Situación distinta es la de la delación, pues aquí se atribuye la autoría de un hecho ilícito a otra persona que ciertamente es responsable o cómplice de la infracción; y si el delator está siendo investigado, el legislador le tiene en cuenta este hecho para efectos de atenuación de la pena o sanción, por colaboración con la justicia.

PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION-Competencia prevalente/PROCESOS DISCIPLINARIOS-Competencia

En la norma que es objeto de demanda, se respeta y acata el canon constitucional, pues se autoriza el desplazamiento del superior inmediato que incumple con el deber

de investigar y sancionar a sus subalternos, o maneja indebidamente la información requerida para la comprobación de la falta y posterior sanción, por un funcionario del Ministerio Público, quien deberá hacerse cargo de la investigación respectiva. Que la Procuraduría General de la Nación deba expedir una resolución motivada, en la que exponga los motivos que le asisten para desplazar a la autoridad de la Fiscalía que esté adelantado el proceso disciplinario, no viola el precepto superior a que se ha hecho alusión y, por el contrario, se constituye en una especie de control del ejercicio de dicho poder preferente.

INHABILIDADES-Concepto

Las inhabilidades se han definido, como aquellas circunstancias creadas por la Constitución o la ley que impiden o imposibilitan que una persona sea elegida, o designada para un cargo público y, en ciertos casos, impiden que la persona que ya viene vinculada al servicio público continúe en él; y tienen como objetivo primordial lograr la moralización, idoneidad, probidad, imparcialidad y eficacia de quienes van a ingresar o ya están desempeñando empleos públicos.

DETENCION PREVENTIVA-Causales no son taxativas

La enumeración para la detención preventiva no es taxativa sino meramente enunciativa y se dirige a demostrar al demandante la entidad de los delitos por los cuales una persona puede ser detenida preventivamente.

FISCALIA GENERAL DE LA NACION-Empleado con auto de detención

Una persona a quien se le haya dictado auto de detención por delito doloso aunque goce del beneficio de excarcelación, o se haya proferido en su contra resolución acusatoria en proceso penal, no pueda ser nombrada en ningún cargo de la Fiscalía General de la Nación "mientras se le define su responsabilidad", es disposición tan lógica y obvia que no merece mayor análisis. Si se acepta que en órganos como la Fiscalía presten sus servicios personas contra las cuales existen indicios graves de responsabilidad en la comisión de delitos dolosos, es tanto como admitir que se destruya el Estado de Derecho, pues la administración de justicia queda en manos de personas cuyas virtudes o condiciones personales están en entredicho y, por tanto, no serían garantía suficiente de un correcto ejercicio de la función pública asignada, ni son garantía para los procesados. Debe anotarse que la separación del cargo de un empleado de la Fiscalía o la no designación de una persona en empleos de la misma, por estar incurso en la causal de inhabilidad que aquí se estudia, es temporal, pues sólo opera mientras se define su responsabilidad.

RESERVA MORAL

Para efectos de dar aplicación a la causal de inhabilidad acusada, debe tenerse en cuenta que las objeciones morales que se endilguen a una determinada persona,

deben basarse en hechos comprobables, de manera que el afectado pueda conocer y controvertir las pruebas que obran en su contra; además, que el acto por medio del cual se impone la inhabilidad debe ser motivado, para que el perjudicado con la decisión pueda ejercer su defensa y, en caso de inconformidad, acudir ante la jurisdicción contencioso administrativa a demandarlo. De no ser así, se vulneraría, como ya se ha expresado, el debido proceso, el derecho de defensa, y el derecho que tiene toda persona de acceder a cargos públicos. Para la Corte es razonable que se exija probidad moral a las personas que detentan cargos en la Fiscalía General de la Nación o que estén interesados en acceder a ellos, pues considera que la naturaleza de la función pública que cumplen, y la dignidad de su investidura derivada de ser representantes de la sociedad y administradores de justicia, además del deber que tienen de garantizar derechos fundamentales de los procesados y de todos los ciudadanos, son de interés general.

RESERVA MORAL-Vida privada

Los hechos privados a los cuales se refiere la norma impugnada, deben ser aquellos que, como su nombre lo indica, pertenecen a la vida privada de las personas, pero que han trascendido el recinto íntimo, es decir, que a pesar de ser privados se han hecho públicos en detrimento de la imagen del cargo que ocupa u ocupará el afectado; pues como en la misma norma se expresa, se trata de los "incompatibles con la dignidad del empleo".

LICENCIA-Naturaleza

La licencia, es una de las situaciones administrativas en las que se puede encontrar un empleado del sector público, y consiste en la separación temporal de las funciones laborales que habitualmente ejerce o, lo que es lo mismo, el retiro transitorio del cargo que ocupa en determinada entidad del Estado, sin que por ello cese su vínculo laboral con la empresa u órgano estatal respectivo. Si durante el período de licencia no se pierde el status de empleado público, es apenas lógico que sigan siendo aplicables a quienes gozan de ese derecho, las normas que regulan la función pública, concretamente el régimen de las incompatibilidades, en este caso, para los empleos de la Fiscalía General de la Nación.

REGIMEN DISCIPLINARIO-Contenido/INHABILIDADES

El régimen disciplinario está integrado por una serie de normas en las que se contempla la descripción de los deberes y prohibiciones a que están sujetos los empleados y funcionarios de determinada entidad, las faltas en que pueden incurrir, las sanciones aplicables, las causales de agravación y atenuación, el procedimiento para su imposición, los funcionarios competentes para adelantar los procesos disciplinarios, las causales de impedimento y recusación, los términos de prescripción y caducidad de la acción disciplinaria y de las sanciones, etc; y las inhabilidades no hacen parte de ese régimen. Revisadas cada una de las atribuciones conferidas al

Gobierno en el artículo 1º de la Ley 30 de 1987, la Corte no halló ninguna que sirviera de fundamento para expedir el precepto demandado, motivo por el cual será retirado del universo jurídico.

Ref.: Expedientes Nos. D-624 y D-638 (acumulados).

Normas acusadas: artículos 8º, 19 parcial, 108, 119 parcial, 128 parcial, 136 parcial y 140 parcial del Decreto 2699 de 1991; y literal h) del artículo 3º del Decreto 1888 de 1989.

Estatuto Orgánico de la Fiscalía General de la Nación.

Demandantes: Jaime Enrique Lozano y José Gabriel Agudelo Morales.

Magistrado Ponente: Dr. CARLOS GAVIRIA DIAZ.

Santafé de Bogotá, D.C., seis (6) de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, los ciudadanos Jaime Enrique Lozano y José Gabriel Agudelo Morales, solicitan a la Corte que declare inexecutable varias disposiciones del Decreto 2699 de 1991, “Por el cual se expide el Estatuto Orgánico de la Fiscalía General de la Nación”.

A la demanda se le imprimió el trámite constitucional y legal estatuido para procesos de esta índole, y una vez recibido el concepto fiscal, procede la Corte a decidir.

II. NORMAS ACUSADAS

Para facilitar el análisis de los preceptos demandados, su texto se transcribirá dentro de las consideraciones que hará la Corte.

III. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA

- Manifiesta el demandante Jaime Enrique Lozano que los artículos 8º en su totalidad y 19 en la parte acusada, atentan contra el principio de la autonomía e independencia de los jueces y fiscales, como funcionarios administradores de justicia, pues “de acuerdo con la filosofía inspiradora de la Carta, los funcionarios judiciales (magistrados, jueces, fiscales), gozan y deben gozar en todo tiempo de absoluta independencia y autonomía para adoptar sus decisiones,

no estando sometidos más que a la Constitución y a la Ley según lo disponen los artículos 121 y 228 de la Carta”. Además, considera que es el Gobierno quien debe prestar a los funcionarios judiciales los auxilios necesarios para hacer efectivas sus providencias, “y no al revés como pretendió aquí el legislador extraordinario”.

De otra parte, señala que también se infringe el principio de la doble instancia (arts. 29 inc. 3^o, y 31 inciso 1^o), pues si se atiende la “estricta jerarquización piramidal que inspiró el estatuto orgánico de la Fiscalía General de la Nación... ¿cómo podrá esperar un sindicado equidad, seriedad, imparcialidad y autonomía del Juez ad-quem, si éste también depende jerárquicamente de una estructura piramidal estricta en la institución a la que pertenece?”.

- En lo que respecta al artículo 108, materia de acusación, expresan los dos ciudadanos demandantes, que viola “el fuero constitucional que tiene el Fiscal General de la Nación, quien sólo puede ser acusado por la Cámara de Representantes ante el Senado de la República”, de acuerdo con lo establecido en el artículo 174 de la Constitución, en armonía con el 178-3-4 del mismo Ordenamiento, disposiciones en las que se atribuye a la Cámara de Representantes el conocimiento de las denuncias y quejas que ante ella se presenten por el Fiscal General o por los particulares, y en caso de que presten mérito, fundar en ellas la acusación ante el Senado. Y agregan, que el término “denuncias” implica la posible comisión de hechos punibles, mientras que la expresión “quejas” se refiere a la comisión de infracciones disciplinarias.

De la misma manera, considera uno de los accionantes que dicho mandato legal viola “la imprescindible autonomía que debe tener el Fiscal General de la Nación, como representante de la Rama Judicial, consagrada en los artículos 228 y 230 de la Carta”.

- En relación con el literal e) del artículo 119 impugnado, sostiene el ciudadano Jaime Enrique Lozano que lesiona “ostensiblemente principios consagrados de tiempo atrás en el derecho penal, como son el debido proceso, el derecho de defensa, la presunción de inocencia, los que han tenido bastante desarrollo jurisprudencial”, y agrega que “un acusado en un proceso disciplinario, como ocurre en el derecho penal ordinario, bien puede tratar de aminorar su sanción si delata o descubre a sus demás compañeros de infracción, sin que ello implique que está rehuyendo su reponsabilidad”. Entonces, no entiende “¿cuál fue la razón del legislador extraordinario para consagrar como agravante en el proceso administrativo-disciplinario, un factor que ha sido considerado de éxito en los procesos penales de conocimiento de la jurisdicción regional, lo que entraña una abierta discriminación que atenta contra el derecho fundamental a la igualdad en los términos del artículo 13 de la Constitución Nacional. O bien puede suceder, como frecuentemente ocurre, que un fun-

cionario o empleado le endilga a otro compañero una falta o infracción que éste no ha cometido”, por consiguiente, se infringen los artículos 29 y 248 de la Constitución.

- La parte acusada del artículo 128 del Decreto 2699 de 1991, en sentir de uno de los demandantes, también es inconstitucional por que viola el artículo 277-6 de la Carta, por cuanto el Procurador General de la Nación tiene una competencia prevalente, en todo tiempo, para investigar y acusar a los empleados y funcionarios públicos, excepto los que gozan de fuero constitucional; y si bien las distintas entidades deben crear mecanismos destinados a investigar, corregir y sancionar internamente las fallas e infracciones que cometan sus empleados, “ello no puede jamás interferir ni ser óbice para que en todo momento y lugar, el correspondiente agente del Ministerio Público desplace al funcionario que dentro de la respectiva entidad esté adelantando la investigación administrativo-disciplinaria”. Por tanto, considera que “todo desplazamiento debe operar ipso jure, sin trabas ni obstáculos de ninguna naturaleza, menos aún con resoluciones motivadas como lo pretende exigir la norma que aquí parcialmente demando”.

- El literal c) del artículo 136, materia de impugnación, al autorizar “al nominador de un funcionario o empleado público, a quien se le ha dictado una medida de aseguramiento de detención preventiva, para suspenderlo en el ejercicio de sus funciones”, viola los derechos fundamentales al trabajo, a la vida, a la dignidad humana, a la honra, al buen nombre, y a la intimidad personal, ya que un auto de detención “no se le niega a nadie, pues el sustento probatorio para proferirlo es realmente mínimo”. Además, en todo proceso hay que presumir la inocencia del acusado hasta que se profiera sentencia en firme, ya que prevalece la dignidad de la persona antes que la dignidad de un cargo por alto que este fuere. Por tanto, dicha disposición es inconstitucional, “al menos en la frase que dice: aunque gocen del beneficio de excarcelación”.

- De otro lado, dice el señor Jaime Enrique Lozano que el literal i) del artículo 136, “establece un absurdo e inexplicable criterio denominado reserva moral para excluir a un aspirante a un cargo en la Fiscalía General”, sin tener en cuenta que mientras los actos de la vida privada que, como su nombre lo indica implican la salvaguarda de la intromisión de terceros en la vida íntima de cada persona “no interfieran con el ejercicio del cargo que se desempeñe ni con la dignidad del mismo, no tienen porqué servir de causal de impedimento para acceder *per se* al servicio público a través de un cargo cualquiera en la Fiscalía General de la Nación o en la Rama Judicial en general”; razón por la cual debe ser declarado inexecutable.

- Según el ciudadano Jaime Enrique Lozano, el literal h) del artículo 3º del Decreto 1888 de 1989, también es inexecutable, pues su texto es idéntico al que

se acaba de referir, precepto que rige para los funcionarios y empleados de la rama judicial, por tanto, le son aplicables los mismos argumentos que se expusieron en el punto anterior, pues se estaría atentando contra derechos inalienables como la honra, la intimidad, el buen nombre, el libre desarrollo de la personalidad, ya que la reserva o convicción moral “puede no tener el mínimo sustento probatorio, bastaría un simple chisme o rumor o conjetura para que se rechace la vinculación al servicio de la administración de justicia a cualquier ciudadano”.

- Para concluir, considera el impugnante Jaime Enrique Lozano que el artículo 140 en lo acusado, vulnera los artículos 26, 25, 13 y 16 de la Carta, porque “extiende unas inhabilidades e incompatibilidades que por supuesto deben cobijar a los funcionarios y empleados activos, a funcionarios y empleados que por razones estrictamente personales han solicitado licencia no remunerada... esta disposición implica una discriminación odiosa e inútil para el Estado y para la Fiscalía en particular, ya que impide a quien está en uso de una licencia no remunerada, desempeñar así sea transitoriamente un cargo en cualquier otra entidad, inclusive privada, o lo que es peor, ejercer inclusive la profesión habitual, por ejemplo, la de abogado litigante. Si quien está en uso de una licencia no remunerada, por obvias razones no está recibiendo en esos momentos salario ni prestaciones del Estado, porqué habría de impedírsele trabajar en otro sector de la vida nacional o ejercer su profesión habitual?”.

V. INTERVENCION CIUDADANA

Dentro del término legal correspondiente se presentaron varios escritos, así: dos de ellos, destinados a justificar la constitucionalidad de lo acusado y el otro, coadyuvando la inconstitucionalidad del artículo 19 demandado.

1. El Fiscal General de la Nación pide a la Corte que se declaren exequibles los preceptos impugnados, con estos argumentos:

- El artículo 8º demandado no es inconstitucional, porque simplemente reproduce textualmente el artículo 251 de la Carta.

- El artículo 19 acusado, tampoco vulnera la Carta, pues de conformidad con las normas constitucionales y legales, a la Fiscalía se le dio una estructura piramidal y jerárquica basada en la delegación de funciones; y “es así como la Fiscalía General actúa a través de delegados del Fiscal General en todos los niveles, teniendo éste la cláusula general de competencia que le permite asumir directamente cualquier investigación o asignarla a cualquiera de sus delegados nacionales, lo que no se contrapone a la competencia reglada en términos generales por el Código de Procedimiento Penal”, ni atenta contra la autonomía e independencia judiciales, conceptos que han de entenderse en consonancia con

los principios de “unidad de gestión, uniformidad de actuación y control jerárquico”, a que alude el artículo 2-8 del Decreto 2699/91.

- El artículo 108 materia de impugnación, es reproducción exacta del numeral 3º del artículo 9º del Decreto 2652 de 1991, que le asignaba competencia a la sala disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura para investigar al Fiscal General de la Nación, disposición que fue declarada inexecutable por esta Corte, en sentencia C-417 de 1993.

- Sobre el literal e) del artículo 119, manifiesta que dicha norma se refiere al caso en que el investigado, atribuye la responsabilidad a una persona que nada tiene que ver con la comisión del delito, para evitar así que se le sancione, esto es, hace una falsa imputación; “naturalmente que si el investigado atribuye responsabilidad a un tercero, siendo éste su cómplice, o el único responsable, ello no agravará su sanción, en caso de que sea acreedor a ella, sino que al contrario, le servirá como atenuante, ya que con ello facilita la investigación y contribuye a aminorar los efectos de la falta”. El fin del precepto citado es castigar la mala intención del investigado, que siendo responsable de la falta se la imputa a una persona inocente, para evitar ser castigado, figura similar a la falsa denuncia que se contempla el ordenamiento penal.

- En cuanto se refiere al literal c) del artículo 136, expresa que contiene una medida precautelativa que “tiende a defender la dignidad de la investidura del servidor público de la Fiscalía General de la Nación, dignidad que sin duda alguna resultaría gravemente menoscabada, si pudiera continuar ejerciéndola públicamente y en desarrollo del correspondiente proceso penal es acusado por la comisión de delito doloso”.

- Fundamentado en la sentencia de esta Corte fechada el 4 de diciembre de 1992, señala que la reserva moral a que alude el literal i) del artículo 136 demandado, “en sí misma no es inconstitucional, ya que su aplicación adecuada exige la comprobación de hechos que llevan al nominador al convencimiento de que el aspirante a un cargo muestra una conducta que no es compatible con la dignidad del empleo y que puede afectar la credibilidad de la administración de justicia. Cosa muy diferente es que la reserva moral se aplique, en casos particulares, de manera irregular, violando así ciertas garantías constitucionales, caso en el que la persona afectada cuenta para la defensa de sus derechos con los medios que la ley le otorga”.

- Sobre el artículo 140 acusado, expresa que encaja dentro de la prohibición contenida en el artículo 128 de la Constitución, pues el hecho de que un empleado se encuentre en uso de licencia no remunerada “no le quita la calidad de funcionario público”, y la Fiscalía General de la Nación no puede “permitirse el privilegio de estar al capricho del funcionario en cuanto a la temporalidad”.

dad en la prestación del servicio... si permitiésemos vincular personal que se halla en licencia otorgada por la Rama, desdibujaríamos y haríamos inócuas las normas constitucionales y legales sobre la prohibición de desempeñar más de un empleo público, ya que no hay nada más pernicioso para la administración de justicia y, especialmente para la investigación e instrucción de los delitos, que esas enormes cadenas de interinidades o temporalidades que están sujetas a la personalísima decisión del ausente sobre si le gustó o no la Institución en la que se está desempeñando”.

2. El Ministro de Justicia y del Derecho se refiere únicamente a los artículos 8º y 19 acusados, afirmando que el primero, es reproducción del artículo 251-5 de la Constitución y que el segundo, es desarrollo del artículo 249 ibídem, que establece la dependencia jerárquica en la organización administrativa de la Fiscalía, en consecuencia, no vulneran norma alguna de la Ley Suprema.

3. El Presidente del Colegio de Abogados Penalistas de Bogotá y Cundinamarca, solicita a la Corte declarar inexecutable el aparte demandado del artículo 19, por vulnerar el artículo 228 del Estatuto Superior, porque si bien la Fiscalía tiene una organización jerárquica desde el punto de vista administrativo, no la tiene “desde el ángulo jurisdiccional y en cada caso concreto, el Fiscal o la unidad son independientes. El superior no puede dar órdenes a sus inferiores para que tomen una u otra determinación, pues incurrirían en prevaricato o abuso de autoridad. El Fiscal General puede orientar y dirigir políticas generales de instrucción, investigación y de acusación, pero en cada caso, el inferior es autónomo e independiente”.

V. CONCEPTO FISCAL

Lo rinde el Procurador en oficio 492 del 22 de agosto de 1994, el que concluye solicitando a la Corte que declare executable los preceptos acusados, con excepción del artículo 108 y la expresión “previa resolución motivada”, contenida en el artículo 119, por las razones que se resumen en seguida:

- El artículo 8º del Decreto 2699/91 es transcripción textual del artículo 251-5 de la Carta, por tanto, es evidente su constitucionalidad.

- Sobre el artículo 19 demandado, manifiesta que a pesar de que la Fiscalía forma parte de la Rama Judicial y por tanto, los fiscales delegados ostentan la calidad de funcionarios judiciales, “esto no significa necesariamente que de ellos deba predicarse, la independencia jurídica prevista en el artículo 228 de la Carta, ya que tal dependencia fue reservada por la misma Constitución, solamente para los jueces (art. 230 C.N.)”. Es esta la razón por la que el establecimiento de la dependencia jerárquica de los fiscales no viola el principio de independencia judicial contenido en los artículos 228 y 230 del Estatuto Superior.

- La organización jerárquica de la Fiscalía se puede inferir de los artículos 249, 251-2 y 250-5 de la Constitución, además, de que esa clase de estructura tampoco está prohibida por ella. El Fiscal General de la Nación como jefe de la entidad debe “impartir directrices encaminadas a homogenizar los criterios que han de orientar a los investigadores, en materia de interpretación normativa. Esto con el fin de que tales investigaciones se desarrollen con mayor claridad y tengan una mayor eficacia. Lo anterior, debe darse en el marco del respeto a la autonomía de los Fiscales delegados, en su desempeño frente a cada caso, para evitar que el control jerárquico se transforme en un control autoritario y se imponga la arbitrariedad en la conducción del proceso investigativo”.

- No obstante lo anterior, considera el Procurador que como la actividad que desarrolla la Fiscalía General de la Nación puede llevar a desbordamientos de la misma, hay que insistir en el deber que tiene dicha entidad de respetar los principios dogmáticos de la Constitución, especialmente “aquellas normas garantistas que consagran los derechos inherentes a la persona, frente a la acción de las autoridades públicas”.

- El artículo 108 demandado, es inconstitucional, por que otorga al Consejo Superior de la Judicatura una competencia que la Constitución asignó al Senado de la República, como lo dejó claramente demostrado esta Corte, en sentencia C-417/93.

- El literal e) del artículo 119, no infringe la Constitución, pues su contenido se dirige “exclusivamente a sancionar con mayor drasticidad a quien pretende engañar a un juez mediante el ardid de imputar falsamente su conducta a un tercero no responsable. En ello no puede haber la misma intención de quien colabore eficazmente con la justicia mediante la delación de los autores o partícipes de un delito, como lo pretende el actor”.

- La condición contenida en el artículo 128 demandado, en el sentido de que “medie resolución motivada para que los agentes del Ministerio Público puedan desplazar al funcionario que no cumplió su deber de investigar o fallar la conducta de su investigado, vulnera la competencia prevalente que la Constitución ha asignado a la Procuraduría General de la Nación, en el numeral 6^o del artículo 277”.

- En lo que respecta al tema de las inhabilidades e incompatibilidades el Procurador las analiza conjuntamente, por tratarse de “un régimen prohibitivo encaminado a garantizar la probidad de quienes ingresen o ya estén desempeñando empleos públicos en la Administración de justicia”; en consecuencia, considera que los artículos 136 y 140 demandados, no lesionan la Constitución, por que quien accede a un cargo público “sabe de antemano que tal acto le implica una carga de atributos que sumados al ya mencionado de la probidad,

enseñen su capacidad e idoneidad y permitan visualizar una mayor responsabilidad que la que a voces del artículo 6^o constitucional se impone a los particulares”.

- Para terminar, dice que la “reserva moral” es una modalidad de juicio de uso común en los regímenes disciplinarios, y su constitucionalidad ha sido sustentada por la Procuraduría, “no obstante su descripción en una especie de tipo abierto, en la imposibilidad de contar con un catálogo de conductas donde se subsuman todas aquellas que se alejen de los propósitos de la función pública y que por ende sean motivo de reproche”.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

a. Competencia.

Es esta Corporación tribunal competente para decidir la acusación formulada contra varias disposiciones del Decreto 2699 de 1991, por tratarse de un ordenamiento expedido por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades que le confirió el artículo 5^o literal a) transitorio de la Constitución, de conformidad con lo ordenado por el artículo 10 transitorio ibídem.

De igual manera y al tenor de lo establecido en el artículo 241-5 del Estatuto Superior, la Corte tiene también competencia para decidir sobre la acusación formulada contra un precepto del Decreto 1888 de 1989, por tratarse de un decreto expedido por el Gobierno en desarrollo de las facultades extraordinarias contenidas en el artículo 76-12 de la Constitución anterior, que corresponde al 150-10 de la vigente.

b. Requisitos formales del Decreto 2699 de 1991.

Dado que los decretos expedidos con fundamento en las atribuciones conferidas por el artículo 5^o transitorio de la Carta, debían someterse al trámite de aprobación o no improbación por parte de la Comisión Especial a que alude el artículo 6^o transitorio de la misma, y que el ejercicio de tales facultades vencía el día en que se instalara el Congreso elegido el 27 de octubre de 1991 (art. 11 transitorio C.N.), es necesario verificar, en primer término, si se cumplieron o no estos requisitos. El Decreto 2699 de 1991, se expidió el 30 de noviembre de ese año, tal como aparece en el Diario Oficial No. 40190, respetando así el límite temporal señalado por el Constituyente, el cual precluía el 1^o de diciembre de 1991; y según consta en la Gaceta Legislativa No. 42 del 11 de diciembre de 1991, página 52, el texto de las normas demandadas, corresponde al “no improbadado por la Comisión Especial en la sesión del 22 de noviembre de 1991”. No existe entonces, reparo alguno de constitucionalidad por estos aspectos.

En consecuencia, procede la Corte a analizar las normas demandadas.

c. El artículo 8º del Decreto 2699 de 1991.

“Artículo 8o. El Fiscal General de la Nación suministrará al Gobierno las informaciones sobre las investigaciones que se estén adelantando cuando sea necesario para la preservación del Orden Público”.

La acusación que formula el demandante contra esta disposición legal es totalmente infundada, pues como bien lo afirman el Jefe del Ministerio Público y los intervinientes, su contenido se identifica con el texto del numeral 5º del artículo 251 de la Constitución, que prescribe: “Son funciones especiales del Fiscal General de la Nación: ...5) Suministrar al Gobierno información sobre las investigaciones que se estén adelantando, cuando sea necesaria para la preservación del orden público”. Siendo así, no existe vicio alguno de inconstitucionalidad, pues la reproducción de normas del Estatuto Superior, jamás podrá ser inconstitucional.

De otra parte, obsérvese que en esta disposición constitucional se pone de manifiesto, una vez más, el principio consagrado en el artículo 113 del mismo estatuto, que trata sobre la colaboración armónica de los distintos órganos del Estado, para la realización de sus fines, y que para el caso en estudio, no son otros que el aseguramiento de la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Como se recordará, el Presidente de la República es el encargado del manejo del orden público en el país, y como tal, le corresponde conservarlo en todo el territorio y restablecerlo donde fuere turbado (art. 189-4 C.N.); para ello se le conceden una serie de atribuciones que le permiten adoptar todas las medidas necesarias destinadas a lograr los propósitos mencionados; no sólo en épocas de normalidad, sino también durante los períodos de excepción (guerra exterior, conmoción interior, y emergencia económica, social y ecológica), pues en esas eventualidades cuenta también con facultades para contrarrestar la alteración del orden público, conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

Así pues, si el Gobierno Nacional tiene a su cargo el manejo del orden público resulta totalmente congruente con esta tarea y dentro del marco de colaboración de los poderes públicos, el que el Fiscal General de la Nación le suministre la información que requiera sobre las investigaciones que se encuentran en curso en la Fiscalía, relacionadas única y exclusivamente con asuntos que sean de interés para mantener o restablecer el orden público en el territorio nacional. Téngase presente que una de las causas que con mayor frecuencia ha originado la alteración del orden público en el país, es la relacionada con actividades ilícitas de la delincuencia organizada, los narcotraficantes y los

grupos subversivos; por tanto, la labor conjunta que puedan desarrollar el Presidente de la República y la Fiscalía, que tiene asignada la labor de investigación y acusación de los presuntos infractores de esos delitos, permitirá hacer frente a ese flagelo en una forma más efectiva y de esta manera garantizar la paz y la convivencia pacífica de todos los ciudadanos.

No obstante lo anterior, conviene hacer hincapié sobre la reserva que comprende a algunas diligencias procesales dentro de las investigaciones que adelanta la Fiscalía, evento en el cual, el Presidente de la República está en la obligación de guardar dicha reserva, o de lo contrario se hará acreedor a las sanciones establecidas en las normas que regulan esta materia, para el caso de su violación.

Así las cosas, se declarará exequible la disposición demandada, por no lesionar mandato constitucional alguno.

d. El artículo 19 del Decreto 2699 de 1991.

“Artículo 19. Los Fiscales delegados actuarán siempre en representación de la Fiscalía General de la Nación **bajo la dependencia de sus superiores jerárquicos y del Fiscal General**” (lo subrayado es lo acusado).

Sobre esta disposición, manifiesta el demandante que infringe el principio de autonomía e independencia que debe caracterizar no sólo a los jueces, sino también a los fiscales, quienes de conformidad con lo estatuido en los artículos 121 y 228 de la Carta, están sometidos en sus decisiones únicamente a la Constitución y a la Ley. Igualmente, considera que dicha norma infringe el principio de la doble instancia, por que los fiscales dada la dependencia no tendrían la imparcialidad, autonomía, ni independencia suficientes al expedir los actos que les compete.

El Procurador General de la Nación considera que los artículos 228 y 230 de la Constitución, no son aplicables a los Fiscales, pues la independencia jurídica que allí se establece se refiere única y exclusivamente a los jueces y tales funcionarios no lo son, por tanto, la disposición demandada no vulnera los artículos citados por el actor.

Al tenor de lo contemplado en el artículo 249 de la Ley Suprema, la Fiscalía General de la Nación está integrada por el Fiscal General, los fiscales delegados y los demás funcionarios que determine la ley; forma parte de la Rama Judicial del Poder público y conforme al artículo 116 ibídem, administra justicia. La administración de justicia es función pública y sus decisiones son independientes, según se establece en el artículo 228 de la Carta.

A la Fiscalía General de la Nación el Constituyente le asignó la misión de investigar los delitos y acusar a los presuntos infractores ante los juzgados y tribunales competentes, con excepción de los delitos cometidos por miembros de la Fuerza Pública en servicio activo y en relación con el mismo servicio, razón por la cual se afirma que tiene el monopolio de la acción penal en la investigación de los delitos y en la acusación de los presuntos responsables. Y para cumplir con esa tarea, se le autoriza para dictar las medidas de aseguramiento necesarias con el fin de asegurar la comparecencia de los presuntos infractores de la ley penal. Y si fuere del caso, tomar todas aquellas que se requieran para hacer efectivos el restablecimiento del derecho y la indemnización de los perjuicios ocasionados por el delito; calificar y declarar precluidas las investigaciones realizadas; dirigir y coordinar las funciones de policía judicial que en forma permanente cumplen la Policía Nacional y los demás organismos que señale la ley; velar por la protección de las víctimas, testigos e intervinientes en el proceso; y cumplir las demás funciones que le señale la ley (art. 250 C.N.).

Por otro lado, se le asignan al Fiscal General de la Nación como funciones especiales: investigar y acusar, si hubiere lugar a los funcionarios del Estado que gocen de fuero constitucional, con las excepciones previstas en la Constitución; nombrar y remover, de acuerdo con la ley, los empleados de su dependencia; participar en el diseño de la política del Estado en materia criminal y presentar proyectos de ley al respecto; otorgar atribuciones transitorias a entes públicos que puedan cumplir funciones de policía judicial, bajo la responsabilidad y dependencia funcional de la Fiscalía General de la Nación; suministrar al Gobierno información sobre las investigaciones que se estén adelantando, cuando sea necesaria para la preservación del orden público (art. 251 C.N.).

Dentro de las funciones antes enunciadas existen algunas que son eminentemente jurisdiccionales, tales como la expedición de medidas de aseguramiento que restringen la libertad del investigado, como la detención, la conminación, la caución, para asegurar su comparecencia en el proceso; la facultad para resolver la situación jurídica del indagado, la potestad para calificar el mérito del sumario; la atribución de dictar resoluciones de acusación ante los jueces al presunto responsable de un hecho punible, etc., de manera que cuando los fiscales ejercen estas actividades cumplen una función jurisdiccional, y por tanto, actúan como verdaderos jueces. Siendo así, son aplicables a los fiscales los artículos 228 y 230 de la Carta, que consagran la independencia y autonomía de los jueces, quienes en sus providencias, solamente están sometidos al imperio de la ley.

Así las cosas, no le asiste razón al Procurador General de la Nación, pues como quedó demostrado con fundamento en las normas constitucionales, la Fiscalía es un órgano administrador de justicia, que interpreta la ley y le da aplicación

en casos particulares y concretos, dirime conflictos, y, en general aplica el derecho a casos específicos, y cuando sus funcionarios ejercen estas actividades se convierten en jueces y, como tales, deben ser independientes y autónomos en las decisiones que adopten en el desarrollo de la investigación y acusación de los presuntos infractores de la ley penal.

Ahora bien: “el principio democrático de la autonomía funcional del juez, hoy expresamente reconocido en la Carta Política, busca evitar que las decisiones judiciales sean el resultado de mandatos o presiones sobre el funcionario que las adopta. Aún cuando el superior jerárquico debe efectuar el estudio de una sentencia apelada o consultada (art. 31 de la Constitución), aquél no está autorizado por las disposiciones sobre competencia funcional para impartir órdenes a su inferior respecto al sentido del fallo, sino que, en la hipótesis de hallar motivos suficientes para su revocatoria, debe sustituir la providencia dictada por la que estima se ajusta a las prescripciones legales pero sin imponer su criterio personal en relación con el asunto controvertido” (sent 543/92).

En consecuencia, no le está permitido al Fiscal General de la Nación, como a ningún otro funcionario de la Fiscalía, injerir en las decisiones que deban adoptar los demás fiscales en desarrollo de su actividad investigativa y acusadora, ni señalarles criterios relacionados con la forma como deben resolver los casos a su cargo, ni cómo deben interpretar la ley, pues se atentaría contra los principios de independencia y autonomía funcional del fiscal.

Que la Constitución al radicar en cabeza de la Fiscalía una función pública, que se ejerce a través del Fiscal General de la Nación, de los fiscales delegados y de todos aquellos otros funcionarios que señale la ley, ha establecido una estructura jerárquica y dependiente, no tiene la connotación de permitir la intervención de los superiores en las decisiones que han de tomarse dentro de los procesos que adelanta cada uno de los fiscales, ya que ha de entenderse que esa forma organizacional tiene cabida en el campo administrativo, disciplinario, y para efectos de señalar cuál es el personal competente para resolver recursos o segundas instancias, más no en el campo jurisdiccional.

De aceptarse que el Fiscal General de la Nación o los superiores jerárquicos de los fiscales pudieran entrometerse en los procesos penales, se tornaría la segunda instancia en un mecanismo totalmente inocuo, en detrimento del investigado y con violación del debido proceso, puesto que quien iría a fallar no sería un funcionario imparcial e independiente, como lo debe ser cualquier juez, sino un funcionario ligado a unas órdenes u orientaciones, que está obligado a cumplir.

De lo que sí no le cabe duda a la Corte es de la capacidad que tiene el Fiscal General de la Nación para controlar el trabajo de los fiscales, desde el punto

de vista de su cumplimiento laboral y de los términos procesales, como de su potestad para nombrarlos y removerlos libremente en caso de que no pertenezcan a carrera, y de investigarlos disciplinariamente por hechos u omisiones en el ejercicio de sus cargos. Como también la facultad que le asiste a dicho funcionario de designar fiscales especiales para el adelantamiento de diligencias relacionadas con determinados delitos, o grupos élites de investigación.

De otra parte, es pertinente anotar que la Fiscalía General de la Nación goza de autonomía orgánica o funcional frente a los demás entes estatales, pues es ella la única que puede ejercer la acción penal, adelantando la investigación y acusando a los presuntos responsables de los delitos. Recuérdese, como lo ha reiterado esta Corporación, que el sistema acusatorio en Colombia es mixto, correspondiéndole a la Fiscalía la investigación y acusación de los infractores de la ley penal, y a los jueces el juzgamiento de los mismos.

Igualmente, goza dicha entidad de autonomía administrativa y presupuestal, como lo prescribe el artículo 249 del Estatuto Superior, en su parte final.

En razón de lo anotado, el aparte acusado del artículo 19 del Decreto 2699 de 1991, no vulnera la Constitución en el entendimiento de que la subordinación y dependencia que allí se consagra, se refiere únicamente a actos o situaciones de carácter administrativo, más no a las actuaciones jurisdiccionales que deban cumplir los fiscales en desarrollo de su función de investigar y acusar a los responsables de delitos, pues en este caso son totalmente independientes y autónomos.

e. Artículo 108 Decreto 2699 de 1991.

“Artículo 108.- Corresponde a la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura conocer en única instancia de los procesos disciplinarios que se adelanten contra el Fiscal General, salvo por causas de indignidad por mala conducta en cuyo caso conocerá el Senado de la República”.

Según el demandante este artículo infringe los cánones 174 y 178 de la Carta, pues desconoce el fuero constitucional que en materia disciplinaria tiene el Fiscal General de la Nación.

Ciertamente el Fiscal General de la Nación, como los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, los miembros del Consejo Superior de la Judicatura y el Presidente de la República, gozan de fuero constitucional para efectos del adelantamiento de investigaciones disciplinarias originadas en hechos u omisiones cometidos por tales funcionarios en el ejercicio de sus funciones (art. 174 C.N.), y por tanto,

solamente pueden ser investigados por el Senado de la República, previa acusación de la Cámara de Representantes.

Si la acusación se refiere a delitos cometidos en ejercicio de sus funciones, o a indignidad por mala conducta, el Senado no podrá imponer otra pena que la de destitución del empleo, o la privación temporal o pérdida absoluta de los derechos públicos; pero al reo se le seguirá juicio criminal ante la Corte Suprema de Justicia, si los hechos lo constituyen responsable de infracción que merezca otra pena (art. 175-2 C.N.).

Si la acusación se refiere a delitos comunes, el Senado se limitará a declarar si hay o no lugar a seguimiento de causa y, en caso afirmativo, pondrá al acusado a disposición de la Corte Suprema.

El artículo 178-4 de la Carta, asigna a la Cámara de Representantes la función de "Acusar ante el Senado, cuando hubiere causas constitucionales, al Presidente de la República, o a quien haga sus veces, a los magistrados de la Corte Constitucional, a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, a los miembros del Consejo Superior de la Judicatura, a los magistrados del Consejo de Estado y al Fiscal General de la Nación".

Y en el numeral 4º de esa misma norma, se le atribuye a dicha Corporación el conocimiento de "las denuncias y quejas que ante ella se presenten por el Fiscal General de la Nación o por los particulares contra los expresados funcionarios y, si prestan mérito, fundar en ellas acusación ante el Senado".

Corresponde entonces al Senado de la República juzgar al Fiscal General de la Nación por faltas cometidas en el ejercicio de su cargo, y a la Corte Suprema de Justicia cuando se halle incurso en la comisión de delitos. En consecuencia, no podía el legislador asignar la primera de estas funciones a otro organismo, en este caso, al Consejo Superior de la Judicatura, como lo hace en la disposición que es materia de impugnación, pues si bien es cierto que dicho Consejo tiene la facultad de "Examinar y sancionar las faltas de los funcionarios de la Rama Judicial", ha de entenderse que esta atribución opera sólo sobre aquellos "funcionarios" que no gozan de fuero constitucional (art. 256-3 C.N.).

Cabe recordar aquí, que esta Corte en sentencia C-417 del 4 de octubre de 1993, con ponencia del Magistrado Dr. José Gregorio Hernández Galindo, declaró inexecutable el numeral 3º del artículo 9º del Decreto 2652 de 1991, en el aparte que le asignaba a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, el conocimiento de los procesos disciplinarios que se adelantaran contra "los magistrados de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y el Fiscal General de la Nación, por causa distinta a la indignidad por mala conducta"; sin embargo, y a pesar de que el contenido normativo es similar no se presenta el fenómeno procesal

de la cosa juzgada constitucional, pues se trata de normas que pertenecen a distintos ordenamientos y por tanto, tienen base de validez formal diferente. Ante esta circunstancia, son aplicables al artículo 108 del Decreto 2699 de 1991, objeto de la presente demanda, algunas de las consideraciones que allí se hicieron para declarar inconstitucional el mandato legal precitado, de las cuales vale la pena citar estas:

“Es necesario advertir, por otra parte, que la responsabilidad disciplinaria de jueces y magistrados no puede abarcar el campo funcional, esto es el que atañe a la autonomía en la interpretación y aplicación del derecho según sus competencias. Por consiguiente, el hecho de proferir una sentencia judicial en cumplimiento de la función de administrar justicia no da lugar a acusación ni a proceso disciplinario alguno”.

“Ahora bien, si se comprueba la comisión de un delito al ejercer tales atribuciones, la competente para imponer la sanción es la justicia penal en los términos constitucionales y no la autoridad disciplinaria. Ello resulta de la autonomía garantizada en los artículos 228 y 230 de la Constitución”.

“...habiendo establecido el Constituyente ramas y jurisdicciones autónomas separadas (Títulos V y VIII de la Constitución) y dadas las características de desconcentración y autonomía con las cuales el artículo 228 ha distinguido la función judicial, de ninguna manera encajaría dentro de la normativa fundamental un sistema que permitiera a un juez de jurisdicción distinta, o a órganos o ramas diferentes, invadir la esfera de esa autonomía funcional sometiendo a juicio el fondo de las decisiones judiciales”.

“Téngase en cuenta que las faltas correspondientes deben ser debidamente probadas con arreglo a las normas del debido proceso y que sobre ellas se requiere concepto del Procurador General de la Nación, según dispone el artículo 278, numeral 2^o que textualmente dispone: 1. “El Procurador General de la Nación ejercerá directamente las siguientes funciones: ... 2. Emitir conceptos en los procesos disciplinarios que se adelanten contra funcionarios sometidos a fuero especial”.

“...

“El fuero constitucional en referencia no equivale a un privilegio en favor de los funcionarios que a él puedan acogerse, según la Constitución. Tampoco asegura un juicio menos estricto que el aplicable a los demás servidores estatales; por el contrario, es tanto o más exigente, pues se ejerce por otra rama del poder público. Se trata de una garantía institucional de mayor control, freno y contrapeso, tal como corresponde al sistema jurídico en el Estado de Derecho (arts. 1^o y 113 C.N.)”.

Es pues inexecutable el artículo demandado, y así se declarará.

f. El literal e) del artículo 119 del Decreto 2699 de 1991.

“Artículo 119.- Son circunstancias agravantes de la sanción las siguientes:

“...

“e) Rehuir la responsabilidad, atribuyéndosela a un tercero;”

Parte el demandante de un supuesto errado, al considerar que en este precepto legal se consagra como agravante en el proceso disciplinario la delación, instrumento jurídico que a juicio del demandante ha sido de éxito en el proceso penal, pues lo que en él se establece difiere sustancialmente de esa figura, como se verá en seguida.

En efecto, el literal e) del artículo 119 impugnado, se refiere al hecho de que una persona que esté siendo investigada por una falta disciplinaria, dolosamente le endilgue la comisión de ésta a otra, a sabiendas de que es inocente, con el fin de evitar ser sancionada, es decir, hace una falsa imputación, o lo que el código penal denomina “falsa denuncia contra persona determinada” (art. 167). Dicha actuación de la investigada constituye no sólo un engaño a la autoridad disciplinaria encargada de resolver el proceso, sino que también causa un grave perjuicio a la persona a quien se indica, la que obviamente, no ha cometido la infracción disciplinaria que se le imputa; circunstancias que motivaron al legislador para establecer una sanción más grave a la autora de esas falsas imputaciones.

Para que la citada causal de agravación tenga aplicabilidad debe demostrarse que quien hizo la imputación tenía pleno conocimiento de que la persona a quien le endilga la falta no ha sido la autora de la misma, ni ha tenido ninguna participación en ella, esto es, es inocente.

Situación distinta es la de la delación, pues aquí se atribuye la autoría de un hecho ilícito a otra persona que ciertamente es responsable o cómplice de la infracción; y si el delator está siendo investigado, el legislador le tiene en cuenta este hecho para efectos de atenuación de la pena o sanción, por colaboración con la justicia, que no es el caso que aquí se analiza.

La causal de agravación demandada, como bien lo afirma el Fiscal General de la Nación, está orientada a “castigar la mala intención del investigado que, siendo responsable de la falta que se le imputa, pretende evitar el castigo que merece, acusando a una persona inocente”; y en criterio de esta Corte así debe ser, pues quien de mala fe se rehusa a admitir su culpa y se la imputa a otro para sacar provecho de ello, debe ser necesariamente condenado con una pena mayor que quien admite su propia falta.

Antes de terminar, es pertinente aclarar al demandante que el legislador no contraría el artículo 13 de la Constitución, por establecer unas causales de agravación distintas para efectos de la imposición de sanciones disciplinarias, de las que se consagran para quienes incurrir en delitos, y, por el contrario, esta diferenciación se justifica en razón del contenido, objeto y finalidad de cada uno de esos regímenes penales.

Es entonces exequible el literal e) del artículo 119, objeto de acusación, y así se declarará.

g. El artículo 128 del Decreto 2699 de 1991.

“Artículo 128.- El superior inmediato que incumpla con su deber disciplinario, o que maneje o distorsione la información requerida para el fallo, será responsable ante el Ministerio Público. Los Agentes del Ministerio Público podrán desplazar al funcionario responsable de la investigación, **previa resolución motivada**” (lo subrayado es lo acusado).

El Procurador General de la Nación concuerda con el demandante, al considerar que el aparte acusado, viola el artículo 277-6 de la Constitución, en el cual se le atribuye a la Procuraduría, competencia prevalente, en todo tiempo y lugar para ejercer el poder disciplinario, lo cual debe operar *ipso jure*, esto es, sin ningún condicionamiento.

Pues bien: el canon constitucional que se invoca como infringido, le atribuye al Procurador General de la Nación, por sí mismo o por medio de sus delegados o agentes, entre otras funciones, la de ejercer la vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas inclusive los de elección popular; “ejercer preferentemente” el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley. Quiere esto significar que dicha entidad tiene en materia disciplinaria, competencia prevalente o preeminente sobre la asignada al nominador, o jefe inmediato del encartado, para investigarlo. Dicho poder preferente le permite a la Procuraduría General de la Nación adelantar, en cualquier tiempo y lugar, todas las investigaciones disciplinarias que considere del caso, contra cualquier servidor público y en el evento de que esté siendo investigado por la misma entidad a la cual presta sus servicios, puede ordenar que se suspenda la actuación y se le envíen las diligencias respectivas en el estado en que se encuentren, para continuar su trámite.

Sobre la prevalencia y ejercicio preferente de la potestad disciplinaria que la Constitución le otorga a la Procuraduría General de la Nación, esta Corporación se ha pronunciado en varios fallos de constitucionalidad, valga citar, las sentencias C-152/93 y C-417/93, entre otras.

En la norma que es objeto de demanda, se respeta y acata el canon constitucional citado, pues se autoriza el desplazamiento del superior inmediato que incumple con el deber de investigar y sancionar a sus subalternos, o maneja indebidamente la información requerida para la comprobación de la falta y posterior sanción, por un funcionario del Ministerio Público, quien deberá hacerse cargo de la investigación respectiva.

Que la Procuraduría General de la Nación deba expedir una resolución motivada, en la que exponga los motivos que le asisten para desplazar a la autoridad de la Fiscalía que esté adelantado el proceso disciplinario, no viola el precepto superior a que se ha hecho alusión y, por el contrario, se constituye en una especie de control del ejercicio de dicho poder preferente.

Los funcionarios de la Procuraduría General de la Nación, no están exentos de incurrir también en excesos, al dar aplicación a la norma que autoriza el desplazamiento de la autoridad que esté adelantando el respectivo proceso disciplinario y, en consecuencia, la motivación del acto que así lo disponga se constituye en garantía de su correcto uso. Es que el hecho de tener la Procuraduría asignada una potestad constitucional en materia disciplinaria, que se ha calificado de preeminente o prevalente sobre las demás de su clase, no da lugar a que se actúe de manera arbitraria y discrecional.

De otra parte, cabe recordar que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 278 de la Carta, el funcionario público que obre con manifiesta negligencia en la investigación y sanción de las faltas disciplinarias de los empleados de su dependencia, puede ser desvinculado del cargo, por el Procurador General de la Nación, previa audiencia y mediante decisión motivada.

En razón de lo anotado, se declarará exequible la expresión “previa resolución motivada” contenida en el artículo 128 acusado, por no infringir el numeral 6º del artículo 277 de la Constitución, ni ningún otro canon del mismo Estatuto.

h. Literal c) del artículo 136 del Decreto 2699 de 1991.

“Artículo 136.- No podrán ser designados ni desempeñar cargo o empleo en la Fiscalía General de la Nación:

“...

“c) Quienes se encuentren en detención preventiva por delito doloso aunque gocen del beneficio de excarcelación, o hayan sido afectados por resolución de acusación o su equivalente en proceso penal por el mismo delito, mientras se define su responsabilidad;”

Consagra este precepto una inhabilidad para acceder a cualquier empleo en la Fiscalía General de la Nación o para continuar ocupándolo, en caso de que el afectado a quien se le haya dictado auto de detención preventiva o resolución acusatoria, ya se encuentre vinculado a ese organismo.

Las inhabilidades se han definido, como aquellas circunstancias creadas por la Constitución o la ley que impiden o imposibilitan que una persona sea elegida, o designada para un cargo público y, en ciertos casos, impiden que la persona que ya viene vinculada al servicio público continúe en él; y tienen como objetivo primordial lograr la moralización, idoneidad, probidad, imparcialidad y eficacia de quienes van a ingresar o ya están desempeñando empleos públicos.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 123 y 150-23 de la Constitución, compete al legislador regular la función pública y dentro de ella establecer todos aquellos requisitos, exigencias, condiciones, calidades, etc., que deben reunir las personas que deseen ingresar al servicio del Estado. Igualmente, consagrar el régimen disciplinario y el de inhabilidades, incompatibilidades e impedimentos a que están sujetos los empleos de las entidades públicas.

Para el caso de la Fiscalía General de la Nación, el Constituyente consagró en el artículo 253, una disposición expresa en la que autoriza al legislador para determinar lo relativo a su estructura y funcionamiento, al ingreso por carrera, al retiro del servicio, y “las inhabilidades e incompatibilidades”, denominación, calidades, remuneración, prestaciones sociales y régimen disciplinario de los funcionarios y empleados de ese organismo. En desarrollo de esta atribución se expidió la norma que es objeto de acusación parcial.

Considera el demandante, que es injusto que se suspenda a un empleado de la Fiscalía General de la Nación por haber sido objeto de un auto de detención, pues éste “no se le niega a nadie”, además, considera que se debe presumir su inocencia hasta que se profiera sentencia en firme, ya que prevalece la dignidad de la persona sobre la del cargo, y agrega, que en el evento de que la Corte decida que la norma no es inconstitucional, declare inexecutable “al menos la frase que dice: aunque gocen del beneficio de excarcelación”.

Sobre las medidas de aseguramiento y en especial la detención preventiva, esta Corte ha hecho pronunciamientos, en los que ha dejado claro que esa medida no vulnera la Constitución, ni el principio de la presunción de inocencia.

En efecto, en la sentencia C-106/94, con ponencia del Magistrado Dr. José Gregorio Hernández Galindo, se expresó sobre las medidas de aseguramiento, que: “se trata de instituciones perfectamente compatibles con la Constitución en cuanto tienen un carácter preventivo, no sancionatorio. Por medio de ellas se busca asegurar que la persona sindicada de haber cometido el delito, cuando

contra ella existan indicios graves de responsabilidad, comparezca efectivamente al proceso penal, es decir que no escape a la acción de la justicia”.

“Así, una cosa es detener al individuo contra el cual existen indicios graves acerca de que puede ser responsable penalmente, para que esté a disposición de la administración de justicia mientras se adelanta el proceso en su contra, y otra muy distinta que, cumplidos los trámites procesales y celebrado el juicio con observancia de todas las garantías, reconocimiento y práctica del derecho de defensa, se llegue por el juez a la convicción de que en realidad existe esa responsabilidad penal y de que, por tanto, debe aplicarse la sanción contemplada en la ley. Es entonces cuando se desvirtúa la presunción de inocencia y se impone la pena.

“Es claro que tal presunción subsiste respecto de quien apenas está detenido preventivamente o ha sido objeto de otra medida de aseguramiento, ya que ninguna de ellas tiene por fin sancionar a la persona por la comisión del delito. Mal podría ocurrir así, pues en esa hipótesis se estaría desconociendo de manera flagrante el debido proceso.

“...Pretender que toda detención o medida de aseguramiento deba estar forzosamente precedida de un proceso íntegro llevaría a desvirtuar su carácter preventivo y haría en no pocas ocasiones completamente ineficaz la función judicial, pues la decisión correspondiente podría tropezar -casi con certeza- con un resultado inútil en lo referente a la efectividad de la pena que llegaría a imponerse”.

Y anteriormente, en la sentencia T-301/93, cuyo ponente fue el Magistrado Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz, se dijo que: “la detención preventiva de una persona acusada de un delito restringe su derecho a la libertad personal. Esta limitación se justifica en aras de la persecución y la prevención del delito confiadas a la autoridad y garantiza el juzgamiento y penalización de las conductas tipificadas en la ley, entre otras cosas para asegurar la comparecencia del acusado al proceso”.

Pues bien: la detención preventiva es una de las medidas de aseguramiento más gravosa que consagra la ley penal, y su procedencia depende de la existencia en el proceso de indicios graves de responsabilidad en contra del investigado, como también de la clase de delitos. Según la legislación vigente, dicha medida es pertinente en los procesos que tienen establecida una sanción mínima de “dos o más años de prisión”; en procesos de competencia de los jueces regionales, (narcotráfico, terrorismo, tráfico de armas, etc); y cuando se trate de la investigación y juzgamiento de uno de los delitos que establece el artículo 397 del Código de Procedimiento Penal, dentro de los cuales cabe destacar: cohecho, enriquecimiento ilícito, prevaricato, fuga de presos, fraude procesal,

falsificación de moneda nacional o extranjera, tráfico de moneda falsificada, constreñimiento para delinquir, lesiones personales con deformidad, con perturbación síquica, funcional o pérdida anatómica, hurto, etc.

También procede la detención preventiva cuando el procesado hubiere sido condenado por delito doloso o preterintencional que tenga pena de prisión, o cuando se trate de captura en flagrancia por los mismos delitos. Igualmente, cuando la persona a quien se le impuso una caución como medida de aseguramiento no cumple con las obligaciones que se le impusieron.

Esta enumeración no es taxativa sino meramente enunciativa y se dirige a demostrar al demandante la entidad de los delitos por los cuales una persona puede ser detenida preventivamente. De la misma manera, adviértase que en el literal demandado, se consagra como impedimento para ejercer cargos en la Fiscalía General de la Nación, solamente la detención preventiva por delitos “dolosos”, más no los culposos.

Que una persona a quien se le haya dictado auto de detención por delito doloso aunque goce del beneficio de excarcelación, o se haya proferido en su contra resolución acusatoria en proceso penal, no pueda ser nombrada en ningún cargo de la Fiscalía General de la Nación “mientras se le define su responsabilidad”, es disposición tan lógica y obvia que no merece mayor análisis. Veamos: 1.- si un candidato a ocupar un empleo en la Fiscalía se encuentra detenido, es imposible que a la vez pueda desempeñar un cargo en esa entidad o en cualquiera otra; hay una imposibilidad física, y desde luego moral, pues existe indicio grave de que la persona es responsable de un hecho ilícito y mal podría entrar a laborar precisamente en el ente encargado de la investigación y acusación de todos los delitos; 2.- que a pesar de habersele dictado auto de detención se le concede el beneficio de excarcelación; ello no significa que la persona no ha cometido el delito, ni que no exista prueba alguna que lo comprometa. Lo que ocurre es que sí existe prueba de su presunta responsabilidad, pero la ley, por la clase de delito, autoriza que se le otorgue la libertad provisional, y entonces su responsabilidad queda en entredicho mientras no se dicte sentencia que la desvirtúe; 3.- que se haya proferido resolución de acusación en su contra, es aún más grave, porque en esa providencia ya se ha tipificado la conducta y una vez analizadas todas las pruebas existen no sólo uno sino varios indicios graves que comprometen seriamente su responsabilidad en el hecho delictivo, razón por la cual se le formulan cargos, decisión que pone fin a la etapa investigativa y da lugar a la iniciación del juzgamiento.

Ahora: que esas mismas causales se apliquen al personal que ya se encuentra vinculado a la Fiscalía, es lógico, pues en esta situación son predicables las mismas razones expuestas; a juicio de la Corte, a quien más debe exigírsele

rectitud, honestidad, honradez y moralidad en todas sus actuaciones, además de la idoneidad, probidad y eficiencia que su cargo le impone, es al personal que integra la planta de la Fiscalía General de la Nación, y a quienes pertenecen a la Rama Judicial, porque quien investiga, acusa, juzga y castiga, no puede ser objeto de la más insignificante tacha, que le impida ejercer su investidura con la transparencia, pulcritud y rectitud debida, para garantizar al máximo los derechos de los procesados, y cumplir así uno de los fines del Estado cual es la vigencia de un orden justo y la aplicación de una recta y eficaz justicia.

Si se acepta que en órganos como la Fiscalía presten sus servicios personas contra las cuales existen indicios graves de responsabilidad en la comisión de delitos dolosos, es tanto como admitir que se destruya el Estado de Derecho, pues la administración de justicia queda en manos de personas cuyas virtudes o condiciones personales están en entredicho y, por tanto, no serían garantía suficiente de un correcto ejercicio de la función pública asignada, ni son garantía para los procesados.

Por último, debe anotarse que la separación del cargo de un empleado de la Fiscalía o la no designación de una persona en empleos de la misma, por estar incurso en la causal de inhabilidad que aquí se estudia, es temporal, pues sólo opera mientras se define su responsabilidad. Por consiguiente, no hay violación de la Carta y, por ende, el precepto demandado será declarado exequible.

Para finalizar, es pertinente aclarar que si bien es cierto esta Corporación declaró inexecutable normas de igual contenido a la aquí analizada, pertenecientes al régimen de inhabilidades de los empleados y funcionarios de la rama judicial, (arts. 3-c del Decreto 1888 de 1989 y 1^o del Decreto 2281 de 1989), mediante la sentencia No. C-546 de noviembre 25 de 1993, ello obedeció a razones de falta de competencia, pues se llegó a la conclusión de que el Presidente de la República se había extralimitado en el ejercicio de las facultades extraordinarias que le confirió el legislador ordinario para modificar el régimen disciplinario de los funcionarios y empleados de esa rama. Por tanto, no existe incongruencia alguna entre lo que se decide en este proceso frente a lo allí sostenido, además, de que en el caso bajo examen se estudió la disposición demandada por razones de mérito o de fondo.

i. Literal i) del artículo 136 del Decreto 2699 de 1991.

“Artículo 136.- No podrán ser designados ni desempeñar cargo o empleo en la Fiscalía General de la Nación:

“...

“i) Las personas respecto de las cuales exista la convicción moral de que no observan una vida pública o privada compatible con la dignidad del empleo”.

Idéntica inhabilidad a ésta se ha consagrado desde tiempo atrás, para los empleados y funcionarios de la Rama Judicial, (numeral 8º artículo 16, Decreto 250 de 1970), la cual ha sido objeto de mucha controversia; afortunadamente tanto la jurisprudencia sostenida por la Corte Suprema de Justicia en la época en que tenía a su cargo el conocimiento de las acciones de inconstitucionalidad, como la establecida por esta Corporación mediante fallos de tutela, han venido precisando el sentido y alcance de las disposiciones que establecen tal inhabilidad para efectos de su aplicabilidad.

Al examinar la constitucionalidad de la norma citada, expresó la Corte Suprema de Justicia, en sentencia de agosto 19 de 1970:

“Es de todo punto plausible que el estatuto de la carrera judicial y del Ministerio Público trate de no incluir en el seno de ésta a quienes observen mala vida. Las meras necesidades del servicio, y aún la conveniencia de no contaminarlo por obra de costumbres depravadas, tana propensas a derramarse, especialmente en oficios en que a veces insurge el espíritu del cuerpo, imponen precauciones que el legislador debe tener en este campo.

Sería absurdo declarar inexecutable un mandato legal por el hecho de exigir buena conducta a los postulantes al desempeño de una función pública...

Pero una interpretación demasiado libre del numeral 8º del artículo 16 del Decreto 250 de 1970, inspirada en aislados conceptos e imprecisas clasificaciones de algunos tratadistas, podría llevar a la errónea conclusión de que las entidades llamadas a decidir sobre el ingreso a la carrera judicial, bien podrían negarlo a quienes reúnan las condiciones necesarias, pero sean considerados, sin prueba ni fundamento alguno, "por convicción moral", que "no observan una vida pública y privada compatible con la dignidad del cargo". Una apreciación subjetiva y discrecional, tan peligrosa para legítimos derechos, no se compadecería con el artículo 23 de la Constitución, a cuyo tenor nadie podrá ser molestado ni legítimo interés desconocido, sino con arreglo a motivos claramente determinados en las leyes y cumplimiento previo de garantías, formalidades y actuaciones. La convicción, aún moral, en el caso que se estudia, no excluye que se allegue prueba de los hechos pertinentes a la estimación de una conducta personal, ni se observen formalidades necesarias, ni se prescindan de oír al posible perjudicado, requisitos mínimos exigidos por la Carta para tomar medidas contra una persona. La aplicación del numeral 8º del artículo 16 del Decreto 250 del 70, supone el cumplimiento de tales condiciones”.

Por su parte, esta Corporación se ha referido al tema en varios fallos. Veamos: En la sentencia T-591 de 1992 (M.P.: Dr. Jaime Sanín Greiffenstein), se justificó la existencia de esta inhabilidad, así:

“La legislación quiso al establecer esta causal de inhabilidad, que el funcionario judicial dentro de su tarea de impartir justicia y contribuir a la seguridad y estabilidad del orden jurídico y social, se encontrará libre de cualquier situación que pudiese incidir en la credibilidad de su rectitud moral y que exhibiese una excelente moralidad y un comportamiento público y privado compatible con la dignidad de su cargo”.

La adecuación de causales de inhabilidad, como la acusada, con el Estatuto Supremo, se dejó expresamente definida en la sentencia T-602 de 1992, (M.P. Dr. Fabio Morón Díaz), en la que se consignó lo siguiente:

“Resulta necesario retener que la majestad de la justicia y su valor incuestionable para el orden social, plantea la problemática del elemento humano escogido para su servicio y que por principio indisponible éste deba estar adornado de especiales calidades y cualidades personales, de excelentes condiciones morales y de adecuados conocimientos jurídicos, todo lo cual presupone especiales elementos de evaluación y de calificación por parte de los nominadores para atender a dichas exigencias y para encontrar un sistema que permita proveer con soluciones justas las situaciones que acarrea la selección de dichos funcionarios, sin que resulte extraño a los postulados de la Carta Política de 1991 el establecimiento de fórmulas como la que se controvierte por los peticionarios, obviamente sometidas al control jurisdiccional propio de esta categoría de actos dentro del Estado de Derecho y del imperio del principio de la legalidad de los actos de la administración”.

En cuanto a la necesidad de que los hechos en que se fundamente la reserva moral, sean de aquellos que se puedan comprobar, se ha señalado que:

“La convicción moral... no equivale a una pura y simple reserva mental, pues de ser así carecería de asidero constitucional y vulneraría, entre otros principios, la presunción de inocencia, el debido proceso y la misma dignidad humana. El margen de razonable apreciación, inherente al juicio moral, debe basarse en hechos comprobables que validen la inferencia que se hace y que, como tales, puedan ser en todo momento conocidos y controvertidos por la persona afectada. Por ello, el aplazamiento de la decisión debe ser eminentemente temporal y con prontitud ha de entrarse a resolver sobre la existencia de los hechos y su precisa entidad, luego de agotar las diligencias y esfuerzos para recabar elementos y presupuestos de hecho y de derecho que garanticen la objetividad del juicio moral” (sent T-591/92 antes citada).

Y en lo que respecta a la obligación que tiene la autoridad de motivar el acto al encontrar pruebas que den lugar a la inhabilidad citada, se sostuvo en la precitada sentencia T-602 de 1992:

“...el establecimiento y el ejercicio de este tipo de competencias no puede obedecer al mero y simple capricho de los titulares de la función nominadora, quienes no se encuentran en libertad de disponer sobre lo de su función en absoluta libertad, ya que como lo sostiene la doctrina del derecho administrativo, se debe partir del postulado según el cual la discrecionalidad no es ni patrocina la arbitrariedad, pues, dichos actos deben ser objeto del control contencioso administrativo principalmente en lo que hace a los motivos o razones externas que fundamentan la decisión y también sobre el uso proporcionado y racional de la competencia”.

“Así las cosas, es claro que los términos de la definición legal de la competencia de que se trata en este caso, no elimina el deber jurídico general que impone la motivación del acto; lo que ocurre es que por la naturaleza del asunto de que se ocupa la misma, bien basta que aquella sea sucinta o escueta, siempre que sea lo bastante indicativa del fundamento legal que se invoca como motivo de su ejercicio”.

Estos fallos han sido reiterados, entre otros, en sentencias: T-047/93, T-319/93, T-379/94.

Pues bien: no cree la Corte que deba ahondar más sobre este tema. Dada la existencia de múltiples decisiones y la claridad de las mismas, basta simplemente reiterar que para efectos de dar aplicación a la causal de inhabilidad acusada, debe tenerse en cuenta que las objeciones morales que se endilguen a una determinada persona, deben basarse en hechos comprobables, de manera que el afectado pueda conocer y controvertir las pruebas que obran en su contra; además, que el acto por medio del cual se impone la inhabilidad debe ser motivado, para que el perjudicado con la decisión pueda ejercer su defensa y, en caso de inconformidad, acudir ante la jurisdicción contencioso administrativa a demandarlo. De no ser así, se vulneraría, como ya se ha expresado, el debido proceso, el derecho de defensa, y el derecho que tiene toda persona de acceder a cargos públicos.

Para la Corte es razonable que se exija probidad moral a las personas que detentan cargos en la Fiscalía General de la Nación o que estén interesados en acceder a ellos, pues considera que la naturaleza de la función pública que cumplen, y la dignidad de su investidura derivada de ser representantes de la sociedad y administradores de justicia, además del deber que tienen de garantizar derechos fundamentales de los procesados y de todos los ciudadanos, son de interés general.

De otro lado, considera la Corporación que los hechos privados a los cuales se refiere la norma impugnada, deben ser aquellos que, como su nombre lo indica, pertenecen a la vida privada de las personas, pero que han trascendido

el recinto íntimo, es decir, que a pesar de ser privados se han hecho públicos en detrimento de la imagen del cargo que ocupa u ocupará el afectado; pues como en la misma norma se expresa, se trata de los “incompatibles con la dignidad del empleo”.

“El ámbito de las personas comprende todos aquellos comportamientos que ellas realicen en su domicilio y en sitios no abiertos al público -casa de habitación, sitio de trabajo no abierto al público, espacios reservados de los establecimientos abiertos al público, etc.-, así como lo que se conoce de otros porque ellos mismos lo han contado reservadamente o porque se les ha sorprendido en ello sin tener causa legal para hacerlo. En el ámbito privado la persona puede pensar, decir y hacer lo que a bien tenga, sin que autoridad alguna esté llamada a intervenir y sin que ningún otro particular (salvo autorización de la persona o vínculo reconocido de parentesco, amistad o sentimiento), esté legitimado siquiera a averiguar por los hechos de la vida íntima...

“El ámbito público de las personas comprende todos aquellos comportamientos que no pertenezcan al ámbito íntimo y que no se ejecuten en calidad de autoridad pública debidamente investida... (sent. T-211/93 M.P.: Dr. Carlos Gaviria Díaz).

Recuérdese también que “La persona que ingresa a la vida pública y, por ende, voluntariamente se expone al enjuiciamiento social, abandona parte de la esfera privada constitucionalmente protegida”. (sent. T-080/93 M.P.: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz).

Así las cosas, es exequible el precepto legal que se demanda, y así habrá de declararse.

i. El artículo 140 del Decreto 2699 de 1991.

“Artículo 140.- Los cargos y empleos de la Fiscalía General de la Nación son incompatibles con la aceptación o desempeño de cualquier otro retribuido; con los de elección popular y de representación política; con los de árbitro conciliador, amigable componedor, salvo que cumpla estas funciones por razón de su cargo; albacea, curador dativo y en general los de auxiliar de la justicia; con la milicia activa; con el ejercicio del comercio y la dirección o fiscalización de sociedades comerciales; con la gestión profesional de negocios y con toda participación en el ejercicio de la abogacía; con el desempeño del ministerio de cualquier culto religioso; con la aceptación y el desempeño de cargos, empleos, comisiones o mercedes provenientes de gobiernos extranjeros o entidades extranjeras sin la previa autorización del Gobierno Nacional; con la celebración directa o indirecta de contratos con entidades públicas, salvo que lo hagan por mandato u obligación legal o para usar los bienes o servicios que se ofrezcan al público en condiciones comunes; con la intervención directa o

indirecta en remate o ventas en pública subasta o por ministerio de la ley de bienes que se hagan en el despacho bajo su dependencia o en otro ubicado en el territorio de su jurisdicción.

Estas prohibiciones se extienden a quienes se hallen en uso de licencia y su violación constituye falta disciplinaria.

Ninguna persona podrá ejercer más de un cargo o empleo remunerado en la Fiscalía General de la Nación.

Se exceptúa de la incompatibilidad el desempeño de cargos docentes durante la jornada laboral, hasta un límite que no exceda de ocho (8) horas semanales”. (Lo subrayado es lo acusado).

El demandante no cuestiona la constitucionalidad de ninguna de las incompatibilidades que se consagran en este precepto legal, sino el hecho de que se apliquen a personas que se encuentran en uso de licencia.

La licencia, es una de las situaciones administrativas en las que se puede encontrar un empleado del sector público, y consiste en la separación temporal de las funciones laborales que habitualmente ejerce o, lo que es lo mismo, el retiro transitorio del cargo que ocupa en determinada entidad del Estado, sin que por ello cese su vínculo laboral con la empresa u órgano estatal respectivo.

En cuanto atañe a los servidores públicos, las licencias son de distintas clases, a saber: remuneradas y no remuneradas. También las hay, atendiendo a otros criterios, por enfermedad profesional, por enfermedad no profesional, por maternidad, por estudios, por pasar a desempeñar otro cargo dentro del mismo sector, por decisión propia del empleado, etc.

Durante el término que dure dicha licencia el empleado no pierde su calidad de servidor público, pues sigue ligado laboralmente a la entidad a la cual presta sus servicios y, dependiendo de la clase de licencia, como ya se anotó, tiene o no derecho a continuar percibiendo su remuneración y las prestaciones sociales a que haya lugar.

Si durante el período de licencia no se pierde el *status* de empleado público, es apenas lógico que sigan siendo aplicables a quienes gozan de ese derecho, las normas que regulan la función pública, concretamente el régimen de las incompatibilidades, en este caso, para los empleos de la Fiscalía General de la Nación.

Olvida el demandante que quien accede a un cargo del Estado, se sujeta automáticamente a las normas que rigen la función pública, con todas las consecuencias que de ellas se derivan; y que el funcionario público, a diferencia de lo que acontece con los particulares, sólo puede hacer aquello que autoricen

la Constitución y la Ley, siendo responsable no sólo por omisión sino también por extralimitación de funciones en el ejercicio de su cargo.

Se duele el demandante, de que en período de licencia no remunerada no pueda el interesado ejercer su profesión habitual u ocupar cualquier otro cargo retribuido, privado o público. Al respecto, considera la Corte que aceptar que un empleado de la Fiscalía General de la Nación, durante el período de licencia, así sea no remunerada ejerza la profesión de abogado, como lo pretende el accionante, sería tanto como permitir que se convierta en juez y parte en los negocios que le compete conocer, dando paso a la impunidad y poniendo en duda la imparcialidad, autonomía e independencia que esos cargos exigen, pues puede presentarse el caso en que dichos funcionarios litiguen en contra o a favor de personas que están siendo investigadas en su propio despacho, y muchas otras situaciones que no es necesario enumerar aquí.

La Fiscalía General de la Nación, como órgano administrador de justicia, presta un servicio público de carácter permanente, que exige la presencia habitual de todos sus funcionarios, ya que la ausencia en el ejercicio de sus funciones acarrearía el incumplimiento de términos judiciales y la consecuente mora en la tramitación de los procesos, en detrimento de los investigados y con desconocimiento de uno de los fines esenciales del Estado como es la vigencia de un orden justo, que implica una justicia pronta, cumplida, recta y eficaz.

No viola la Constitución el inciso segundo del artículo 140 demandado, motivo por el cual será declarado exequible.

j. El literal h) del artículo 3^o del Decreto 1888 de 1989.

“Artículo 3^o.- No podrán ser designados ni desempeñar cargo o empleo en la Rama Jurisdiccional:

“... ”

“h) Las personas respecto de las cuales exista la convicción moral de que no observan una vida pública o privada compatible con la dignidad del empleo.”

Dado que este precepto legal fue expedido por el Presidente de la República, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confirió el Congreso, mediante el artículo 1^o de la Ley 30 de 1987, es preciso verificar si dicha disposición se adecua a los límites fijados.

Sobre el aspecto temporal del Decreto 1888 de 1989, esta Corporación no halló inconstitucionalidad alguna, como consta en la sentencia C-546 de 1993.

En cuanto atañe al límite material, advierte la Corte que éste fue excedido, pues de conformidad con el literal j) del artículo primero de la Ley 30 de 1987, al Gobierno se le concedieron facultades para “Modificar el régimen disciplinario de los funcionarios y empleados de la rama jurisdiccional”, hoy rama judicial; y la norma demandada consagra una inhabilidad aplicable a quienes deseen ingresar a élla, como a quienes ya se encuentran vinculados, lo cual no encaja dentro de un régimen disciplinario.

En efecto, el régimen disciplinario está integrado por una serie de normas en las que se contempla la descripción de los deberes y prohibiciones a que están sujetos los empleados y funcionarios de determinada entidad, las faltas en que pueden incurrir, las sanciones aplicables, las causales de agravación y atenuación, el procedimiento para su imposición, los funcionarios competentes para adelantar los procesos disciplinarios, las causales de impedimento y recusación, los términos de prescripción y caducidad de la acción disciplinaria y de las sanciones, etc.; y las inhabilidades no hacen parte de ese régimen.

Revisadas cada una de las atribuciones conferidas al Gobierno en el artículo 1º de la Ley 30 de 1987, la Corte no halló ninguna que sirviera de fundamento para expedir el precepto demandado, motivo por el cual será retirado del universo jurídico.

La presente decisión se identifica con la adoptada por esta misma Corporación en la sentencia C-546/93, mediante la cual se declaró inexecutable el literal c) del artículo 3º del mismo ordenamiento que hoy se impugna, y existiendo iguales razones son aplicables los argumentos allí expuestos, los cuales no es necesario reproducir y a ellos se remite.

Cabe agregar también, que la Corte mediante sentencia C-509 del 10 de noviembre de 1994, declaró executable el artículo 6º del citado Decreto 1888 de 1989, que trata sobre la declaratoria de insubsistencia de los nombramientos respecto de los cuales surge una inhabilidad sobreviniente, situación distinta a las analizadas en el presente fallo y en el citado en el párrafo anterior.

En este orden de ideas, será declarado inexecutable el precepto demandado, por exceder el límite material fijado en la ley habilitante.

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

RESUELVE:

Primero. Declárase INEXEQUIBLE el artículo 108 del Decreto 2699 de 1991.

Segundo. Decláranse EXEQUIBLES las siguientes disposiciones del Decreto 2699 de 1991:

- el artículo 8º;
- la expresión “bajo la dependencia de sus superiores jerárquicos y del Fiscal General” del artículo 19, con la precisión consignada en la parte motiva de este fallo;
- el literal e) del artículo 119;
- la expresión “previa resolución motivada” del artículo 128;
- el literal c) del artículo 136;
- el literal i) del artículo 136; y
- el inciso segundo del artículo 140.

Tercero. Declárase INEXEQUIBLE el literal h) del artículo 3º del Decreto 1888 de 1989, por exceder el límite material fijado en la ley de habilitación legislativa (30 de 1987).

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

JORGE ARANGO MEJIA, Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL, Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ, Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO, Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA, Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, Magistrado

FABIO MORON DIAZ, Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA, Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO, Secretaria General

SENTENCIA No. C-559 de diciembre 06 de 1994

COSA JUZGADA

Ref.: Proceso D-644.

Acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 136 literal c) del Decreto Número 2699 de noviembre 30 de 1991, “por el cual se expide el Estatuto Orgánico de la Fiscalía General de la Nación”.

Materia: Inhabilidad para ser designado o desempeñar cargo o empleo en la Fiscalía General de la Nación.

Actor: Jorge Lucas Tolosa Cañas.

Magistrado Ponente: Dr. HERNANDO HERRERA VERGARA.

Aprobado por Acta No. 63 de diciembre 6 de 1994.

Santafé de Bogotá, D. C., diciembre seis (6) de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

I. ANTECEDENTES

Procede la Sala Plena de la Corte Constitucional a resolver la demanda que ante esta Corporación presentó el ciudadano Jorge Lucas Tolosa Cañas contra el artículo 136 literal c) del Decreto 2699 de 1991, “por el cual se expide el Estatuto Orgánico de la Fiscalía General de la Nación”.

Al proveer sobre su admisión, el Magistrado Ponente ordenó que se fijara en lista el negocio en la Secretaría General de la Corte Constitucional por el término de diez (10) días, para efectos de asegurar la intervención ciudadana; se envió copia de la demanda al Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor, y se comunicara la iniciación del proceso a la Secretaría General de la Presidencia de la República, al Ministro de Justicia y del Derecho y al Fiscal General de la Nación, a fin de que si lo estimaren oportuno, conceptuaran sobre la constitucionalidad de las normas acusadas.

Cumplidos como se encuentran los requisitos que para esta índole de asuntos contemplan la Constitución Política y el Decreto 2067 de 1991, entra la Corte a decidir, previo el examen de la norma acusada, los cargos de la demanda, la intervención de autoridad pública y el concepto del Procurador General de la Nación.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe el texto de la norma acusada, el cual se toma de la publicación oficial del Decreto No. 2699 de noviembre 30 de 1991, que tuvo lugar en el Diario Oficial No. 40.190 del sábado 30 de noviembre de 1991. Lo acusado aparece destacado en negrillas y subrayado.

“DECRETO 2699 DE 1991 (noviembre 30)

Por el cual se expide el Estatuto Orgánico de la Fiscalía General de la Nación,

El Presidente de la República de Colombia, en uso de las facultades que le confiere el literal a) del artículo transitorio 5^o, del capítulo 1^o de las disposiciones transitorias de la Constitución Política de Colombia, previa consideración y no improbación por la Comisión Especial,

DECRETA:

"...

TITULO VII DEL REGIMEN DISCIPLINARIO

(...)

CAPITULO QUINTO De las inhabilidades

“Artículo 136.- No podrán ser designados ni desempeñar cargo o empleo en la Fiscalía General de la Nación:

...

“c) Quienes se encuentren en detención preventiva por delito doloso aunque gocen del beneficio de excarcelación, o hayan sido afectados por resolución de acusación o su equivalente en proceso penal por el mismo delito, mientras se define su responsabilidad.

...”

III. LOS FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA

El ciudadano Jorge Lucas Tolosa Cañas considera que la norma anteriormente transcrita, viola los artículos 13, 25 y 29 de la Constitución Política.

Según el actor, el literal c) del artículo 136 transcrito, es una copia del literal c) del artículo 3^o del Decreto 1888 de 1989, que cobijaba a los funcionarios y empleados de la rama judicial, y que fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional, mediante sentencia C-546 de 1993, con Ponencia del Magistrado Dr. Carlos Gaviria Díaz, por exceder el marco fijado por el legislador ordinario en la Ley 30 de 1987.

Sostiene además, que el Presidente de la República excedió las facultades conferidas por las disposiciones transitorias de la Constitución, pues se le facultó para: “a) Expedir las normas que organicen la Fiscalía General y las normas de procedimiento penal” (artículo 5^o Transitorio de la Constitución), y no para que legislara sobre inhabilidades, reproduciendo un texto que fue declarado inexecutable contrariando preceptos de la nueva Carta Política y de la Ley 153 de 1887.

Señala que aunque la norma se origina directamente de las facultades que confirió el constituyente al Ejecutivo, a éste le está vedado reproducir normas avenidas con la ley estatutaria y la Constitución; además a su juicio, contradice la inhabilidad que pretende consagrar y consecencialmente lesiona a una clase laboral, cual es la rama judicial.

Estima vulnerados los derechos a la igualdad, debido proceso y trabajo, por los motivos que se exponen a continuación:

a. En relación con el derecho a la igualdad, manifiesta que la continuidad del precepto normativo en la legislación positiva, introduce una odiosa discriminación, pues no obstante estar cumpliendo cada una idénticas funciones, para la Rama Judicial no se le aplica la inhabilidad por la declaratoria de la inexecutable de que fue objeto, en tanto que a los funcionarios adscritos a la Fiscalía General de la Nación si se les aplica el precepto acusado.

b. Por su parte, considera vulnerado el artículo 25 de la Carta, pues señala que la suspensión del cargo o empleo de un miembro de la Fiscalía General de la Nación, derivado de una medida cautelar como la detención preventiva con beneficio de excarcelación, está en abierta contradicción con el precepto constitucional, no sólo por configurar una especie de doble sanción, sino además, por reprimir las facultades y funciones de los fiscales que tienen que administrar justicia, quienes se ven constantemente denunciados por presuntas detenciones arbitrarias.

Así, “preceptos como el demandado abren una brecha en las propias labores de quienes administran justicia y conculcan la libertad y el derecho al trabajo, los discrimina y pone en condición de inferioridad laboral frente a otros funcionarios de la rama judicial con idénticas funciones”.

c. Finalmente, en cuanto al artículo 29 constitucional, estima que se conculca el principio de la presunción de inocencia, pues éste debe prevalecer en el curso de toda la actuación penal hasta tanto no se produzca una declaración judicial definitiva sobre la responsabilidad penal del sindicado o acusado. Las sanciones que impone el precepto demandado, implican anticipar un castigo que no autoriza ninguna legislación de Estado de derecho.

IV. INTERVENCION DE AUTORIDAD PUBLICA

Durante el término de fijación en lista, el entonces Fiscal General de la Nación, doctor Gustavo De Greiff Restrepo, presentó un escrito solicitando a esta Corporación la declaratoria de executable de la norma acusada, con base en los siguientes argumentos:

Considera que el contenido de la norma impugnada es una reproducción del literal c) del Decreto 1888 de 1989, el cual fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional; pronunciamiento que no puede incidir en forma alguna en el espíritu mismo de la inhabilidad consagrada en el literal c) del artículo 136 del Decreto 2699 de 1991, por cuanto en el caso que se analiza, la suspensión se origina como forzosa consecuencia de la situación allí consagrada: es decir, se trata de una decisión administrativa que debe tomar el funcionario competente y para decretarla basta que esa autoridad se haya informado de la vigencia de la medida de aseguramiento o de la resolución de acusación o su equivalente,

no siendo entonces pertinente la formulación de ninguna orden sobre el particular.

Así, la suspensión a que se refiere la norma es una medida precautelativa que tiende a defender la dignidad de la investidura judicial y administrativa, la cual resultaría gravemente menoscabada si pudieran continuar ejerciéndola quienes públicamente y en desarrollo del correspondiente proceso penal son sindicados, como en el efecto sucede por la comisión de posibles delitos dolosos.

En relación con la Sentencia No. C-546 de 1993, proferida por la Corte Constitucional, concluye que la inexecutableidad del literal c) del artículo 3º del Decreto 1888 de 1989 tuvo como causa el exceso del marco fijado por el legislador ordinario en el artículo 1º de la Ley 30 de 1987, por lo que no puede hacerse extensiva a la normatividad que rige para la Fiscalía General de la Nación, ya que su Estatuto Orgánico en forma alguna es consecuencia de las atribuciones contenidas en la mencionada Ley 30 de 1987, pues solamente y con ocasión de la reforma constitucional de 1991, se creó la Fiscalía General de la Nación, organismo que posee estatutos especiales y un conjunto de normas que se expidieron con fundamento en el mandato contenido en la Constitución Política.

Por lo anterior, solicita a la Corte declarar la executableidad de la norma cuestionada por no violar ningún precepto constitucional ni legal, ni ser reproducción de una norma declarada inexecutable.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

Mediante oficio No. 498 de septiembre 8 de 1994, el señor Procurador General de la Nación, doctor Orlando Vásquez Velásquez, envió a esta Corporación el concepto de rigor en relación con la demanda formulada contra el literal c) del artículo 136 del Decreto 2699 de 1991, solicitando declarar su executableidad.

Sostiene el Jefe del Ministerio Público, que “si bien es indiscutible la identidad tanto gramatical como de ingredientes normativos de la prohibición contenida en los textos de los literales c) de los artículos 3º y 136 de los Decretos 1888 y 2699, respectivamente, no cabe duda que el segundo no es una reproducción jurídica del primero, puesto que ha sido concebido para regular las inhabilidades de los funcionarios y empleados de la Fiscalía General de la Nación, mientras que aquél lo fue para tratar el mismo tema pero referido a los funcionarios y empleados de la llamada “rama jurisdiccional” en vigencia de la Carta de 1886”.

Así las cosas, señala el señor Procurador, “no habría razón alguna para predicar una especie de “inconstitucional heredada” por cuanto la declaratoria de inexequibilidad mencionada, se produjo por un aspecto formal, que no vedaba hacia el futuro su reproducción ni su consignación en otro campo de aplicación, por cuanto su razonabilidad jurídica no fue objeto de reproche constitucional alguno”.

De otra parte, sostiene que la probidad y moralidad exigida a todo servidor público, y en particular a los jueces y empleados de la Rama Judicial, así como de los servidores de la Fiscalía General de la Nación, es ingrediente normativo indispensable que se traduce en la prohibición legal, entendida como inhabilidad.

Conforme a la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia y de la Corte Constitucional acerca de las inhabilidades, estima que éstas no tienen carácter sancionatorio, sino que por el contrario constituyen una garantía no punitiva de la moralidad administrativa, ajenas a la responsabilidad penal que pueda deducirse al infractor, por lo cual en manera alguna su institucionalización puede constituirse -como lo pretende el actor-, en una doble sanción o en violación de la presunción de inocencia contenida en el artículo 29 superior.

En virtud a lo anterior y conforme al reconocimiento constitucional de un régimen autónomico para la estructura y funcionamiento de la Fiscalía General, omnicomprendivo de las inhabilidades e incompatibilidades especiales para funcionarios y empleados de su dependencia (arts. 253 y 5^o transitorio CP.), tiene soporte la disposición acusada, “máxime cuando el acceso a este servicio comporta en el horizonte del Estado Social y Democrático de Derecho, un alto grado de institucionalización, vale decir, de regulación en lo que atañe a la delimitación de sus objetivos y a la definición de los requisitos y condiciones morales, educacionales y experienciales de acceso y ejercicio, etc., como garantías para la protección del interés general”.

En cuanto a la presunta infracción del principio de igualdad, señala el concepto fiscal que:

“La probidad calificada para acceder o permanecer en el servicio público, y para el caso, al de la justicia, debe cobijar a todos sus integrantes llámense éstos jueces o fiscales. En éste contexto resulta importante observar cómo la declaratoria de inconstitucionalidad del literal c) del artículo 3^o del Decreto 1888, por vicios de forma, no comporta ningún cuestionamiento de su contenido. Su racionalidad material, a la luz de la Constitución, permanece incólume, hasta el punto de que la norma resulta susceptible de que se le reproduzca por el órgano competente. Análoga racionalidad material cabe predicar en cualquier caso, según lo visto, de la norma ahora impugnada”.

Por lo anterior, solicita declarar exequible la norma cuya constitucionalidad se cuestiona. Sin embargo, si para el momento de producirse el fallo, ya se hubiere decidido la acción radicada en esta Corporación bajo los números D-627 y D-638 (acumulados), en los cuales se impugna la constitucionalidad de la misma disposición, solicita estarse a lo allí resuelto.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Primera. La competencia.

Como la disposición acusada forma parte de un Decreto expedido con base en las facultades conferidas al Presidente de la República por el artículo 5º Transitorio de la Constitución, ésta Corporación es competente para decidir definitivamente sobre su constitucionalidad, conforme a lo dispuesto por el Artículo 10 Transitorio de la Carta Política.

Segunda. La Cosa Juzgada Constitucional.

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 243 de la Constitución Política y 46 del Decreto 2067 de 1991, las sentencias que profiere la Corte Constitucional hacen tránsito a cosa juzgada.

La jurisprudencia de esta Corporación en relación con los alcances de la cosa juzgada, ha señalado:

“...

“Frente a un juicio de constitucionalidad respecto de una determinada norma es necesario diferenciar tres situaciones:...

“...

“La segunda situación se presenta cuando se ha declarado exequible o in-exequible una norma con fundamento en determinados cargos y es acusada posteriormente con base en cargos distintos, o por infracción de normas diferentes del mismo texto constitucional.

“En estos casos el efecto de la cosa juzgada absoluta se extiende a las consideraciones específicas de cada fallo. Son éstos, pues, los elementos fundamentales para determinar en cada caso el alcance del estudio realizado por el fallador, frente a los artículos constitucionales que estime pertinentes, para la dilucidación del acuerdo o contradicción de la norma estudiada con los preceptos de la Carta. A contrario sensu, la cosa juzgada no cobija aquellos aspectos eventualmente relevantes en el juicio de constitucionalidad que no fueron objeto de estudio, ni mencionados en ninguna parte por el fallador.

“En principio entonces, en este evento operará con todo el rigor la cosa juzgada absoluta, salvo que la sentencia hubiere sido explícita en manifestar que el juicio de constitucionalidad se realiza exclusivamente respecto de ciertos y determinados preceptos, o cuando el juez advierta que existen elementos relevantes que no fueron considerados en el primer fallo, y que pueden llevar a la declaratoria de inconstitucionalidad de la norma demandada” (Sentencia Corte Constitucional, expediente D-138 MP. Dr. Ciro Angarita Barón).

En cumplimiento a lo dispuesto en las disposiciones indicadas -artículos 243 de la Constitución y 46 del Decreto 2067 de 1991- y a la jurisprudencia emanada de esta Corporación en lo que respecta a la norma demandada, habrá de estarse a lo resuelto en sentencia No. C-558 de 6 de diciembre de 1994, que con ponencia del H. Magistrado doctor Carlos Gaviria Díaz, declaró exequible, entre otros, el literal c) del artículo 136 del Decreto 2699 de 1991.

El fundamento que tuvo la citada providencia para declarar la exequibilidad de la norma que ahora ocupa la atención de esta Corporación, fue el siguiente:

“Consagra este precepto una inhabilidad para acceder a cualquier empleo en la Fiscalía General de la Nación o para continuar ocupándolo, en caso de que el afectado a quien se le haya dictado auto de detención preventiva o resolución acusatoria, ya se encuentre vinculado a ese organismo.

Las inhabilidades se han definido, como aquellas circunstancias creadas por la Constitución o la ley que impiden o imposibilitan que una persona sea elegida, o designada para un cargo público y, en ciertos casos, impiden que la persona que ya viene vinculada al servicio público continúe en él; y tienen como objetivo primordial lograr la moralización, idoneidad, probidad, imparcialidad y eficacia de quienes van a ingresar o ya están desempeñando empleos públicos.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 123 y 150-23 de la Constitución, compete al legislador regular la función pública y dentro de ella establecer todos aquellos requisitos, exigencias, condiciones, calidades, etc., que deben reunir las personas que deseen ingresar al servicio del Estado. Igualmente, consagrar el régimen disciplinario y el de inhabilidades, incompatibilidades e impedimentos a que están sujetos los empleos de las entidades públicas.

Para el caso de la Fiscalía General de la Nación, el Constituyente consagró en el artículo 253, una disposición expresa en la que autoriza al legislador para determinar lo relativo a su estructura y funcionamiento, al ingreso por carrera, al retiro del servicio, y **“las inhabilidades e incompatibilidades”**, denominación, calidades, remuneración, prestaciones sociales y régimen disciplinario de los funcionarios y empleados de ese organismo. En desarrollo de esta atribución se expidió la norma que es objeto de acusación parcial.

...

Sobre las medidas de aseguramiento y en especial la detención preventiva, esta Corte ha hecho pronunciamientos, en los que ha dejado claro que esa medida no vulnera la Constitución, ni el principio de la presunción de inocencia.

...

Pues bien: la detención preventiva es una de las medidas de aseguramiento más gravosa que consagra la ley penal, y su procedencia depende de la existencia en el proceso de indicios graves de responsabilidad en contra del investigado, como también de la clase de delitos. Según la legislación vigente, dicha medida es pertinente en los procesos que tienen establecida una sanción mínima de “dos o más años de prisión”; en procesos de competencia de los jueces regionales, (narcotráfico, terrorismo, tráfico de armas, etc); y cuando se trate de la investigación y juzgamiento de uno de los delitos que establece el artículo 397 del Código de Procedimiento Penal, dentro de los cuales cabe destacar: cohecho, enriquecimiento ilícito, prevaricato, fuga de presos, fraude procesal, falsificación de moneda nacional o extranjera, tráfico de moneda falsificada, constreñimiento para delinquir, lesiones personales con deformidad, con perturbación síquica, funcional o pérdida anatómica, hurto, etc.

También procede la detención preventiva cuando el procesado hubiere sido condenado por delito doloso o preterintencional que tenga pena de prisión, o cuando se trate de captura en flagrancia por los mismos delitos. Igualmente, cuando la persona a quien se le impuso una caución como medida de aseguramiento no cumple con las obligaciones que se le impusieron.

Esta enumeración no es taxativa sino meramente enunciativa y se dirige a demostrar al demandante la entidad de los delitos por los cuales una persona puede ser detenida preventivamente. De la misma manera, adviértase que en el literal demandado, se consagra como impedimento para ejercer cargos en la Fiscalía General de la Nación, solamente la detención preventiva por delitos “dolosos”, más no los culposos.

Que una persona a quien se le haya dictado auto de detención por delito doloso aunque goce del beneficio de excarcelación, o se haya proferido en su contra resolución acusatoria en proceso penal, no pueda ser nombrada en ningún cargo de la Fiscalía General de la Nación “mientras se le define su responsabilidad”, es disposición tan lógica y obvia que no merece mayor análisis...

Ahora: que esas mismas causales se apliquen al personal que ya se encuentra vinculado a la Fiscalía, es lógico, pues en esta situación son predicables las mismas razones expuestas; a juicio de la Corte, a quien más debe exigírsele

rectitud, honestidad, honradez y moralidad en todas sus actuaciones, además de la idoneidad, probidad y eficiencia que su cargo le impone, es al personal que integra la planta de la Fiscalía General de la Nación, y a quienes pertenecen a la Rama Judicial, por que quien investiga, acusa, juzga y castiga, no puede ser objeto de la más insignificante tacha, que le impida ejercer su investidura con la transparencia, pulcritud y rectitud debida, para garantizar al máximo los derechos de los procesados, y cumplir así uno de los fines del Estado cual es la vigencia de un orden justo y la aplicación de una recta y eficaz justicia.

Si se acepta que en órganos como la Fiscalía presten sus servicios personas contra las cuales existen indicios graves de responsabilidad en la comisión de delitos dolosos, es tanto como admitir que se destruya el Estado de Derecho, pues la administración de justicia queda en manos de personas cuyas virtudes o condiciones personales están en entredicho y, por tanto, no serían garantía suficiente de un correcto ejercicio de la función pública asignada, ni son garantía para los procesados.

Por último, debe anotarse que la separación del cargo de un empleado de la Fiscalía o la no designación de una persona en empleos de la misma, por estar incurso en la causal de inhabilidad que aquí se estudia, es temporal, pues sólo opera mientras se define su responsabilidad. Por consiguiente, no hay violación de la Carta y, por ende, el precepto demandado será declarado exequible.

...” (negrillas fuera de texto).

En virtud a lo anterior, no cabe duda de que respecto del literal c) del artículo 136 del Decreto Número 2699 de 1991, ha operado la cosa juzgada constitucional (artículo 243 CP.) -desde el punto de vista material- y por lo tanto resulta inoficioso e improcedente que la Corte vuelva a pronunciarse sobre ellas, por lo cual en lo que concierne a su revisión, habrá de estarse a lo resuelto en la precitada providencia.

VII. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia,

EN NOMBRE DEL PUEBLO
Y
POR MANDATO DE LA CONSTITUCION,

RESUELVE:

Estarse a lo resuelto por la Sala Plena de la Corte Constitucional, en la Sentencia No. C-558 de diciembre 6 de 1994.

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

JORGE ARANGO MEJIA, Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL, Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ, Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA, Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO, Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, Magistrado

FABIO MORON DIAZ, Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA, Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO, Secretaria General

**SENTENCIA No. C-560
de diciembre 06 de 1994**

**ACTIVIDADES FINANCIERA, BURSÁTIL
Y ASEGURADORA-Regulación estatal**

Es preciso diferenciar el tipo de funciones del que se viene tratando, que aluden a la adopción de medidas de regulación económica tanto en el campo crediticio como en el cambiario y en el monetario, de las que corresponde ejercer al Estado respecto de las actividades financiera, bursátil y aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público, atribuciones éstas que la Constitución Política no ha confiado a la Junta Directiva del Banco Central sino que, mediante el sistema de ley marco, ha dejado en cabeza del Congreso y del Presidente de la República, encargando al primero las responsabilidades de expedir normas o pautas generales y de señalar objetivos y criterios, y encomendando al segundo el ejercicio concreto de la función interventora, con arreglo a la ley.

INTERVENCION ECONOMICA

No puede olvidarse que el señalamiento expreso de las facultades de intervención a cargo del Presidente de la República, dentro de los marcos legales, corresponde a toda una concepción sistemática, estructurada a partir de varias normas constitucionales. A la luz de la preceptiva constitucional vigente y siguiendo el criterio de la prevalencia del interés público en ella consagrado, no puede permitirse que aspectos tales como los límites de endeudamiento de las instituciones financieras, los topes de los créditos que ellas otorgan, las clases y requisitos de las garantías exigidas a los deudores, o los niveles de patrimonio mínimo de quienes ejercen la gestión financiera, queden librados a la más absoluta discreción de los entes par-

ticipantes o dependan en forma exclusiva de las fuerzas del mercado y del incontrolado juego de la oferta y la demanda. La presencia estatal activa, técnicamente orientada y razonablemente dirigida, dentro de unas políticas globales que preserven el sano y armónico desenvolvimiento de la actividad crediticia, resulta insustituible como garantía para el público y como factor que incide en la solidez del sistema económico en su conjunto.

LIBRE COMPETENCIA ECONOMICA-Límites

La libre competencia económica, si bien es un derecho de todos a la luz del mismo precepto, supone responsabilidades, por lo cual la ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exija, entre otros factores, el interés social.

SISTEMA FINANCIERO-Confianza pública

El artículo 334 del Estatuto Fundamental confía al Estado la dirección general de la economía, mientras el 335, específicamente relacionado con las actividades financiera, bursátil, aseguradora y con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público, es diáfano al declarar que ellas sólo pueden ser ejercidas previa autorización del Estado, conforme a la ley, la cual regulará la forma de intervención del Gobierno en estas materias. Todo lo dicho encaja dentro de los principios básicos que inspiran al Estado Social de Derecho, que mal podría dejar expósita la confianza pública en el manejo ordenado, serio y transparente del sistema financiero, ni permitir que los recursos provenientes del ahorro privado afrontaran contingencias susceptibles de ser evitadas y controladas merced a la vigilancia de la autoridad pública responsable de conducir y orientar la economía nacional.

INTERPRETACION CONSTITUCIONAL-Alcance/BANCO DE LA REPUBLICA-Funciones de la Junta Directiva/ LEY MARCO FINANCIERA

El intérprete de la Carta Política debe dar aplicación a toda su preceptiva, integrando los diferentes elementos normativos, con miras a alcanzar un entendimiento sistemático y coherente del conjunto, en vez de propiciar la sobrevaloración de unos mandatos sobre otros, pues, al hacer nugatorios los preceptos de disposiciones integrantes de la Constitución, ésta resulta vulnerada. Consecuente con esta doctrina, la Corte Constitucional no puede admitir que la atribución de responsabilidades a la Junta Directiva del Banco de la República implique, de suyo, la exclusión absoluta del Congreso y del Ejecutivo en el campo de la orientación de la economía, particularmente en uno de sus aspectos vitales cual es el de la actividad financiera. No puede evadirse la consideración de que la Ley 35 de 1993 es una ley marco, cuyo objeto radica precisamente en trazar las pautas y en fijar las normas generales que delimitan la función del Ejecutivo en lo relacionado con funciones constitucionales a él asignadas de manera expresa y que consisten en regular las

actividades financiera, bursátil y aseguradora y cualquier otra atinente al manejo, aprovechamiento e inversión de recursos captados del público.

Sala Plena

Ref.: Expediente D-640.

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 3º (parcial), 5º, 6º y 18 de la Ley 35 de 1993.

Actor: Luis Giovanni Barbosa Becerra.

Magistrado Ponente: Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO.

Sentencia aprobada en Santafé de Bogotá, D.C., mediante acta del seis (6) de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Luis Giovanni Barbosa Becerra, invocando el derecho que consagra el artículo 241, numeral 4º, de la Constitución Política, presentó ante esta Corte demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 3º -parcial-, 5º, 6º y 18 de la Ley 35 de 1993.

Cumplidos como están los trámites y requisitos que exige el Decreto 2067 de 1991, la Corte entra a resolver.

II. TEXTOS

Los textos de las normas acusadas son del siguiente tenor (se subraya lo demandado):

“LEY 35 DE 1993
(enero 5)

Por la cual se dictan normas generales y se señalan en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular las actividades financiera, bursátil y aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de recursos captados del público y se dictan otras disposiciones en materia financiera y aseguradora.

(...)

ARTICULO 3º. Instrumentos de la intervención. En desarrollo de lo previsto en el artículo 1º, el Gobierno Nacional tendrá las siguientes funciones de intervención en relación con las entidades financieras y aseguradoras sujetas al control y vigilancia de la Superintendencia Bancaria y, en general, respecto de las entidades cuyas actividades consistan en el manejo, aprovechamiento y la inversión de recursos captados del público:

(...)

b) Fijar los plazos de las operaciones autorizadas, así como las clases y montos de las garantías requeridas para realizarlas;

c) Establecer las normas requeridas para que las entidades objeto de intervención mantengan niveles adecuados de patrimonio, de acuerdo con los distintos riesgos asociados con su actividad;

d) Limitar o prohibir, por razones de seguridad financiera, el otorgamiento de avales y garantías por parte de las entidades objeto de intervención e inclusive el otorgamiento de seguros individuales de crédito;”

(...)

“ARTICULO 5º.- Democratización del crédito. El Gobierno Nacional intervendrá para promover la democratización del crédito. Para este efecto fijará a las entidades objeto de intervención límites máximos de crédito o de concentración de riesgo para cada persona natural o jurídica, en forma directa o indirecta, y las reglas para su cálculo.

Además, el Gobierno Nacional podrá dictar normas con el fin de evitar que en el otorgamiento de crédito por parte de las instituciones sometidas a la inspección y vigilancia de la Superintendencia Bancaria se empleen prácticas discriminatorias relacionadas con sexo, religión, filiación política y raza u otras situaciones distintas a las vinculadas directamente con el riesgo de la operación y la capacidad de pago del solicitante.

Para este mismo propósito, el Gobierno Nacional podrá definir y prohibir prácticas que constituyan exigencia de reciprocidades con el fin de evitar que a través de las mismas se impida injustificadamente el acceso al crédito o a los demás servicios financieros.

ARTICULO 6º.- Orientación de los recursos del sistema financiero. El Gobierno Nacional podrá determinar temporalmente la cuantía o proporción mínima de los recursos que, en la forma de préstamos o inversiones, deberán destinar los establecimientos de crédito a los diferentes sectores o actividades económicas y a los entes territoriales, cuando existan fallas de

mercado o con el propósito de democratizar el crédito. Además, señalará las condiciones y términos en que habrá de cumplirse esta obligación.

En el ejercicio de esta facultad de intervención, el Gobierno Nacional deberá buscar que el cumplimiento de las obligaciones que se impongan sea común a los distintos tipos de establecimientos de crédito, atendiendo en todo caso a la naturaleza de las operaciones de cada uno de ellos.

Sin embargo, esta facultad sólo podrá utilizarse para complementar recursos de sistemas de financiación y apoyo sectorial creados por ley, tales como el sistema de vivienda de interés social y los sectores definidos como prioritarios en el plan de desarrollo. En todo caso, por este mecanismo sólo podrán comprometerse recursos con base en esta facultad en una proporción, en conjunto, hasta del 30% del total de los activos de cada clase de establecimiento de crédito.

PARAGRAFO 1^o. El Gobierno Nacional deberá actuar en coordinación con la Junta Directiva del Banco de la República para el ejercicio de esta facultad.

PARAGRAFO 2^o. Cuando se fijen límites específicos a los préstamos o inversiones de los establecimientos de crédito con destino a la vivienda de interés social, el Gobierno deberá hacerlo en igualdad de condiciones para todas las entidades que otorguen créditos hipotecarios de largo plazo para vivienda”.

(...)

“ARTICULO 18.- Operaciones de compra y venta de divisas. Las corporaciones de ahorro y vivienda y las compañías de financiamiento comercial podrán efectuar como intermediarios del mercado cambiario, operaciones de compra y venta de divisas y las demás operaciones de cambio que autorice la Junta Directiva del Banco de la República, que dictará las regulaciones pertinentes”.

III. LA DEMANDA

El actor señala como vulnerados los artículos 6^o, 113, 121, 150 -numeral 22-, 136 -numeral 1^o, 371, 372, 373 y 51 Transitorio de la Constitución Política.

A su juicio, las normas acusadas contravienen la Carta tanto en lo que se refiere al crédito como en lo que tiene que ver con los aspectos cambiarios.

El primer cargo que formula lo fundamenta, en materia de crédito, en el hecho de que el legislador, mediante las normas acusadas, asignó al Gobierno

Nacional facultades para regular materias cuya competencia constitucionalmente le han sido atribuidas a otra autoridad estatal.

Dice que el Banco de la República, como órgano completamente autónomo, no está sujeto a la intervención del Presidente de la República sino más bien a la regulación que de sus funciones haga directamente el legislador -obviamente sin que el Congreso a través de la ley pueda modificar aquellas competencias asignadas constitucionalmente a su Junta Directiva, como es el tema de la regulación del crédito-, y al control político que ejerza el Congreso con base en los informes que el Banco debe rendir y los que se le soliciten al Gerente General del mismo.

Señala el demandante que el Banco, concretamente por conducto de su Junta Directiva como autoridad monetaria, cambiaria y crediticia, tiene la función de regular el crédito, por lo cual debe expedir las reglas para manejar dicha actividad, sin que tales regulaciones puedan estar por fuera de los criterios generales que trazan la Constitución y la ley ni de la política económica general.

Por lo anterior, en su sentir, el legislador no puede extralimitarse en el ejercicio de las funciones que le atañen, expidiendo normas para asignar competencia al Gobierno Nacional en materias cuyo conocimiento le fue deferido por la propia Constitución a la Junta Directiva del Banco de la República. Es ella -continúa- la que tiene la facultad para expedir los ordenamientos de acuerdo con los cuales se desarrollarán en lo sucesivo dichas actividades, tomando en cuenta para el efecto las condiciones monetarias y del crédito mismo en general.

En efecto -explica- cuando las normas acusadas asignan competencia al Gobierno Nacional para regular el crédito, están desvirtuando la separación de funciones y consagrando una coexistencia de competencias entre el Ejecutivo y la Banca Central.

El segundo concepto de violación lo hace recaer en que, con las normas demandadas, el Congreso Nacional procedió a regular una materia cuya competencia, exclusiva y excluyente, se encuentra en cabeza de la Junta Directiva del Banco de la República.

En efecto, sostiene el actor, la competencia en materia cambiaria se encuentra distribuida, en forma armónica, entre el Congreso, el Gobierno y la Junta Directiva del Banco de la República, de tal manera que el Gobierno Nacional al señalar el régimen de cambios internacionales con sujeción a las disposiciones generales que dicte el Congreso, lo deberá hacer en concordancia con las funciones que la Constitución consagra para la Junta Directiva del Banco, la cual a su vez deberá obrar en coordinación con la política económica.

Al hacer un repaso de las disposiciones constitucionales y legales sobre la materia, el demandante concluye que en la actualidad la Junta Directiva del Banco es la autoridad cambiaria para regular aquellas materias distintas de las asignadas expresamente al Gobierno Nacional en el artículo 59 de la Ley 31 de 1992 y que no es el Congreso la autoridad competente para regular la materia que se reguló mediante el artículo 18 demandado, pues éste debe limitarse a dictar las normas generales que contengan los objetivos y criterios con base en los cuales se señale el régimen de cambios.

Así -dice- resulta a todas luces impropio que el Congreso, so pretexto de regular genéricamente la actividad financiera, termine ejerciendo unas funciones que específicamente le corresponde ejercer, o al Gobierno Nacional o al Banco de la República.

Termina el actor señalando que, de la lectura del artículo 18 de la Ley 35 de 1993, se pueden concluir dos hipótesis:

1. Que las operaciones de compra y venta de divisas por parte de las corporaciones de ahorro y vivienda y las compañías de financiamiento comercial son nuevas operaciones de cambio, o
2. Que las mencionadas corporaciones son nuevos intermediarios del mercado cambiario.

Sin embargo, para el libelista, cualquiera de las dos alternativas sólo deja en claro que el Congreso entró a regular materias que no le corresponden pues no encajan como ejercicio de la función básica de dictar las normas generales que contengan los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para señalar el régimen de cambio internacional.

IV. DEFENSA

El ciudadano Antonio José Núñez, designado al efecto por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, presentó a la Corte un escrito mediante el cual defiende la constitucionalidad de las disposiciones atacadas.

Refutando los argumentos del actor, el ciudadano defensor no obstante aceptar que en el informe-ponencia sobre Banca Central presentado ante la Asamblea Nacional Constituyente, al Gobierno no se le daba una función reguladora con respecto al sector financiero, las normas constitucionales efectivamente aprobadas sí se la dieron (artículo 150, numeral 19, literal d).

Con respecto a las normas atacadas dice especialmente:

- El Congreso, en ejercicio de su competencia, ha delegado determinadas funciones reguladoras de carácter puntual en materia crediticia en el Gobierno. Estas funciones se relacionan, primordialmente, con la estabilidad del sistema financiero y la igualdad de condiciones de acceso al crédito, y están dentro del ámbito regulatorio que la Carta asigna al Gobierno en el marco legislativo.

- Las potestades de la Junta Directiva del Banco de la República son de orden más amplio y se relacionan con los efectos del crédito en el mercado del dinero y la obligación de la Junta de preservar el valor adquisitivo de la moneda. El Congreso es el competente para deslindar los dos ámbitos de actividad, respetando la preeminencia de la Junta como en efecto lo ha hecho.

- No se violó el artículo 6º de la Carta Política porque no hubo extralimitación del Congreso sino ejercicio de su función propia, ni del artículo 113, puesto que la separación de funciones de los órganos del poder, de conformidad con la Carta, no viola el deber de colaboración armónica.

- No se pretermitió el artículo 121 puesto que no se ejercieron por el Congreso atribuciones distintas de las que le competían, ni el numeral 22 del artículo 150, puesto que el soporte de las normas impugnadas es el ordinal 19, literal d), del mismo artículo. Tampoco se desconoció el artículo 136, numeral 1º, puesto que no se inmiscuyó el Congreso en atribuciones de otro órgano, ya que dichas atribuciones pueden ejercerse apenas porque el Congreso las reguló, como dispone el artículo 372 ibid. Finalmente, no se violaron los artículos 371, 372 y 373, puesto que ellos delegan en el legislador la fijación de las atribuciones en esas materias. Siempre que se preserve la preeminencia de la autoridad propia (la Junta Directiva del Banco de la República), la asignación de funciones debe presumirse acorde con el querer constitucional, del que es intérprete legítimo el Congreso.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación, mediante Oficio No. 491 del 22 de agosto de 1994, emitió concepto en el cual sostiene la constitucionalidad de las normas demandadas.

El Jefe del Ministerio Público señala que la Ley contentiva de las normas acusadas, es una ley marco cuya expedición implica per se una distribución de poderes y facultades legislativas entre el Congreso de la República y el Gobierno Nacional, en virtud de la cual el primero consagra los preceptos generales y el segundo expide los denominados decretos ejecutivos, destinados a reglamentar, en forma amplia, los asuntos a que se refiere la ley.

Al analizar las disposiciones acusadas en materia crediticia sostiene que, aunque el artículo 1º de la Ley 35 de 1993 no fue mencionado en la demanda, cabe una referencia a él para determinar el verdadero alcance que cumplen las normas invocadas en el contexto general de la Ley.

Así -dice-, el artículo 1º que aparece bajo el Título del Capítulo I sobre intervención en las actividades financiera, bursátil y aseguradora, contempla los objetivos y criterios que debe seguir el Gobierno al ejercer la intervención: que el desarrollo de dichas actividades guarde armonía con el interés público; que en el funcionamiento de tales actividades se tutelen adecuadamente los intereses de los usuarios de los servicios ofrecidos por las entidades objeto de intervención y, preferentemente el de ahorradores, depositantes, asegurados e inversionistas; que las entidades cuenten con niveles de patrimonio adecuado para salvaguardar su solvencia; que las operaciones se realicen en condiciones de seguridad y transparencia.

Procura también dicha intervención promover la libre competencia y la eficiencia por parte de las entidades que tienen por objeto el desarrollo de las actividades financiera, bursátil y aseguradora y demás actividades relacionadas con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público; democratizar el crédito para que las personas no puedan obtener, directa o indirectamente, acceso ilimitado al crédito de cada institución; proteger y promover el desarrollo de las entidades financieras de la economía solidaria y que el sistema financiero tenga un marco regulatorio en el cual cada tipo de institución pueda competir con los demás bajo condiciones de equidad y equilibrio de acuerdo con la naturaleza propia de sus operaciones.

Es decir -resalta- que los mecanismos e instrumentos de intervención consignados en los apartes acusados del artículo 3º, así como los contenidos de los artículos 5º y 6º de la Ley 35 de 1993 sí son temas afectos a la ley marco y aparecen amparados en el artículo 150, numeral 19, ordinal d), de la Constitución.

Afirma el Procurador que si se revisa cada uno de los instrumentos tachados por el actor, contemplados en el artículo 3º, se halla su correspondiente objetivo en el artículo 1º así: cuando el literal b) del artículo 3º acusado dispone como función de intervención del Gobierno fijar los plazos de las operaciones autorizadas y las clases y montos de la garantías requeridas para realizarlas, lo hace con el fin de que en el funcionamiento de dichas actividades se garanticen y protejan adecuadamente los intereses de las personas que acceden a los servicios ofrecidos por las entidades intervenidas -literal b) del artículo 1º de la Ley 35 de 1993-.

No comparte ese Despacho la argumentación contenida en la demanda, en el sentido de que pudieron usurparse funciones estrictamente confiadas a la

Junta Directiva del Banco, como son las de señalar las tasas máximas de interés que los establecimientos de crédito pueden cobrar o pagar a su clientela sobre todas las operaciones activas o pasivas y establecer el límite de la cartera. El literal b) del artículo 3º acusado es un instrumento de intervención que apunta simplemente a organizar y racionalizar las labores que desarrollan las entidades vigiladas. A través del literal b) se aseguran los períodos en que deben cumplirse las operaciones de dichas entidades y los montos de las garantías necesarios para realizarlas; todo lo cual atiende al interés del usuario y del servicio que ofrecen las mencionadas entidades.

Por el contrario, la función asignada exclusivamente al Banco de la República en el artículo 16 de la Ley 31 de 1992 busca regular el crédito interbancario para atender requerimientos de liquidez de los establecimientos de crédito. En este punto, concluye, no es admisible la analogía del actor en estas dos materias: la una de estricta política crediticia y la otra de clásica intervención del Gobierno en las actividades financiera, bursátil y aseguradora.

Afirma que la facultad reguladora del crédito es función propia del Banco de la República, pero que el Gobierno conserva la potestad de intervención para el ordenamiento y control de las actividades a que alude el numeral 25 del artículo 189 y demás disposiciones de la Carta Política.

Con respecto al artículo 18 acusado, sostiene que también aquí aparece supeditada la facultad del Presidente al marco de una ley para su efectivo ejercicio y que de la lectura cuidadosa de la norma se infiere que si bien las corporaciones de ahorro y vivienda actuarían como intermediarios en el mercado cambiario, dicha actuación está supeditada a que sea la Junta Directiva del Banco de la República, autoridad cambiaria por excelencia, quien autorice dichas operaciones. No existe entonces intromisión del Congreso en los predios del Banco de la República ni desconocimiento del rango de autoridad cambiaria que ostenta la Junta del mismo.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

a. Competencia.

La Corte Constitucional es competente para resolver de manera definitiva sobre la demanda incoada, pues ella recae sobre una ley de la República (artículo 241, numeral 4º, de la Constitución Política).

Las atribuciones de intervención y regulación estatal de las actividades financiera, bursátil y aseguradora. La necesidad de preservar la confianza pública en el sistema financiero.

La jurisprudencia de esta Corte ha sido constante en afirmar la autonomía administrativa, patrimonial y técnica del Banco de la República. También ha reiterado que su Junta Directiva, como autoridad monetaria, cambiaria y crediticia, no puede ser desplazada en el cumplimiento de sus funciones por el Congreso ni por el Ejecutivo.

Como lo señaló la Sentencia C-021 del 27 de enero de 1994, “el Gobierno carece de competencia para formular o participar en la formulación de la política de crédito del país, esto es, en la selección concreta de los instrumentos que permitan dirigir la aplicación de recursos e identificar los sectores económicos destinatarios de los correspondientes beneficios, a efecto de promover las actividades que, a juicio de las autoridades, sea conveniente incentivar e impulsar”. Allí se dijo que la previsión de las regulaciones que menciona el artículo 371 de la Constitución en lo que atañe con el manejo monetario y crediticio es de competencia exclusiva de la Junta Directiva del Banco, porque la Carta no autorizó compartir tales facultades ni con el Presidente de la República, ni con otra autoridad u organismo del Estado.

En la Sentencia C-489 del 3 de noviembre último la Corte destacó que, si bien al legislador corresponde expedir las normas a las que habrá de someterse el Banco en el desempeño de sus funciones (artículos 150, numeral 22, 371 y 372 de la Constitución), debe hacerlo por vía general y abstracta. Le están vedadas, entonces, las atribuciones de sustituir a dicho ente en el ejercicio concreto de los actos que le corresponden, adoptando de manera específica las medidas de competencia privativa de su Junta Directiva, y de establecer límites o condicionamientos en relación con ellas en cada caso particular.

No obstante, es preciso diferenciar el tipo de funciones del que se viene tratando, que aluden a la adopción de medidas de regulación económica tanto en el campo crediticio como en el cambiario y en el monetario, de las que corresponde ejercer al Estado respecto de las actividades financiera, bursátil y aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público, atribuciones éstas que la Constitución Política no ha confiado a la Junta Directiva del Banco Central sino que, mediante el sistema de ley marco, ha dejado en cabeza del Congreso y del Presidente de la República, encargando al primero las responsabilidades de expedir normas o pautas generales y de señalar objetivos y criterios, y encomendando al segundo el ejercicio concreto de la función interventora, con arreglo a la ley.

Así lo disponen con meridiana claridad los artículos 150, numeral 19, literal d), y 189, numeral 25, de la Constitución Política.

En este sentido, la Corte debe reiterar lo expuesto en sentencias C-021 del 27 de enero y C-489 del 3 de noviembre de 1994. Como allí se dijo, no se puede asimilar, ni siquiera en parte, la facultad reguladora del crédito, que es función propia del Banco de la República, con la potestad de intervención del Gobierno, a él asignada por la Carta Política para el ordenamiento y control de las actividades en referencia.

Expresó la Corte en el último de dichos fallos:

“Adviértase, eso sí, que (...) la reserva constitucional de la regulación del crédito, derivada del entendimiento sistemático de los mencionados preceptos, no constituye impedimento para que, ya en el terreno de los sujetos que actúan en el mercado de las finanzas, en los cuales debe el Estado intervenir para cristalizar los objetivos propios de la política económica general, ejerza el Congreso la función señalada en el artículo 150, numeral 19, literal d), que consiste en establecer las pautas legislativas, los criterios y los objetivos a los que debe someterse el Gobierno para regular las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público. Al Gobierno corresponde en tales materias, según el artículo 189, numeral 25, ejercer la intervención con arreglo a las prescripciones legales.

Obsérvese que este último tipo de funciones, aunque también pertenece al género de la regulación, no recae sobre el crédito como tal sino sobre las actividades de quienes manejan, aprovechan o invierten recursos provenientes del ahorro de terceros. Se trata de la misma función que cumplía el Presidente de la República a partir de la Reforma Constitucional de 1968 como atribución constitucional propia y que estaba señalada en el artículo 120, numeral 14, de la Carta Política derogada, función hoy confiada también al Ejecutivo pero dentro de las reglas generales propias de la ley marco (Ley 35 de 1993)”.

La de intervención económica resulta ser una atribución de indispensable ejercicio por parte del Estado.

Según expresó esta Corporación en Sentencia T-461 del 26 de octubre de 1994, la ausencia de una autoridad que, con conocimiento de causa y sobre estimativos técnicos fundados, defina el rumbo del sistema financiero en su conjunto representaría la entronización del caos en dicha actividad, implicaría la pérdida de la confianza pública en su manejo y conduciría a la ruptura de las necesarias políticas estatales en lo concerniente a la dirección y estabilización de la economía.

No puede olvidarse que el señalamiento expreso de las facultades de intervención a cargo del Presidente de la República, dentro de los marcos legales, corres-

ponde a toda una concepción sistemática, estructurada a partir de varias normas constitucionales.

El artículo 333 de la Constitución establece que la actividad económica y la iniciativa privada son libres, pero advierte que la libertad a ellas reconocida habrá de ejercerse dentro de los límites del bien común.

La libre competencia económica, si bien es un derecho de todos a la luz del mismo precepto, supone responsabilidades, por lo cual la ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exija, entre otros factores, el interés social.

Así, en materias como las que tratan las normas demandadas, la Corte estima indispensable recalcar que, a la luz de la preceptiva constitucional vigente y siguiendo el criterio de la prevalencia del interés público en ella consagrado, no puede permitirse que aspectos tales como los límites de endeudamiento de las instituciones financieras, los topes de los créditos que ellas otorgan, las clases y requisitos de las garantías exigidas a los deudores, o los niveles de patrimonio mínimo de quienes ejercen la gestión financiera, queden librados a la más absoluta discreción de los entes participantes o dependan en forma exclusiva de las fuerzas del mercado y del incontrolado juego de la oferta y la demanda. La presencia estatal activa, técnicamente orientada y razonablemente dirigida, dentro de unas políticas globales que preserven el sano y armónico desenvolvimiento de la actividad crediticia, resulta insustituible como garantía para el público y como factor que incide en la solidez del sistema económico en su conjunto.

Asuntos de especial trascendencia económica como los niveles de riesgo en la colocación de los dineros confiados a las instituciones financieras, ya por los particulares, ora por las entidades del Estado, deben ser objeto de la permanente vigilancia del Ejecutivo, pues las operaciones de inversión que se efectúen con tales recursos no interesan solamente al establecimiento crediticio que las lleva a cabo, sino primordialmente a los depositantes, asegurados e inversionistas (artículo 1º de la Ley 35 de 1993), y, en general, afectan la integridad del componente financiero de la economía y, por tanto, el interés público. Por ello deben marchar dentro de los cauces que trace el Gobierno con arreglo a la ley, bajo la perspectiva de garantizar la solidez operacional de todo el conjunto sometido a control, la adecuada inversión de los fondos captados del público y la transparencia del mercado.

El artículo 334 del Estatuto Fundamental confía al Estado la dirección general de la economía, mientras el 335, específicamente relacionado con las actividades financiera, bursátil, aseguradora y con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público, es diáfano al declarar que ellas

sólo pueden ser ejercidas previa autorización del Estado, conforme a la ley, la cual regulará la forma de intervención del Gobierno en estas materias.

Todo lo dicho encaja dentro de los principios básicos que inspiran al Estado Social de Derecho (artículo 1^o C.P.), que mal podría dejar expósita la confianza pública en el manejo ordenado, serio y transparente del sistema financiero, ni permitir que los recursos provenientes del ahorro privado afrontaran contingencias susceptibles de ser evitadas y controladas merced a la vigilancia de la autoridad pública responsable de conducir y orientar la economía nacional.

En ese orden de ideas, la interpretación prohijada por el demandante, según la cual las atribuciones que la normatividad acusada confiere al Jefe del Estado tendrían que ser forzosamente entregadas a la competencia exclusiva y excluyente de la Junta Directiva del Banco de la República, desconoce sin duda la vigencia de los aludidos preceptos constitucionales, dentro de una visión parcial e incompleta del ordenamiento básico.

Toda interpretación constitucional sobre el ejercicio de funciones públicas debe partir del supuesto de que cada organismo, entidad o servidor estatal tan sólo puede desempeñar aquellas que le han sido expresamente asignadas por el ordenamiento jurídico, lo cual no significa que se sostenga la existencia de divisiones rígidas y absolutas en cuya virtud resulte imposible que dos o más instituciones concurren, cada una circunscrita al ámbito propio de sus competencias y dentro de un criterio de razonable cooperación, para el desarrollo de actividades complementarias tendientes a realizar objetivos señalados en la normatividad constitucional. De ahí que, según las voces del artículo 113 de la Carta, “los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines”.

Así las cosas, el intérprete de la Carta Política debe dar aplicación a toda su preceptiva, integrando los diferentes elementos normativos, con miras a alcanzar un entendimiento sistemático y coherente del conjunto, en vez de propiciar la sobrevaloración de unos mandatos sobre otros, pues, al hacer nugatorios los preceptos de disposiciones integrantes de la Constitución, ésta resulta vulnerada.

Consecuente con esta doctrina, la Corte Constitucional no puede admitir que la atribución de responsabilidades a la Junta Directiva del Banco de la República implique, de suyo, la exclusión absoluta del Congreso y del Ejecutivo en el campo de la orientación de la economía, particularmente en uno de sus aspectos vitales cual es el de la actividad financiera.

Ahora bien, para la cabal comprensión de los artículos atacados, se hace indispensable establecer el sentido general del estatuto al cual pertenecen.

No puede evadirse la consideración de que la Ley 35 de 1993 es una ley marco, cuyo objeto radica precisamente en trazar las pautas y en fijar las normas generales que delimitan la función del Ejecutivo en lo relacionado con funciones constitucionales a él asignadas de manera expresa y que consisten en regular las actividades financiera, bursátil y aseguradora y cualquier otra atinente al manejo, aprovechamiento e inversión de recursos captados del público.

La normatividad enjuiciada debe analizarse a la luz de ese cometido, el cual ha sido señalado al Congreso por el artículo 150, numeral 19, literal d), de la Constitución. En ejercicio del control constitucional, es preciso verificar si la materia de las normas que se expidieron con tal justificación corresponde en realidad a los fines que les son propios.

El artículo 1º de la Ley, cuyo contenido no es objeto de debate en este proceso por no haber sido demandado, debe considerarse, sin embargo, para definir el alcance de las normas impugnadas.

En él se contemplan los objetivos de la intervención y los criterios que la inspiran:

a) Que el desarrollo de dichas actividades (las financieras, aseguradoras, bursátiles y las que impliquen manejo, aprovechamiento e inversión de recursos captados de la comunidad) esté en concordancia con el interés público;

b) Que en el funcionamiento de tales actividades se tutelen adecuadamente los intereses de los usuarios de los servicios ofrecidos por las entidades objeto de intervención y, preferentemente, el de ahorradores, depositantes, asegurados, e inversionistas;

c) Que las entidades que realicen las actividades mencionadas cuenten con niveles de patrimonio adecuado para salvaguardar su solvencia;

d) Que las operaciones de las entidades objeto de la intervención se realicen en adecuadas condiciones de seguridad y transparencia;

e) Promover la libre competencia y la eficiencia por parte de las entidades que tengan por objeto desarrollar dichas actividades;

f) Democratizar el crédito, para que las personas no puedan obtener, directa o indirectamente, acceso ilimitado al crédito de cada institución y evitar la excesiva concentración del riesgo;

g) Que el mercado de valores se desarrolle en las más amplias condiciones de transparencia, competitividad y seguridad, así como propender porque existan niveles crecientes de ahorro e inversión privada;

h) Proteger y promover el desarrollo de las instituciones financieras de la economía solidaria;

1) Que el sistema financiero tenga un marco regulatorio en el cual cada tipo de institución pueda competir con los demás bajo condiciones de equidad y equilibrio de acuerdo con la naturaleza propia de sus operaciones.

PARAGRAFO. El Gobierno Nacional ejercerá las facultades que le otorga esta Ley con base en el principio de economía y preservando la estabilidad en la regulación”.

A juicio de la Corte, los artículos 3^o, 5^o, 6^o y 18 de la Ley 35 de 1993, materia de la acción, deben ser apreciados en su carácter de normas generales a las que habrá de sujetarse el Gobierno Nacional para regular las actividades en comento y no como una regulación del crédito en el sentido económico, motivo por el cual, habida cuenta de la subrayada diferencia entre los dos órdenes de funciones, su vigencia no implica desconocimiento a la autonomía de decisión del Banco de la República ni invasión de la privativa órbita señalada por la Carta a la Junta Directiva del mismo.

Ha de tenerse en cuenta que, al tenor del artículo 371 de la Constitución, todas las funciones básicas del Banco -regular la moneda, los cambios internacionales y el crédito; emitir la moneda legal; administrar las reservas internacionales; ser prestamista de última instancia y banquero de los establecimientos de crédito; y servir como agente fiscal del Gobierno- "se ejercerán en coordinación con la política económica general". Esta, a su vez, es trazada por el Estado, según los mandatos de la ley, tal como lo dispone el artículo 334 de la Carta, y no exclusivamente por el Banco Central.

Cuando el literal b) del artículo 3^o de la Ley 35 de 1993, acusado en este proceso, ordena al Gobierno fijar los plazos de las operaciones autorizadas, así como las clases y montos de las garantías requeridas para realizarlas, no interfiere en nada el ejercicio de la autoridad crediticia que corresponde al Banco de la República, sino que se limita a señalar una responsabilidad de control estatal tendiente a ordenar la práctica de la actividad financiera y a preservar los recursos que manejan las instituciones vigiladas. Pese a que éstas gozan -según lo atrás expresado- de una garantía de libertad económica, están supeditadas a la delimitación que de su alcance haga la ley -y, en desarrollo de ésta, el Ejecutivo- con miras a la defensa de los superiores intereses colectivos vinculados a la actividad que tales instituciones desempeñan. En consecuencia deben sujetarse a las exigencias legales de solvencia, solidez, moralidad y confianza, factores inherentes al ordenado manejo financiero que ha de conducir el Estado.

Las consideraciones precedentes son aplicables a los literales c) y d) del mismo precepto, que facultan al Gobierno para intervenir, mediante la expedición de normas sobre mantenimiento de niveles adecuados de patrimonio, en defensa de la confianza pública en el sistema financiero, previniendo los riesgos asociados a la actividad, así como para limitar o prohibir, por razones de seguridad financiera, el otorgamiento de avales y garantías y de seguros individuales de crédito.

Cabe anotar que el párrafo 2º del artículo 3º, no demandado pero aplicable a la totalidad de las atribuciones que el precepto contempla, dejando explícita la diferencia entre las funciones de intervención y las correspondientes a la autoridad crediticia, declara que aquéllas se ejercerán por el Gobierno Nacional “sin perjuicio de las atribuidas por la Constitución y por la ley a la Junta Directiva del Banco de la República”.

Mediante el artículo 5º demandado se instruye al Gobierno para que inter venga con miras a la democratización del crédito, con lo cual se desarrolla la previsión del artículo 335 de la Carta, que plasma precisamente ese objetivo.

El mismo mandato legal faculta al Gobierno para fijar a las entidades objeto de intervención límites máximos de crédito o de concentración de riesgo para cada persona natural o jurídica, en forma directa o indirecta, así como para establecer las reglas aplicables a su cálculo. Con tales atribuciones se pretende dar seguridad al manejo del crédito por parte de las entidades financieras, protegiendo los recursos que manejan, brindando estabilidad al flujo de las operaciones correspondientes y fortaleciendo la confianza del público en las mismas.

En el segundo inciso del artículo atacado se autoriza al Ejecutivo para dictar normas con el fin de evitar que en el otorgamiento del crédito por parte de las instituciones sometidas a la inspección y vigilancia de la Superintendencia Bancaria se empleen prácticas discriminatorias relacionadas con sexo, religión, filiación política y raza u otras situaciones distintas a las vinculadas directamente con el riesgo de la operación y la capacidad de pago del solicitante. Se trata de realizar, en el campo financiero, el principio de igualdad consagrado en el artículo 13 de la Constitución, mediante el ejercicio de la autoridad pública, la cual, de conformidad con el artículo 2º *Ibidem*, tiene a su cargo la garantía de efectividad de los principios y derechos consagrados en la Constitución, así como la función de asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares. No podría ser de otra manera si se recuerda que, por otro lado, al tenor del artículo 335 de la Carta, el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos de captación a que se refiere el numeral 19, literal d), del artículo 150 *eiusdem*, son actividades de interés público y sólo pueden ser ejercidas previa autorización del Estado, conforme a la ley. Esta,

por explícita voluntad del Constituyente, regulará la forma de intervención del Gobierno en tales materias y promoverá la democratización del crédito.

Según el inciso final del indicado artículo 5^o, con el mismo propósito, el Gobierno Nacional podrá definir y prohibir prácticas que constituyan exigencia de reciprocidades. Tal disposición no tiene otro sentido que el de asegurar a todos los asociados, en igualdad de condiciones, las posibilidades de obtener crédito, evitando, como su mismo texto lo indica, que el acceso al mismo se restrinja o condicione injustificadamente, sobre la base de indebidas ventajas en cuanto a un objeto que -se repite- es de interés público.

Es precisamente esa característica del crédito, que corresponde al concepto de función social impuesto a toda actividad económica por el artículo 333 de la Constitución, la que respalda la pauta fijada en el artículo 6^o de la Ley 35 de 1993, también acusado. Según la norma, el Gobierno Nacional podrá determinar temporalmente la cuantía o proporción mínima de los recursos que, en la forma de préstamos o inversiones, deberán destinar los establecimientos de crédito a los diferentes sectores o actividades económicas y a los entes territoriales, cuando existan fallas de mercado o con el propósito de democratizar el crédito.

La disposición señala que en el ejercicio de esta facultad de intervención, el Gobierno Nacional deberá buscar que el cumplimiento de las obligaciones que se impongan sea común a los distintos tipos de establecimientos de crédito, atendiendo en todo caso a la naturaleza de las operaciones de cada uno de ellos.

Se busca realizar en la forma indicada el principio de la función social del crédito, dentro de un equitativo reparto de las cargas inherentes al desarrollo de dicho postulado, salvaguardando simultáneamente la vigencia efectiva del mandato superior de la igualdad ante la ley.

En uso de la competencia constitucional de definir los objetivos y criterios de la intervención, el Congreso ha dispuesto que la facultad otorgada sólo pueda utilizarse para complementar recursos de sistemas de financiación y apoyo sectorial creados por ley, tales como el sistema de vivienda de interés social y los sectores definidos como prioritarios en el plan de desarrollo. En todo caso -advierte- por este mecanismo sólo podrán comprometerse recursos cuya proporción, en conjunto, no podrá exceder del 30% del total de los activos de cada clase de establecimientos de crédito. Ningún motivo de inconstitucionalidad se encuentra en esta regla, derivada de la función legislativa en cuya virtud se fija el marco de la actividad reguladora que corresponde al Gobierno Nacional.

Debe observarse que este artículo no implica que se autorice al Ejecutivo para sustituir a la Junta Directiva del Banco de la República en la regulación

que le corresponde en el terreno crediticio. Lo que la norma estatuye es la potestad del Gobierno para imponer obligaciones temporales a las entidades financieras cuando existan fallas de mercado o se estime pertinente estimular la democratización del crédito. La definición acerca de la oportunidad de las medidas en el plano económico es de competencia de la Junta Directiva del Banco de la República como autoridad crediticia, pero el poder para impartir el mandato correspondiente a las instituciones financieras, que caen bajo el control y la vigilancia estatal desde el punto de vista subjetivo, la tiene el Gobierno con arreglo a la ley y, desde luego, en concordancia con el Banco Central en lo que a éste atañe.

El párrafo 1º del artículo manifiesta que, precisamente para el ejercicio de esta facultad, el Gobierno deberá actuar en coordinación con la Junta Directiva del Banco de la República, lo cual resulta apenas natural en razón de los efectos económicos que pueden tener las correspondientes medidas y si se tiene en cuenta el papel que desempeña la Junta Directiva del Banco como autoridad crediticia. No se suplanta, entonces, a la nombrada Junta en el ejercicio de su función específica sino que, de común acuerdo con ella, se busca la realización de los propósitos constitucionales de racionalizar la economía, conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo, la promoción de la productividad, la competitividad y el progreso armónico de las regiones (artículo 334 de la Constitución).

El artículo 18 de la Ley 35 de 1993, objeto de proceso, autoriza a las corporaciones de ahorro y vivienda y a las compañías de financiamiento comercial para celebrar, como intermediarios del mercado cambiario, actos de compra y venta de divisas y las demás operaciones de cambio que autorice la Junta Directiva del Banco de la República, que dictará las regulaciones pertinentes.

Ningún motivo de inconstitucionalidad se aprecia en dicha norma, que apenas otorga a las indicadas instituciones financieras la autorización genérica que requieren, en su calidad de entidades vigiladas, para negociar divisas y celebrar operaciones de cambio, dejando en cabeza de la autoridad cambiaria la atribución que le corresponde para dictar las regulaciones generales aplicables al ejercicio concreto de esa prerrogativa y para emitir las autorizaciones pertinentes en cada caso.

DECISION

Con fundamento en las precedentes consideraciones, la Corte Constitucional de la República de Colombia, oído el concepto del Procurador General de la Nación y cumplidos los trámites que prevé el Decreto 2067 de 1991,

la Nación y cumplidos los trámites que prevé el Decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLES los artículos 3^o, literales b), c) y d), 5^o, 6^o, y 18 de la Ley 35 de 1993.

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

JORGE ARANGO MEJIA, Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL, Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ, Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA, Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO, Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, Magistrado

FABIO MORON DIAZ, Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA, Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO, Secretaria General

**SENTENCIA No. C-561
de diciembre 06 de 1994**

COSA JUZGADA

Ref.: Proceso D-637.

Actor: Ana Gabriela Monroy Torres.

Demanda de inconstitucionalidad contra el párrafo del artículo 469 del Estatuto Tributario, modificado por el artículo 19 de la Ley 6 de 1992 “por la cual se expiden normas en materia tributaria, se otorgan facultades para emitir títulos de deuda pública, se dispone un ajuste de pensiones del sector público nacional y se dictan otras disposiciones”.

Magistrado Ponente: Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ.

Santafé de Bogotá, D. C., diciembre seis (6) de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

Aprobado por Acta No. 63.

La Sala Plena de la Corte Constitucional integrada por su Presidente Dr. Jorge Arango Mejía y por los Magistrados Antonio Barrera Carbonell, Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara, Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa

EN NOMBRE DEL PUEBLO
Y
POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

Ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

En el proceso ordinario de constitucionalidad contra el párrafo del artículo 469 del Estatuto Tributario, modificado por el artículo 19 de la Ley 6 de 1992 “por la cual se expiden normas en materia tributaria, se otorgan facultades para emitir títulos de deuda pública, se dispone un ajuste de pensiones del sector público nacional y se dictan otras disposiciones”.

I. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

El siguiente es el texto de la norma acusada.

LEY 06 DE 1992
(junio 30)

Por la cual se expiden normas en materia tributaria, se otorgan facultades para emitir títulos de deuda pública interna, se dispone un ajuste de pensiones del sector público nacional y se dictan otras disposiciones.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

(...)

Artículo 19.- Tarifa General del Impuesto a las Ventas. El artículo 468 del Estatuto Tributario quedará así:

(...)

El artículo 469 del Estatuto Tributario quedará así:

Artículo 469.- Bienes sometidos a la tarifa diferencial del 35%.- Los bienes incluidos en este artículo están sometidos a la tarifa diferencial del 35% cuando la venta se efectúe por quien los produce, los importa, los comercializa, o

o cuando fuere el resultado del servicio a que se refiere el párrafo del artículo 476.

(...)

Parágrafo.- En el caso de los aerodinos de uso privado la tarifa será del 45%.

(Se subraya la parte demandada)

I. ANTECEDENTES

1. El Congreso de la República dictó la Ley 06 de 1992, publicada en el Diario Oficial No. 40.490 de junio 30 de 1992, cuyo artículo 19 modificó el artículo 469 del Estatuto Tributario (Decreto 624 de 1989).

2. La ciudadana Ana Gabriela Monroy Torres demandó la constitucionalidad del párrafo único del artículo 469 del Decreto 624 de 1989, modificado por la Ley 06 de 1992, por considerarlo violatorio de los artículos 2^o, 13, 60, 95, 333 y 363 de la Constitución Política.

Considera que la tarifa del IVA del 45% sobre los aerodinos impide la participación económica de los propietarios de dichos bienes, así como el acceso a la propiedad privada, toda vez que las transacciones sucesivas de aerodinos los colocará fuera del comercio, debido a los incrementos en su precio. Se fomenta, así, la compra de aerodinos en el mercado internacional en detrimento de las opciones nacionales, lo que menoscaba la libre competencia. Circunstancias éstas, que aparejan la violación de los artículos 2^o, 60 y 360 de la C.P.

El artículo 13 de la Constitución se viola en la medida en que los propietarios de aerodinos se ven sometidos a una tarifa excesiva en relación con otros contribuyentes de bienes considerados suntuarios que pagan una tarifa del 35% sobre sus bienes. Adicionalmente, prosigue la demandante, quienes estén interesados en adquirir aerodinos, no cuentan con la posibilidad de escoger distintas cargas tributarias dependiendo del valor del bien que compran, como ocurre, por ejemplo, con los automotores. La norma, de otro lado, impide promover condiciones de igualdad efectiva puesto que la persona que busca comercializar aerodinos se encuentra en una situación más gravosa que la de quien pretenda comercializar otro tipo de bienes.

Se desconoce el concepto de justicia tributaria (art. 363 C.P.). La tarifa única del 45% sobre aerodinos, no considera los criterios de progresividad, ya que se apoya en el valor del aerodino para gravarlo, sin considerar la capacidad económica del contribuyente. Esta situación vulnera el artículo 95-a., como quiera

que el deber ciudadano de contribuir al financiamiento del Estado, está supeditado a consideraciones de justicia tributaria.

Por último, la norma acusada resulta inequitativa e ineficiente y, por ende, vulnera el artículo 363 de la C.P. La inequidad resulta evidente en la medida en que la tarifa del 45% no considera criterios de equidad horizontal o vertical, en tanto que la ineficiencia se manifiesta en la relación directa entre las tarifas excesivas y la evasión tributaria.

3. Intervención del apoderado del Ministerio de Hacienda - Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

Nohora Inés Matiz Santos, en calidad de apoderada de la Nación -Ministerio de Hacienda- Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, presentó escrito de oposición a la demanda de la referencia.

Respecto de los cargos de la demanda, considera que el tratamiento impositivo que el Legislador otorgó a los aerodinos, no vulnera ninguno de los principios tributarios de rango constitucional. Sin embargo, no hace alusión a las consideraciones de la demandante en torno a la propiedad privada, a la libre competencia y a la participación económica.

El sistema tributario, en cuanto integrante de la política fiscal, es una herramienta importante con que cuenta el Estado para el logro de sus cometidos constitucionales. En este marco, explica la apoderada, los principios constitucionales en materia tributaria (equidad, legalidad, eficiencia y progresividad) aparecen como limitantes del sistema tributario en su conjunto. De ahí que el juicio de correspondencia entre los principios tributarios constitucionales y las normas tributarias debe hacerse en relación con el sistema en su totalidad y sin consideración a casos particulares o normas descontextualizadas.

Los aerodinos son catalogados como bienes suntuarios, que son gravados con altas tarifas, a diferencia de los bienes calificados como necesarios. El carácter suntuario de estos bienes se evidencia tanto en los precios de los mismos, como en los costos de su mantenimiento, que los convierten en productos alejados del “consumo multitudinario”.

Esta circunstancia obligó al Legislador a diseñar un tratamiento tributario diferencial que garantizara la vigencia del principio de equidad en el sistema tributario considerado en su conjunto. Lo contrario, esto es, establecer una tarifa unificada para todo tipo de bienes, crearía una igualdad aritmética que no comparte los criterios de igualdad que subyacen a la aplicación de los principios de equidad y progresividad.

C-561/94

No sobra recordar que la tarifa del 45% para aerodinos no es exclusiva. Por el contrario, es compartida por automotores cuyo valor sea igual o superior a los US\$35.000.00 dólares, así como por los barcos de recreo y deporte. No se trata, en consecuencia, de un tratamiento desigual frente a situaciones de hecho semejantes.

Finalmente, el monto del tributo no es materia de juicio constitucional, como lo ha expuesto la Corte, salvo en el evento de que la tarifa amenace con vulnerar el derecho a la propiedad, como se señaló en sentencia C-364 del 2 de septiembre de 1993. Por lo tanto, corresponde al legislador establecer la tarifa del tributo.

4. El Concepto Fiscal.

El Procurador General de la Nación solicita a la Corporación se declare la exequibilidad de la norma acusada. En apoyo de su petición, transcribe apartes del concepto que rindió para el expediente D-498.

En dicha ocasión sostuvo que el legislador quiso que una tercera parte de los ingresos públicos necesarios para financiar las actividades estatales, proviniera de un aumento del IVA sobre los artículos de la canasta familiar de las clases de más altos ingresos. Tanto los aerodinos, como los automotores nuevos, son artículos exclusivos de consumo de la clase de altos ingresos.

“Es dable pensar entonces -expresa el Procurador- que el aumento del IVA a los aerodinos fue un mensaje claro de que el Gobierno estaba dispuesto a hacerle pagar parte de los costos de la apertura a los consumidores de altos ingresos, que hasta el momento han sido ciertamente los más beneficiados por la liberación de importaciones y reducción de aranceles”.

El legislador esta facultado para establecer diferencias en cuanto contribuyan a “obtener la igualdad real y efectiva y la promoción del bienestar y el desarrollo de la sociedad”. La norma impugnada no viola la igualdad, sino que, por el contrario, responde al principio de progresividad, en tanto que grava con tarifas superiores el consumo de quienes cuentan con mayor capacidad de pago. Situación que también se puede predicar del principio de equidad, en cuanto se gravó con tarifas superiores bienes que crean diferencia social:

“En ese orden de ideas, el gravamen del 45% para los aerodinos no viola el principio de equidad ni ningún otro, pues se está tratando bienes de lujo que por su misma naturaleza y destinatarios crean la diferencia y el consiguiente diferencial, correspondiendo al Legislador, por prescripción constitucional, la determinación del mismo”.

Finalmente, el Señor Procurador, señala la existencia de Cosa Juzgada Constitucional respecto de la norma acusada.

Solicita a la Corporación estarse a lo resuelto en sentencia C-335 de 1994 que, con ponencia del Magistrado Dr. José Gregorio Hernández, declaró exequible el parágrafo del artículo 462 del Estatuto Tributario, reformado mediante el artículo 19 de la Ley 6a. de 1992.

II. FUNDAMENTOS

1. Competencia.

La Corte es competente para conocer de esta demanda, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 241 numeral 4.

2. Cosa Juzgada.

La Corte Constitucional, mediante sentencia C-335 de julio 21 de 1994, se pronunció sobre la exequibilidad del artículo 19 de la Ley 06 de 1992. En dicha ocasión sostuvo que:

“A juicio de la Corte, tampoco es inconstitucional el parágrafo del artículo 468 *Ibíd.*, tal como quedó según el texto del artículo 19 de la Ley 06 de 1992, que se limitó a establecer una tarifa diferencial cuando se trata de la venta de aerodinos.

“En efecto, considera la Corte que las aludidas disposiciones no vulneran el principio de igualdad, pues, como en repetidas ocasiones lo ha afirmado, este no consiste en prever para todas las situaciones idénticas consecuencia ni en definir sin distinciones que todos los individuos estarán sujetos a las mismas reglas, dentro de una concepción absoluta y matemática, sino en dar el mismo trato a los entes y hechos que se encuentran cobijados bajo una misma hipótesis y en establecer una distinta regulación respecto de los que presentan características desiguales.

“El carácter suntuario de los aerodinos, que no se encuentran al alcance de la población en general sino en cabeza de quienes gozan de capacidad económica suficiente, es fundamento razonable y atendible para que el legislador les haya dado trato especial, tanto en relación con los sujetos del impuesto, quienes intervienen en la negociación eventual de dichos artefactos, como respecto de la tarifa impositiva aplicable. El diferente trato no implica en este caso discriminación en contra de quienes adquieren aerodinos en relación con los compradores de otra clase de bienes, pues existen grandes diferencia entre unos y otros, dado el valor de aquellos y, por ende, el mayor nivel económico de quienes tienen posibilidad de ser sus propietarios.

“Tampoco han sido violados los principios de equidad, eficiencia y progresividad del sistema tributario. Por el contrario, se realizan a cabalidad mediante las normas bajo examen.

“En efecto, tales preceptos buscan dar a cada cual lo que le corresponde sobre la base de unos presupuestos fácticos entre los que sobresale la naturaleza suntuaria y extraordinaria de los bienes objeto de negocio que se grava. No es desconocido, entonces, el principio de equidad, que atempera el rigor de la norma general, atendiendo al caso concreto y a sus características, para hacer equilibrado el conjunto del sistema tributario, de tal modo que realice el valor de la justicia.

“En virtud del principio de equidad, el legislador tributario está obligado precisamente a considerar las distintas hipótesis susceptibles de regulación para dar a cada una de ellas adecuada respuesta. A ello se oponen las reglas absolutas que no admiten posibilidades diversas.

“Por ello, los mandatos legales que se impugnan, lejos de desobedecer al principio de equidad, le dan cabal realización en cuanto parten de supuestos que exigen trato especial, diferente a aquel previsto por regla general para las situaciones del común.

(...)

“En cuanto se refiere al principio de eficiencia, que atiende fundamentalmente a los objetivos de interés general que busca la tributación y que consiste en concebir al sistema normativo pertinente en medio idónea para que los impuestos cumplan su cometido esencial con los menores esfuerzos y los mayores rendimientos, se realiza plenamente en el caso sub-examine, pues si algo garantiza la normatividad acusada es una eficaz percepción de tributos por parte del Estado mediante el mayor gravamen impuesto a quienes pueden tributar en mayor proporción, con el consiguiente beneficio para la prosperidad general. La propiedad -debe recordarse- es una función social que implica obligaciones (artículo 58 de la Constitución).

“También se realiza el principio de progresividad, en cuanto, de acuerdo con las normas atacadas, contribuye en mayor medida quien tiene mayores posibilidades económicas. Si alguien dispone de recursos como para adquirir un avión, avioneta o helicóptero, deberá destinar al menos una parte de sus ingresos al pago del impuesto que corresponde por la operación respectiva. Recuérdese que se trata, según las normas demandadas, de aerodinos de uso privado. La progresividad de los tributos -tiene dicho la Corte (Cfr. Sentencia

C-094 del 27 de febrero de 1993)- depende fundamentalmente de la proporcionalidad existente entre el beneficio recibido y la tarifa del impuesto.

DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional

RESUELVE:

Estarse a lo resuelto en Sentencia C-335 de julio 21 de 1994.

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

JORGE ARANGO MEJIA, Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL, Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

HERNANDO HERRERA VERGARA, Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO, Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, Magistrado

FABIO MORON DIAZ, Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA, Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO, Secretaria General

**SENTENCIA No. C-562
de diciembre 06 de 1994**

**DERECHO A LA INFORMACION-Límites solo por ley estatutaria/
MEDIOS DE COMUNICACION-Prohibiciones**

A pesar de que la medida tiene un fin plausible, cual es el de proteger la vida de los testigos de cualquiera de los enunciados hechos punibles, lo cierto es que en la disposición acusada se limita un derecho fundamental -el derecho a la información-, lo que sólo es viable a través de una ley estatutaria y no por medio de una ley ordinaria como se hizo en el caso que se decide. Se limita aquí la Corte a señalar un claro vicio de forma sin que esto signifique un compromiso anticipado de su juicio acerca del contenido de la disposición. De otra parte, adviértase que la restricción consignada en el precepto demandado, está íntimamente ligada con la prohibición de transmitir hechos de terrorismo, subversión o narcotráfico, que fue retirada del universo jurídico.

Ref.: Expediente D-641.

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 94, 95, 96 y 97 de la Ley 104 de 1993.

Demandante: Orlando Pión Noya.

Magistrado Sustanciador: Dr. CARLOS GAVIRIA DIAZ.

Acta No. 63.

• Santafé de Bogotá D. C., seis (6) de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Orlando Pión Noya, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, solicita a la Corte que declare inexecutable los artículos 94, 95, 96 y 97 de la Ley 104 de 1993, por infringir los artículos 20 y 73 de la Carta.

Cumplidos como están los trámites constitucionales y legales exigidos para procesos de esta índole, procede la Corte a decidir.

II. NORMAS ACUSADAS

A continuación se transcriben los preceptos legales acusados:

LEY 104 DE 1993

“Por la cual se consagran los instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones”.

“...

ARTICULO 94. Prohíbese la difusión total o parcial, sin autorización previa del Ministro de Comunicaciones, por medios de radiodifusión sonora o audiovisual, de comunicados que se atribuyan o provengan de grupos guerrilleros y demás organizaciones delincuenciales vinculadas al narcotráfico y al terrorismo. Dichos medios sólo podrán informar al respecto.

ARTICULO 95. Por cualquier medio masivo de comunicación, prohíbese identificar persona alguna que hubiere presenciado actos de terrorismo o las conductas de rebelión, sedición, asonada, secuestro, extorsión o narcotráfico. Tampoco podrá identificarse a las personas que puedan aportar pruebas relacionadas con las citadas conductas delictivas.

Se entiende por identificación revelar el nombre de la persona, transmitir su voz, divulgar su imagen y publicar información que conduzca a su identificación.

ARTICULO 96. No se podrán divulgar por la radio y la televisión, sin autorización previa del Ministro de Comunicaciones, entrevistas de miembros activos de organizaciones guerrilleras, terroristas o vinculadas al narcotráfico.

PARAGRAFO. Lo dispuesto en el artículo 95 y en este artículo, se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 17 de la presente Ley.

ARTICULO 97. Prohíbese la transmisión, por los servicios de radiodifusión sonora y de televisión, de hechos de terrorismo, subversión o narcotráfico mientras estén ocurriendo.”

III. RAZONES DE LA DEMANDA

Manifiesta el demandante, que el artículo 94 de la Ley 104 de 1993, al prohibir a los medios de comunicación la difusión total o parcial de comunicados que se atribuyan o provengan de grupos guerrilleros, sin la autorización previa del Ministro de Comunicaciones, está imponiendo una censura, ya que la verificación previa de una noticia que se pretende difundir “es la forma más aberrante e ilegal de coartar la libertad de prensa y de expresión y por lo tanto, de ejercer la profesión de periodista”, con desconocimiento de lo preceptuado por el artículo 20 de la Constitución, que prohíbe la censura.

Y agrega, que el Ministro de Comunicaciones, de conformidad con la norma demandada, “queda investido de un poder absoluto, omnímodo y se convierte en el Gran Inquisidor de los medios de comunicación y de los periodistas... pues será su criterio, su formación o su tendencia política, la que en determinado momento pueda incidir para que le dé el visto bueno o negativo, a determinada información”.

En lo que respecta al artículo 95, materia de impugnación, expresa que adolece de imprecisiones, “pues inicialmente ubica o califica a determinados procederes como una ‘conducta’, que viene siendo el modo de proceder o accionar de una persona en determinados momentos o en general en el ocurrir de su existencia, en el proceder de sus negocios o en su vida privada”, sin tener en cuenta que esas conductas son verdaderos delitos, y, en consecuencia, ha debido señalar expresamente que se trataba de “conductas delictivas”.

Considera también el actor, que la disposición aludida es incongruente al aludir a todos los medios masivos de comunicación, incluyendo dentro de ellos a los medios escritos, sin tener en cuenta que su control está asignado por ley al Ministerio de Gobierno, entonces, no entiende cómo se va a proceder si en la ley parcialmente acusada, la imposición de sanciones se le asigna a otro Ministerio, cual es el de Comunicaciones.

Sobre el artículo 96 demandado, dice que la autorización para difundir entrevistas con miembros activos de organizaciones guerrilleras, terroristas o vinculadas al narcotráfico, previa autorización del Ministro de Comunicaciones, también constituye una censura; pues, en sana lógica “cuando tiene que ajustarse el periodista a que le autoricen la divulgación de una noticia, se configura en forma clara y nítida, lo que el artículo 20 de la Constitución precisa de que no habrá censura”.

Y añade, que cuando el párrafo del citado artículo 96, remite al artículo 17 de la misma ley, se presenta otra incongruencia, pues ya no es el Ministro de Comunicaciones quien concede la autorización previa, sino el Gobierno Nacional, y ha de entenderse que lo conforman el Presidente de la República y el Ministro de Comunicaciones, lo que demuestra “que no hay concatenación dentro del articulado que se impugna. Da la impresión de que esto se constituye en una verdadera colcha de retazos jurídicos por el afán de aprobar dicha ley”.

Para finalizar, el demandante señala que los preceptos demandados, también vulneran el artículo 73 de la Constitución, que garantiza al periodista el derecho a informar lo que está ocurriendo sin ningún tipo de presiones, esto es, de censura. Luego, hace una serie de comentarios, que denomina lo “perjudicial y benéfico” del manejo de la información, los cuales no es necesario transcribir pues se trata de argumentos exclusivamente de conveniencia, más no jurídicos, como se exige en esta clase de procesos.

IV. INTERVENCION CIUDADANA

1. El señor Ministro de Gobierno presentó un escrito justificando la constitucionalidad de las normas acusadas, en los siguientes términos:

El demandante incurre en imprecisión, al afirmar que el Ministerio de Gobierno es la autoridad competente para controlar y sancionar a los medios de comunicación escritos, ya que con excepción de la competencia que se le ha asignado a la Dirección Nacional de Derechos de Autor para registrar el nombre de los medios de prensa escritos, ese Ministerio no tiene facultad alguna para esos otros efectos.

La Ley 104 de 1993, se expidió para dotar al Estado de un conjunto armónico de normas que garanticen el pleno ejercicio de algunos derechos y libertades fundamentales, y si bien es cierto que algunas de ellas se adoptaron durante el estado de conmoción interior, ello no impide al legislador ordinario para que las convierta en legislación permanente, pues en su sabiduría las considera útiles para la preservación del orden público como concepto integral.

El artículo 95 demandado, tiene como fin proteger la vida e integridad personal de quienes han presenciado actos terroristas o conductas de rebelión, sedición, asonada, secuestro, extorsión o narcotráfico, así como la de quienes puedan aportar pruebas de esas conductas delictivas, pues su identificación a través de los medios de comunicación los pone en peligro.

Los artículos 94, 96 y 97 acusados, tienen como objetivo primordial evitar que las organizaciones delincuenciales vinculadas al terrorismo o al narcotráfico, utilicen los medios de comunicación masiva para “...la transmisión

de entrevistas y comunicados en clara apología del delito”, sin que se impida a los medios informar sobre tales hechos.

El citado artículo 95, tiene fundamento, también, en las características técnicas de los medios de comunicación que allí se mencionan, pues existen algunos que permiten llegar en forma inmediata a la opinión pública, y estos son los de mayor preferencia por parte de los grupos delictivos, no ocurre lo mismo con los medios escritos.

La autorización previa del Ministro de Comunicaciones, para transmitir entrevistas, no es un poder discrecional sino la manera de hacer efectivo el artículo 17 de la misma Ley 104 de 1993, atendiendo lo ordenado por el artículo 96 *ibídem*, en el sentido de que puede autorizar la difusión de comunicados provenientes de grupos guerrilleros vinculados a un proceso de paz; sin determinar si se trata o no de hechos perturbadores del orden público.

2. Por su parte, el Ministro de Comunicaciones teniendo en cuenta que las normas aquí demandadas, coinciden con las acusadas en el proceso D-525, se remite al escrito que presentó en esa oportunidad, pues considera que los argumentos para justificar la constitucionalidad son los mismos, ya que los cargos se identifican.

V. CONCEPTO FISCAL

El Procurador General de la Nación, en oficio No. 496 del 29 de agosto de 1994, solicita a la Corte que en caso de que ya se hubiere pronunciado sobre los artículos 94, 96, y 97 dentro del proceso D-525, se esté a lo allí resuelto, y en relación con el artículo 95, se declare exequible.

En consecuencia, se limita a reproducir el concepto que emitió dentro del proceso mencionado, en el que se refirió a temas como: el derecho fundamental a la información, la regulación inconstitucional de un derecho fundamental, el derecho a la información en la lógica de derecho-libertad, la reiteración de las normas de estado de excepción en estado de normalidad o la normalización de lo excepcional, para concluir pidiendo la declaratoria de inconstitucionalidad de los preceptos legales demandados, por dos razones, a saber: 1. el derecho a la información es fundamental, por tanto, ha debido regularse por medio de una ley estatutaria; y 2. por violar el artículo 20 de la Carta.

Y en lo que respecta al artículo 95, expresa que tiene como fin la protección del derecho a la vida de aquellas personas que hayan presenciado actos delictivos como los descritos en la ley, pues de no ser así quedarían expuestas a las retaliaciones de las organizaciones delictivas. En este evento, el derecho a la vida tiene preeminencia frente al derecho a la información el cual no se afecta,

pues no se prohíbe la emisión de la información sino la identificación de las personas cuya vida pueda correr algún peligro; por ello considera que dicho mandato es exequible.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Competencia.

Por dirigirse la acusación contra normas que forman parte de una ley de la República, esta Corporación es tribunal competente para decidir sobre su constitucionalidad, al tenor de lo dispuesto en el artículo 241-4 del Estatuto Superior.

Cosa Juzgada.

Los artículos 94, 96 y 97 de la Ley 104 de 1993, que en esta oportunidad se demandan, ya fueron objeto de pronunciamiento por parte de la Corte, dentro del proceso constitucional distinguido con el No. D-525, como consta en la sentencia No. C-425 del 29 de septiembre de 1994 (M. P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo), mediante la cual se declararon inexecutable; pues en criterio de esta Corporación, “la regulación de aspectos inherentes al ejercicio mismo de los derechos y primordialmente la que signifique consagración de límites, restricciones, excepciones y prohibiciones, en cuya virtud se afecte el núcleo esencial de los mismos, únicamente procede, en términos constitucionales, mediante el trámite de ley estatutaria.”

Al respecto, dijo la Corte:

“Sin necesidad de entrar en el análisis de fondo de dichas disposiciones, (se refiere a las acusadas), se advierte con facilidad que están orientadas a establecer reglas aplicables al ejercicio del derecho a informar, cuyo incumplimiento por los medios habrá de ocasionar las sanciones más adelante consagradas en el artículo 98 de la misma Ley 104 de 1993.

Es indudable que el propósito del legislador fue cabalmente el de regular el desempeño de la actividad informativa que cumplen los medios audiovisuales. Si bien lo hizo dentro del marco de normatividad aplicable al manejo del orden público, la materia misma de los preceptos en cuestión les confiere un indudable carácter imperativo y de forzoso acatamiento que, por ende, incide en el ejercicio del derecho, tanto en su aspecto activo (medios de información) como en el pasivo (receptores de la misma).

Tal función, a la luz del perentorio mandato consagrado en el artículo 152 de la Carta, ha debido ser ejercida por la vía de una ley estatutaria”.

Siendo así, se ordenará estar a lo resuelto en la sentencia precitada, pues sobre los artículos 94, 96 y 97 de la Ley 104 de 1993, ha operado el fenómeno procesal de la cosa juzgada constitucional.

No sucede lo mismo con el artículo 95 de la misma ley, que el actor también impugna, pues la Corte en dicho pronunciamiento no se refirió a él, y en consecuencia, procede a su examen.

En este mandato, se prohíbe a los medios masivos de comunicación, identificar a cualquier persona que hubiere presenciado actos de terrorismo, rebelión, sedición, asonada, secuestro, extorsión o narcotráfico; como también a quienes puedan aportar pruebas relacionadas con alguna de esas conductas delictivas.

Igualmente, se define lo que ha de entenderse por “identificación”, esto es, revelar el nombre de la persona, transmitir su voz, divulgar su imagen y publicar información que conduzca a su identificación.

Como se puede observar, y a pesar de que dicha medida tiene un fin plausible, cual es el de proteger la vida de los testigos de cualquiera de los enunciados hechos punibles, lo cierto es que en la disposición acusada se limita un derecho fundamental -el derecho a la información-, lo que sólo es viable a través de una ley estatutaria y no por medio de una ley ordinaria como se hizo en el caso que se decide. Se limita aquí la Corte a señalar un claro vicio de forma sin que esto signifique un compromiso anticipado de su juicio acerca del contenido de la disposición.

De otra parte, adviértase que la restricción consignada en el precepto demandado, está íntimamente ligada con la prohibición de transmitir hechos de terrorismo, subversión o narcotráfico, que fue retirada del universo jurídico.

Ante esta circunstancia, resultan totalmente aplicables los argumentos que expuso la Corte en el fallo anteriormente citado, a los cuales se remite, pues el presente caso se identifica con aquél.

Sin embargo, es pertinente reiterar los siguientes apartes:

“La Constitución Política de 1991 introdujo la modalidad de las leyes estatutarias para regular algunas materias respecto de las cuales quiso el Constituyente dar cabida al establecimiento de conjuntos normativos armónicos e integrales, caracterizados por una mayor estabilidad que la de las leyes ordinarias, por un nivel superior respecto de éstas, por una más exigente tramitación y por la certeza inicial y plena acerca de su constitucionalidad.

Esas materias son las señaladas en el artículo 152 de la Constitución, a cuyo tenor, el Congreso de la República regulará, mediante las expresadas leyes, los

derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección... Regular, según el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, significa 'ajustar, reglar o poner en orden una cosa'; 'ajustar el funcionamiento de un sistema a determinados fines'; 'determinar las reglas o normas a que debe ajustarse una persona o cosa'.

De lo cual resulta que, al fijar el exacto alcance del artículo 152 de la Constitución, no puede perderse de vista que el establecimiento de reglas mediante las cuales se ajuste u ordene el ejercicio mismo de los derechos fundamentales implica, de suyo, una regulación, que, por serlo, está reservada al nivel y los requerimientos de la especial forma legislativa en referencia.

Del expreso mandato constitucional se deriva, en consecuencia, que el Congreso viola la Constitución cuando, pese al contenido regulador de derechos fundamentales que caracterice a una determinada norma, la somete a la aprobación indicada para la legislación ordinaria".

Para finalizar, conviene anotar que en esta ocasión no es posible dar aplicación al párrafo del artículo 241 de la Constitución, que autoriza a la Corte para que en el evento de encontrar vicios de procedimiento subsanables en la formación del acto sujeto a control, lo devuelva a la autoridad que lo profirió para que lo enmiende; pues el vicio que cubre el artículo 95 de la Ley 104 de 1993, es insubsanable.

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

RESUELVE:

Primero. ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia No. C-425 del 29 de septiembre de 1994, mediante la cual se declararon inexecutable los artículos 94, 96 y 97 de la Ley 104 de 1993.

Segundo. Declarar INEXEQUIBLE el artículo 95 de la Ley 104 de 1993.

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

JORGE ARANGO MEJIA, Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL, Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, Magistrado

C-562/94

CARLOS GAVIRIA DIAZ, Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO, Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA, Magistrado
(Con Salvamento de Voto)

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, Magistrado

FABIO MORON DIAZ, Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA, Magistrado
(Con Salvamento de Voto)

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO, Secretaria General

**SALVAMENTO DE VOTO A LA SENTENCIA No. C-562
de diciembre 06 de 1994**

**DERECHO A OBTENER INFORMACION/DERECHO
A TRANSMITIR INFORMACION/MEDIOS
DE COMUNICACION-Responsabilidad social (Salvamento de voto)**

La sentencia en su parte motiva confunde la acción de limitar los efectos de la información con respecto a los testigos, con la restricción del núcleo esencial del derecho a la información, lo cual es errado, pues la esencia de la información queda, como se dijo, incólume. Además, no distingue dos supuestos: el derecho a obtener información con el derecho de transmitir información. La disposición declarada inexecutable se refiere directamente al segundo evento, y no hace cosa distinta que asegurar la responsabilidad social de los medios de comunicación, también consagrada en la Constitución (Art. 20). La veracidad de la información no se altera, luego el objeto jurídico protegido del mencionado derecho fundamental se mantiene inalterable, razón por la cual no se justifica, que el contenido del artículo 95 de la Ley 104 de 1993 sea objeto de una ley estatutaria sobre derecho a la información.

Ref.: Expediente D-641

Los suscritos magistrados Dr. Hernando Herrera Vergara y Dr. Vladimiro Naranjo Mesa, salvan su voto en el asunto de la referencia, por no compartir la decisión de fondo de la Sala Plena de la Corte Constitucional del día seis (6) de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro (1994), mediante la cual se declaró inexecutable el artículo 95 de la Ley 104 de 1993.

En la sentencia se considera que el artículo 95 de la Ley 104 de 1993 afecta el núcleo esencial del derecho fundamental a la información y que por tanto la materia de que trata debe regularse mediante una ley estatutaria y no por medio de una ley ordinaria.

En nuestro parecer, lo anterior es extrapolar el espíritu de la disposición acusada, por cuanto ésta no afecta, en modo alguno, el núcleo esencial del derecho a la información. En efecto, en la norma declarada inexecutable no se estaba prohibiendo la divulgación de una noticia, ni impidiendo el acceso de la opinión a ella, sino, como una sana y apenas lógica medida, garantizando la protección debida a quienes hubieran presenciado actos de terrorismo o conductas delictivas tan graves como el secuestro, la extorsión o el narcotráfico, y quienes, como testigos, pudieran aportar pruebas relacionadas con dichas conductas. El artículo 95 se ajustaba pues cabalmente a lo preceptuado en el artículo 2º de la Constitución Política, que establece que "las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida..." (subrayado nuestro). Si en el ordenamiento jurídico existen medidas similares a las que establece la norma en comento, con el fin de proteger la vida e integridad física de los testigos, nada obsta para que los medios de comunicación social, en virtud de su responsabilidad, omitan la identificación de las personas que corren el peligro de ser reconocidas por la delincuencia organizada.

La sentencia en su parte motiva confunde la acción de limitar los efectos de la información con respecto a los testigos, con la restricción del núcleo esencial del derecho a la información, lo cual es errado, pues la esencia de la información queda, como se dijo, incólume. Además, no distingue dos supuestos: el derecho a obtener información con el derecho de transmitir información. La disposición declarada inexecutable se refiere directamente al segundo evento, y no hace cosa distinta que asegurar la responsabilidad social de los medios de comunicación, también consagrada en la Constitución (Art. 20). La veracidad de la información no se altera, luego el objeto jurídico protegido del mencionado derecho fundamental se mantiene inalterable, razón por la cual no se justifica, que el contenido del artículo 95 de la Ley 104 de 1993 sea objeto de una ley estatutaria sobre derecho a la información.

Por otra parte, el artículo declarado inexecutable se ajustaba perfectamente al objetivo esencial de la Ley 104 de 1993 que, como lo señala su enunciado, es el de consagrar "los instrumentos para la búsqueda de la convivencia y la eficacia de la justicia". De manera específica, ese artículo desarrollaba cabalmente lo dispuesto en el artículo 95 de la Constitución, que se señala entre los deberes de la persona y del ciudadano el de "colaborar para el buen funcionamiento de la administración de la justicia". (Num. 7). "Es apenas natural que el legislador haya querido proteger el más esencial derecho de los testigos de

conductas tan graves como las señaladas en la norma, cual es el derecho a la vida, derecho inalienable y que tiene prioridad como cualquiera otro, en particular sobre el derecho a la información.

Por lo demás, no hay que olvidar que entre las facultades que la propia Constitución confiere a la fiscalía General de la Nación figura la de “velar por la protección de las víctimas, testigos e intervinientes en el proceso” (art. 250-4). La protección de la vida de todas las personas, y de manera especial la de los potenciales colaboradores con la administración de justicia, es pues uno de los más imperiosos deberes del Estado.

Fecha ut supra.

HERNANDO HERRERA VERGARA, Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA, Magistrado

**SENTENCIA
SOBRE OBJECIONES
PRESIDENCIALES
1994
(Diciembre)**

**SENTENCIA No. C-566
de diciembre 06 de 1994**

**OBJECIONES PRESIDENCIALES /SENTENCIA
DE EXEQUIBILIDAD DEFINITIVA**

-Sala Plena-

Ref.: Expediente O.P.-004.

Objeciones presidenciales al Proyecto de Ley No. 48/93 Cámara, 154/93 Senado, "Por la cual se introducen algunas modificaciones a la Ley 38 de 1989, orgánica del presupuesto".

Magistrado Ponente: Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ.

Aprobada en Santafé de Bogotá, D.C., diciembre seis (6) de mil novecientos noventa y cuatro (1994) según Acta No. 63.

Resuelve la Corte sobre la constitucionalidad de los artículos 18, 38, 69 y 71 del Proyecto de Ley número 48/93 Cámara, 154/93 Senado, "Por el cual se introducen algunas modificaciones a la Ley 38 de 1989, orgánica del presupuesto", objetados por inconstitucionalidad, y posteriormente modificados por el Congreso en cumplimiento del artículo 167 de la C.P.

I. ANTECEDENTES

1. El Congreso de la República aprobó el Proyecto de Ley No. 48/93 Cámara, 154/93 Senado, “Por el cual se introducen algunas modificaciones a la Ley 38 de 1989, orgánica del presupuesto”.

2. El Presidente de la República, objetó por inconstitucionalidad los artículos 18, 38 párrafo transitorio, 69 y 71 del mencionado proyecto.

3. La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de la atribución conferida en el artículo 241 numeral 8º de la C.P., mediante sentencia C-490 de noviembre tres (3) de mil novecientos noventa y cuatro (1994) resolvió:

“1) Declarar FUNDADA la objeción presidencial respecto del párrafo transitorio del artículo 38 del Proyecto de Ley No. 48/93 Cámara, 154/93 Senado, “Por el cual se introducen algunas modificaciones a la Ley 38 de 1989, orgánica del presupuesto”.

2) Declarar INFUNDADA la objeción presidencial respecto del artículo 69 del Proyecto de Ley No. 48/93 Cámara, 154/93 Senado, salvo en lo que hace relación con su último inciso, respecto del cual se declara FUNDADA la objeción. El anotado inciso del artículo 69 del proyecto que viola la Constitución Política, es del siguiente tenor:

“Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 33 de la Ley 60 de 1993 y el artículo 242 de la Ley 100 de 1993, el Fondo Prestacional del Sector Salud tendrá las siguientes características:

- a. Sus recursos son inembargables;
- b. Podrá celebrarse fiducia pública para la gestión de sus recursos y el cumplimiento de las funciones financieras, actuariales y de ejecución que demande su operación;
- c. Con cargo a sus recursos se financiarán todas las acciones conducentes a establecer el valor actuarial de la deuda, sus gastos de administración y a la auditoria que exija su gestión y manejo;
- d. Los rendimientos financieros del Fondo se aplicarán al saneamiento del pasivo de que tratan las disposiciones legales pertinentes”.

3) Declarar INFUNDADAS las objeciones presidenciales respecto de los artículos 18 y 71 del Proyecto de Ley No. 48/93 Cámara, 154/93 Senado.

4) Dése aplicación a lo previsto en el artículo 167 de la Constitución”.

4. El Congreso de la República en sesiones plenarios del H. Senado de la República del día treinta (30) de noviembre de mil novecientos noventa y cuatro (1994), y en sesión de la H. Cámara de Representantes del día primero (01) de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro (1994), aprobó las modificaciones propuestas por el señor Ministro de Hacienda y Crédito Público Dr. Guillermo Perry Rubio, al Proyecto de Ley número 48/93 Cámara, 154/93 Senado, “Por el cual se introducen algunas modificaciones a la Ley 38 de 1989, orgánica del presupuesto”, en cumplimiento del fallo de la Corte Constitucional.

5. Surtido el trámite previsto en el artículo 167 de la C.P., la Corte Constitucional procede a dictar fallo definitivo.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. En acatamiento a la sentencia C-490 de noviembre tres (3) de mil novecientos noventa y cuatro (1994), el Congreso introdujo modificaciones a los artículos objetados, como pasa a exponerse:

Respecto del artículo 38 del Proyecto de Ley número 48/93 Cámara, 154/93 Senado, “Por el cual se introducen algunas modificaciones a la Ley 38 de 1989, orgánica del presupuesto”, se suprimió el Parágrafo Transitorio objetado por el Presidente de la República, que decía:

“Parágrafo Transitorio: Se reservará para el año de 1995 en forma automática, aquellas partidas destinadas a la inversión social o regional que están incorporadas en el Presupuesto de 1994”.

En cuanto al artículo 69 del Proyecto, se suprimió el último inciso, objetado igualmente por el Presidente, que fue originariamente aprobado en los siguientes términos:

“Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 33 de la Ley 60 de 1993 y el artículo 242 de la Ley 100 de 1993, el Fondo Prestacional del Sector Salud tendrá las siguientes características:

- a. Sus recursos son inembargables;
- b. Podrá celebrarse fiducia pública para la gestión de sus recursos y el cumplimiento de las funciones financieras, actuariales y de ejecución que demande su operación;
- c. Con cargo a sus recursos se financiarán todas las acciones conducentes a establecer el valor actuarial de la deuda, sus gastos de administración y a la auditoría que exija su gestión y manejo;

d. Los rendimientos financieros del Fondo se aplicarán al saneamiento del pasivo de que tratan las disposiciones legales pertinentes”.

Y, en relación con la tercera objeción presidencial, el Congreso mantuvo el texto de los artículos 18 y 71 originalmente aprobados.

2. El texto definitivo de los artículos aprobados por el H. Congreso, en cumplimiento de la sentencia C-490 de noviembre tres (3) de mil novecientos noventa y cuatro (1994), es el siguiente:

Artículo 18.

“Artículo 18.- Un artículo nuevo, que quedará así:

Los gastos autorizados por leyes preexistentes a la presentación del proyecto anual del Presupuesto General de la Nación, serán incorporados a éste, de acuerdo con la disponibilidad de recursos, y las prioridades del gobierno, si corresponden a funciones de órganos del nivel nacional y guardan concordancia con el Plan Nacional de Inversiones, e igualmente las apropiaciones a las cuales se refiere el parágrafo único del artículo 21 de la Ley 60 de 1993.

Los proyectos de Ley mediante los cuales se decreten gastos de funcionamiento sólo podrán ser presentados, dictados o reformados por iniciativa del Gobierno a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y del Ministro del Ramo, en forma conjunta”.

Artículo 38.

Artículo 38.- El artículo 72 de la Ley 38 de 1989, quedará así:

“Las apropiaciones incluidas en el Presupuesto General de la Nación, son autorizaciones máximas de gasto que el Congreso aprueba para ser comprometidas durante la vigencia fiscal respectiva. Después del 31 de diciembre de cada año, las autorizaciones expiran y en consecuencia no podrán adicionarse, ni transferirse, ni contracreditarse, ni comprometerse.

“El Programa Anual Mensualizado de Caja PAC, es la autorización máxima para efectuar pagos, en desarrollo de los compromisos adquiridos durante la vigencia fiscal. Finalizado el año el -PAC- de la vigencia expira.

“Las obligaciones y compromisos que al 31 de diciembre de cada vigencia fiscal no se hayan podido cumplir que estén legalmente contraídas y desarrollen el objeto de la apropiación, se podrán atender únicamente con cargo al presupuesto de la vigencia fiscal siguiente. Para tal efecto, el Gobierno Nacional mediante decreto modificará el presupuesto de cada órgano hasta por el monto

de sus obligaciones pendientes de pago; se exceptúan las transferencias correspondientes a las entidades territoriales”.

“Las cuentas por pagar al 31 de diciembre de la vigencia fiscal que amparen los compromisos que se hayan derivado de la entrega a satisfacción de los bienes y servicios y de anticipos pactados en los contratos se cancelarán con cargo a los saldos disponibles sin operación presupuestal alguna. En consecuencia, cada órgano comunicará a la Dirección General del Tesoro una relación detallada de éstas, antes del 10 de enero del año siguiente junto con el programa de pagos correspondiente”.

Artículo 69.

“Artículo 69. Nuevo. Los recursos que se producen a favor del Fondo de Solidaridad y Garantía en desarrollo del mecanismo de compensación y promoción de que trata el artículo 220 de la Ley 100 de 1993, no se constituirán en sujeto de obligación de incluirse en el Presupuesto General de la Nación.

La programación de los recursos de las Empresas Sociales del Estado, se realizará bajo un régimen de presupuestación basado en eventos de atención debidamente cuantificados, según la población que vaya a ser atendida en la respectiva vigencia fiscal, el plan o planes obligatorios de salud de que trata la Ley 100 de 1993 y las acciones de salud que le corresponda atender conforme a las disposiciones legales.

Las empresas sociales del Estado podrán recibir transferencias directas de la Nación, de las entidades territoriales. No obstante, para efectos de la ejecución presupuestal, las entidades territoriales, en sus respectivos ámbitos de jurisdicción, celebrarán los convenios de que trata el artículo 238 de la Ley 100 de 1993 y establecerán los planes sustitutivos de recursos para la financiación de las empresas sociales del estado, en los términos del artículo 219 de la Ley 100 de 1993.

Las entidades territoriales podrán pactar con las empresas sociales del estado la realización de reembolsos, contraprestación de servicios y de un sistema de anticipos, siempre que estos últimos se refieran a metas específicas de atención.

Las cuentas especiales previstas para el manejo de los recursos del sector salud en las entidades territoriales previstas en las Leyes 60 de 1993 y 100 del mismo año, se integrarán en los fondos seccionales, distritales y municipales de salud de que tratan las disposiciones legales pertinentes, pero no formarán en ningún caso parte integral de los recursos comunes del presupuesto de tales entidades, por lo cual, su contabilización y presupuestación será especial en los términos del reglamento.

Artículo 71.

“Artículo 71. La presente Ley rige a partir de su vigencia excepto lo referente a la ejecución y seguimiento presupuestal que empieza a regir el 1° de enero de 1995. Modifica en lo pertinente a la Ley 38 de 1989 y deroga la siguiente normatividad: el párrafo del artículo 7^o, el artículo 15, el artículo 19, el párrafo 1^o del artículo 20, el literal d) del artículo 24, los artículos 35, 37, 38, 41, 47, 49, 50, 56, 57, 58, 59 y 60, el inciso 1^o del artículo 62, los artículos 74 y 75, el inciso 2^o del artículo 79, el artículo 80, el inciso 2^o del artículo 83, el literal d) del artículo 89, los artículos 90, 92 y 93 de la Ley 38 de 1989.

Así mismo deroga los artículos 264, 265 y 266 de la Ley 100 de 1993 y el artículo 163 de la Ley 5a. de 1992.

Las disposiciones generales de la Ley Anual de Presupuesto y el Decreto de Liquidación para la vigencia fiscal de 1994, se aplicarán en armonía con lo dispuesto en esta ley y en la Ley 38 de 1989”.

3. Analizados los artículos transcritos, la Corte no encuentra que ellos en modo alguno vulneren la Constitución Política. Por lo tanto, procederá a declarar su exequibilidad definitiva.

III. DECISION

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

RESUELVE:

Primero. Declarar EXEQUIBLE la expresión “de funcionamiento” contenida en el artículo 18 del Proyecto de Ley No. 48/93 Cámara, 154/93 Senado, “Por el cual se introducen algunas modificaciones a la Ley 38 de 1989, orgánica del presupuesto”, en el entendido de que la iniciativa exclusiva del Gobierno, conforme se señaló en la Sentencia C-490 del tres (3) de noviembre de mil novecientos noventa y cuatro (1994), se refiere únicamente a las materias reguladas en el inciso segundo del artículo 154 de la C.P.

Segundo. Declarar EXEQUIBLE la expresión “y el artículo 163 de la Ley 5a. de 1992” contenida en el artículo 71 del Proyecto de Ley No. 48/93 Cámara, 154/93 Senado, “Por el cual se introducen algunas modificaciones a la Ley 38 de 1989, orgánica del presupuesto”.

Tercero. Declarar EXEQUIBLE el artículo 69 del Proyecto de Ley No. 48/93 Cámara, 154/93 Senado, “Por el cual se introducen algunas modifica-

ciones a la Ley 38 de 1989, orgánica del presupuesto”, modificado por el H. Congreso de Colombia en cumplimiento de la sentencia C-490 del tres (3) de noviembre de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

Notifíquese, Cópiese, comuníquese al Presidente de la República y al Presidente del Congreso, cúmplase y publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

JORGE ARANGO MEJIA, Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL, Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ, Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, Magistrado

FABIO MORON DIAZ, Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO, Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA, Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA, Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO, Secretaria General

SENTENCIAS DE TUTELA
1994
(Diciembre)

**SENTENCIA No. T-550
de diciembre 02 de 1994**

PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD

La solidaridad, que según el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua significa "adhesión circunstancial a la causa o a la empresa de otros", tiene aplicación en el campo jurídico dentro de la teoría de las obligaciones, en la cual asume las conocidas formas activa y pasiva, y también en materia de responsabilidad. Desde el punto de vista constitucional, tiene el sentido de un deber -impuesto a toda persona por el sólo hecho de su pertenencia al conglomerado social- consistente en la vinculación del propio esfuerzo y actividad en beneficio o apoyo de otros asociados o en interés colectivo. La vigencia de este principio elimina la concepción paternalista, que crea una dependencia absoluta de la persona y de la comunidad respecto del Estado y que ve en éste al único responsable de alcanzar los fines sociales. Mediante el concepto de la solidaridad, en cambio, se incorpora a los particulares al cumplimiento de una tarea colectiva con cuyas metas están comprometidos, sin perjuicio del papel atribuido a las autoridades y entidades públicas.

**TUTELA CONTRA SOCIEDAD COMERCIAL - Construcción
de terraplenes /PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD SOCIAL /OBRA
DE INTERES SOCIAL**

El análisis del material probatorio incorporado al expediente permite constatar que la mencionada compañía no está encargada de la prestación de un servicio público y que no ha asumido conducta o actitud alguna que afecte grave y directamente el interés colectivo. Por otra parte, que respecto de esa sociedad los peticionarios no se encuentran en estado de subordinación o indefensión. Este caso no es ejemplo de violación de derechos fundamentales por un particular ni por la admi-

nistración pública, sino positiva demostración de que los principios de solidaridad social, prevalencia del interés colectivo y concertación entre los sectores público y privado, plasmados en la Constitución Política, pueden hacerse realidad. En esas condiciones, el ejercicio de la acción de tutela con el propósito de destruir una obra de interés social resulta no sólo improcedente sino insólito e incomprensible.

-Sala Quinta de Revisión-

Ref.: Expediente T-43712.

Acción de tutela intentada por Lorenzo Miguel Piña Ahumada y otros contra el Alcalde Municipal de Córdoba (Bolívar) y la Sociedad "Turfin Ltda".

Magistrado Ponente: Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO.

Sentencia aprobada en Santafé de Bogotá, D.C., a los dos (2) días del mes de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

I. INFORMACION PRELIMINAR

Por conducto de apoderado, ejercieron la acción de tutela Lorenzo Miguel Piña Ahumada, Martín Piña Ahumada, Sixta Acuña Ariza, José Piña Ahumada, Abel Antonio Caballero Suárez, Marcelino Piña Ahumada, José Manuel Escobar Fernández, Marina I. Romero Beltrán, Marlis Ortega Cruzate, Luis A. Escobar, Fernández, Digna Ortega Bohórquez, Marcos Alvarez Novoa, Nicolás Medina Arias, José Manuel González N., Esther Judith Alvarez Vargas y Pedro Vergara, quienes dijeron habitar en el Municipio de Córdoba, Departamento de Bolívar.

El conflicto planteado se presenta en relación con las denominadas playas y ciénaga de "El Puyal", ubicadas en la localidad, en las cuales -según la demanda- una sociedad que allí se menciona como "Agropecuaria La Joya" ha levantado terraplenes por cuya existencia se han visto perjudicados los pobladores.

Dice el escrito mediante el cual se solicita el amparo que, como consecuencia de las señaladas obras, efectuadas sobre bienes de uso público, los ciudadanos dedicados a las labores de la pesca artesanal no pueden circular libremente por los terrenos en mención sino en horas determinadas; que los ganados no pueden pastar en el lugar; que a las familias les es imposible dedicarse al esparcimiento como se hacía antes en épocas festivas; que al represar las aguas del caño que desemboca en el río Magdalena, aquél se ha venido cerrando con malezas y sedimentos; que los pescadores y parceleros no pueden llegar a sus sitios de trabajo sino tomando otra vía, con la consiguiente pérdida de tiempo; que los

aprendices de conducción de vehículos, que practicaban en dichos terrenos, ya no pueden hacerlo.

II. DECISIONES JUDICIALES

Sobre la acción instaurada resolvió en primera instancia el Juzgado Penal del Circuito de Carmen de Bolívar, mediante providencia del 14 de junio de 1994.

No se concedió la tutela por cuanto, en el sentir del Juez, ella resultaba improcedente a la luz del artículo 86 de la Constitución y según el Decreto 2591 de 1991.

Se trata, dijo la sentencia, de un recurso residual que “no se puede ejercer directamente si no se agotan los medios de defensa administrativos o judiciales previamente, salvo que el derecho fundamental tenga una estructura jerarquizada dentro de la pirámide de los derechos, como es el derecho fundamental de los niños, que es un derecho prevalente y que prima sobre los demás derechos fundamentales”.

En este caso -sostuvo- es evidente que los accionantes debieron agotar la vía gubernativa ante la primera autoridad administrativa local y demandar el acto administrativo de respuesta previa, solicitando inclusive, si fuere el caso, la suspensión provisional del acto.

Por otra parte -añade-, la tutela contra particulares no procedía en este caso pues la hacienda agropecuaria “La Joya”, no es una persona jurídica. “Es el nombre de una sociedad comercial y como tal no presta servicios públicos”.

Manifestó el Juzgado que no existe dentro del expediente acto de la administración mediante el cual haya desconocido la prevalencia del interés público sobre el privado.

Por lo demás -declaró el Juez-, la acción de tutela no procede contra derechos colectivos como los relativos al espacio público -invocados en este caso- y en el proceso no se demostró que los peticionarios pudieran aducir la posibilidad de un perjuicio irremediable.

Impugnado el fallo, fue confirmado mediante Sentencia del 13 de julio de 1994, proferida por la Sala de Decisión Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena.

La Corporación descartó la procedencia de la tutela contra la firma “Agropecuaria La Joya”, “toda vez que el acto que se le atribuye, cual es el de haber ordenado la construcción de un muro de contención de aguas y con ello

haber creado las situaciones desfavorables a la comunidad, a que se refiere el accionante, no es de las que permiten la tutela contra particulares, según lo prescrito en el artículo 42 del Decreto 2591 de 1991”.

En cuanto a la Alcaldía Municipal, el Tribunal concluyó que ella no había incurrido en una abstención de su deber de **hacer**, en concreto, “pues al no haber tenido a su disposición el asunto que nos ocupa (ya por solicitud de alguien, ora por vulneración ostensible de derechos fundamentales, que obligara a la actuación oficiosa) para que se pronunciare en relación con ello, no puede pedírsele actividad en tal sentido”.

De otra parte -manifestó el fallo de segunda instancia-, si se admitiera que el Alcalde incurrió en una omisión, la tutela también devendría improcedente por cuanto existen recursos o medios de defensa judicial para resolver el asunto planteado y no estamos frente al caso de un perjuicio irremediable.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia.

Esta Corporación es competente para revisar los aludidos fallos, de acuerdo con las prescripciones de los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y según las reglas trazadas por el Decreto 2591 de 1991.

Carácter excepcional de la acción de tutela contra particulares.

La acción de tutela procede, por regla general, contra las acciones u omisiones de las autoridades públicas. Tan sólo de manera excepcional es posible intentarla contra particulares.

Se reitera lo dicho al respecto por esta Corte:

“El procedimiento en cuestión es instrumento de acceso a la administración de justicia, reconocido a toda persona como factor de equilibrio frente a la ventaja en que se halla quien ejerce poder o autoridad.

Aunque normalmente la posición dominante está representada por las autoridades públicas, respecto de las cuales el gobernado requiere del apoyo institucional para obtener el efectivo respeto a sus derechos fundamentales, este mismo respaldo es requerido por la persona para neutralizar el poder efectivo que, bajo ciertas circunstancias, están en capacidad de ejercer individuos o entidades particulares por cuya conducta, activa o pasiva, tales derechos pueden ser lesionados.

Claro está, existiendo todo un conjunto normativo ordinario cuyo objeto es precisamente el de regular las relaciones jurídicas entre particulares, el campo reservado a la tutela -propicia tan sólo para la protección de los derechos fundamentales- viene a ser delimitado de manera expresa por el Constituyente. Por ello, la tutela contra personas o entidades privadas está condicionada a que se configure cualquiera de las causales indicadas en el artículo 86 de la Constitución -que el particular esté encargado de la prestación de un servicio público; que su conducta afecte grave y directamente el interés público, o que, respecto de él, el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión- y a que las hipótesis correspondientes hayan sido contempladas por la ley”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Quinta de Revisión. Fallo T-403 del 14 de septiembre de 1994).

Dedúcese de lo anterior que la tutela no tiene lugar si el particular demandado no se encuentra en ninguna de las hipótesis planteadas por la Carta, o si no encaja en el desarrollo que del artículo 86 C.P. ha hecho el 42 del Decreto 2591 de 1991.

El principio constitucional de solidaridad.

La solidaridad, que según el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua significa “adhesión circunstancial a la causa o a la empresa de otros”, tiene aplicación en el campo jurídico dentro de la teoría de las obligaciones, en la cual asume las conocidas formas activa y pasiva, y también en materia de responsabilidad.

Desde el punto de vista constitucional, tiene el sentido de un deber -impuesto a toda persona por el sólo hecho de su pertenencia al conglomerado social- consistente en la vinculación del propio esfuerzo y actividad en beneficio o apoyo de otros asociados o en interés colectivo.

Pero fundamentalmente se trata de un principio que inspira la conducta de los individuos para fundar la convivencia en la cooperación y no en el egoísmo.

Según el artículo 1º de la Carta, la solidaridad entre los integrantes de la organización política que ella estructura constituye uno de los fundamentos del Estado Social de Derecho. Al tenor del artículo 95, numeral 2º, uno de los deberes de la persona y del ciudadano radica en “obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas”.

La vigencia de este principio elimina la concepción paternalista, que crea una dependencia absoluta de la persona y de la comunidad respecto del Estado y que ve en éste al único responsable de alcanzar los fines sociales. Mediante el concepto de la solidaridad, en cambio, se incorpora a los particulares al

cumplimiento de una tarea colectiva con cuyas metas están comprometidos, sin perjuicio del papel atribuido a las autoridades y entidades públicas.

La existencia de perjuicio o amenaza, presupuesto indispensable de la tutela.

La protección judicial contemplada en el artículo 86 de la Carta Política encuentra su sentido en la necesidad de garantizar que, en concreto y en cada caso específico, se respetarán y harán valer los derechos fundamentales.

Como dicha norma lo expresa, toda persona puede acudir a los jueces en demanda de amparo cuando quiera que tales derechos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o, excepcionalmente, de particulares.

De allí resulta que es indispensable la presencia de un daño o el peligro inminente de que se cause en relación con un derecho fundamental para que la acción de tutela tenga cabida y prosperidad.

Como esta Corte lo ha destacado en múltiples oportunidades, el procedimiento preferente y sumario de que se trata pierde su razón de ser cuando los fines perseguidos por el accionante son diversos del enunciado objeto. De allí que no resulte admisible si los derechos en juego no son fundamentales, o si se busca remediar situaciones o dirimir controversias respecto de las cuales el sistema jurídico tiene establecidas normas, acciones y procedimientos ordinarios, pues la tutela es una institución que se integra a las existentes dentro de una concepción sistemática del ordenamiento jurídico y, por ende, no se la puede concebir como fórmula de indiscriminada aplicación ni como sustituto de los procesos que normalmente se tramitan ante jueces y tribunales.

De lo expuesto, ligado a la imperatividad del debido proceso para toda clase de actuaciones judiciales y administrativas (artículo 29 C.P.), se deriva también la exigencia de que, pese a la sumariedad del trámite propio de la tutela, éste no pueda conducir al resultado de que prosperen las pretensiones del demandante si no se determina con certeza, mediante prueba razonablemente evaluada por el fallador, que, en efecto, en el caso puesto a su consideración, se ha provocado la lesión o perturbación efectiva y actual del derecho o que existen factores de amenaza real del mismo. Si así no acontece, mal podría concederse la tutela, así tenga el juez la certidumbre de que otros derechos no fundamentales están afectados, pues lo relativo a ellos deberá tramitarse por las vías judiciales adecuadas.

El caso sometido a estudio.

La acción fue instaurada contra una sociedad particular -que, dicho sea de paso, no se denomina “Agropecuaria La Joya” sino “Turfin Ltda”- por haber

construido unas obras en la llamada Ciénaga EL PUYAL, en comprensión del Municipio de Córdoba -Bolívar-. El análisis del material probatorio incorporado al expediente permite constatar que la mencionada compañía no está encargada de la prestación de un servicio público y que no ha asumido conducta o actitud alguna que afecte grave y directamente el interés colectivo.

Es claro, por otra parte, que respecto de esa sociedad los peticionarios no se encuentran en estado de subordinación o indefensión.

No se cumple, entonces, ninguno de los presupuestos exigidos por el artículo 86 de la Constitución para que proceda la acción de tutela contra particulares.

Por ese sólo hecho habría podido ser negada la protección judicial, como en efecto lo fue en las dos instancias objeto de revisión, pero, además, la Corte estima pertinente estudiar algunos otros aspectos del caso por razones de pedagogía constitucional.

Sostuvieron los accionantes que la compañía "Turfin Ltda" violaba sus derechos al construir los terraplenes -compuertas para almacenar agua, a los que se refiere la administración con el nombre de "jarrillones"- en cuya virtud se amplió el área fluvial en la zona que dicen habitar.

La Corte Constitucional ha llegado a una conclusión distinta, con base en las pruebas que obran en el expediente, confirmadas por las que practicara en la zona la doctora María Claudia Rojas, Magistrada Auxiliar de la Corporación.

Según la declaración rendida por el Alcalde de Córdoba, "la administración pasada, luego de una concertación entre la Alcaldía Municipal, la Acción Comunal y el gremio de pescadores, llegó a un acuerdo para que la empresa TURFIN LTDA construyera un jarrillón para evitar que la Ciénaga EL PUYAL se secase en verano y permitir unos cuerpos de agua permanente para que con ellos se beneficiaran los pescadores".

El jefe de la administración, ante la pregunta de si la mencionada sociedad contó con alguna autorización para llevar a cabo las obras, expresó que la Alcaldía había dado el aval necesario al proyecto, lo cual consta en acta suscrita por el anterior Alcalde y por las diferentes comunidades que se benefician con los recursos de la denominada playa de EL PUYAL.

De la mencionada declaración y de la inspección judicial llevada a cabo resulta que las obras aludidas, en lugar de haber causado un perjuicio a la colectividad, han traído beneficios, consistentes particularmente en la ampliación de las posibilidades de pesca en una zona que antes de ellas era totalmente seca y, además, en la mayor irrigación de la zona para efectos agrícolas.

A juicio del Alcalde, “el principal beneficio que recibe la comunidad es la generación de empleo de mano de obra no calificada, ya que se están desarrollando unos proyectos piscícolas con la Asociación de Pescadores para la cría de alevinos en cautiverio, lo cual va a generar alimentación para la comunidad de Córdoba”. Nada de ello hubiera podido realizarse si no hubiera sido construido el “jarrillón”.

A lo anterior agrega:

“Mi administración ha visto con buenos ojos la realización de esas obras porque la comunidad va a recibir beneficios, sobre todo los sectores de más escasos recursos, que es a quienes están orientados estos programas”.

Según el Alcalde, para aprovechar los cuerpos de agua de la Ciénaga EL PUYAL, presentó al Fondo de Solidaridad y Emergencia Social de la Presidencia de la República un proyecto piscícola.

Este proyecto, que buscó favorecer a cuarenta y tres familias de pescadores artesanales en condiciones de pobreza, fue aprobado por valor de cincuenta y nueve millones de pesos y está en ejecución.

En el informe sobre la visita, la Magistrada Auxiliar, Dra. María Claudia Rojas, manifiesta:

“Las obras consistieron en aprovechar un brazo del Río Magdalena que colinda con la Hacienda (“Agropecuaria La Joya”, de propiedad de “Turfin Ltda”), llenando una amplia zona cubierta de pastos y realizando una especie de represa, la cual en la actualidad alberga una cantidad considerable de aguas que permiten mantener la pesca, incluso en los meses de verano, además de permitir el riego constante de los cultivos”.

(...)

“El sentir general es el de que la obra trajo enormes beneficios a la región, pues ha permitido utilizar en una forma más eficiente un espacio público que anteriormente estaba improductivo, permitiendo a los pescadores su labor durante todo el año”.

“De la inspección se constató que no existen vigilantes armados que impidan el libre tránsito por el sector. Por el contrario, la Hacienda “Agropecuaria La Joya” corrió el lindero y cedió una franja de aproximadamente cinco (5) metros de ancho, paralela a lo largo de la Ciénaga, para facilitar así el tránsito de los pescadores y les construyó un puente en el sector en donde el río interrumpía el paso”.

Una certificación cuya copia obra en el expediente, suscrita por más de treinta personas, quienes dicen ser agricultores de las riberas del Río Magdalena en la población de Córdoba (Bolívar), dice textualmente:

“...nos hemos beneficiado por las obras realizadas por la Sociedad TURFIN LTDA, propietaria de la Hacienda La Joya, en la Ciénaga del Puyal, en cuanto por la cesión de la franja de terreno que la sociedad hizo a la comunidad y por el terraplén construido, tenemos acceso permanente a nuestro sitio de trabajo y no únicamente por la vía acuática, como lo teníamos que hacer en el invierno anteriormente.

Igualmente certificamos que nunca se ha interrumpido el paso por parte de vigilantes armados, que ni hemos visto”.

Otro documento, firmado por más de veinticinco miembros de la Cooperativa de Pescadores del Municipio de Córdoba y varios pescadores más, señala:

“...el cuerpo de agua llamado “EL PUYAL” es un lugar que los pescadores utilizamos en tiempos de sequía y escasez de pescado en otros lugares. Por lo tanto aclaramos que es una reserva. Y por tal motivo nos oponemos a que el jarrillón que allí fue construido sea destruido, porque de esa manera nos perjudicaría enormemente, ya que en estos momentos estamos desarrollando un proyecto de gran envergadura con la asesoría de una entidad de Gobierno como lo es CORFAS, y que ese jarrillón nos es de gran ayuda para este proyecto, que está orientado a un polo de desarrollo socio-cultural de esta región.

Además aclaramos que en ese lugar o paso por el jarrillón no existe prohibición alguna para el libre tránsito y mucho menos para la pesca.

El Dr. Jorge Acosta Bonilla, Gerente de la hacienda Turfin Ltda, se compromete a cooperar con la comunidad pesquera en las necesidades que se le presente a este gremio”.

También obra en el expediente una carta dirigida al Juez Penal del Circuito de Carmen de Bolívar, suscrita por varios medianos y pequeños ganaderos de Córdoba, en la que manifiestan:

“...nos dirigimos a usted con el debido respeto para poner en su conocimiento la importancia que para nuestra actividad y el sustento de nuestras familias tienen los trabajos de rescate de la Ciénaga del Puyal en el municipio de Córdoba, hoy bastante adelantados con el concurso de la empresa privada y las asociaciones de usuarios, convirtiéndose ese cuerpo de agua en el único recurso hídrico sano con que contamos en Córdoba; también sabemos que la Alcaldía Municipal en asociación con el Fondo de Cofinanciación de la Presi-

dencia de la República adelanta un proyecto de cría de peces en jaula, utilizando este cuerpo de agua.

Toda esta información se la estamos haciendo llegar, pues tenemos conocimiento que ante ese Juzgado se ha instaurado una tutela con el fin de destruir la compuerta reguladora del flujo de agua en la citada ciénaga, con lo cual nos privaríamos de esa reserva natural convertida en criadero de peces que hoy por hoy es la única fuente de sustento para toda la población de Córdoba. En el caso de nuestra actividad de medianos y pequeños ganaderos de la zona no hemos recibido ningún perjuicio por la construcción de la citada compuerta, sino, por el contrario, hemos acabado con la zozobra de estar buscando dónde abreviar nuestros ganados en las épocas de verano que, como usted bien conoce, en esta zona son inclementes”.

Consta también el acta de la diligencia de inspección ocular practicada por el Inspector Central de Policía de Córdoba, de fecha 30 de mayo de 1994, a solicitud de la Junta de Acción Comunal. Allí se dice:

“La Inspección Central de Policía practicó una diligencia de inspección ocular a la finca agropecuaria La Joya Ltda, vecino de la playa del Puyal, donde se construyó una compuerta para almacenar agua y allí casualmente se encontraban unos pescadores y campesinos que iban a sus parcelas a los playones de Tasajera y se les indagó si alguna vez habían tenido impedimento para transitar y contestaron que jamás se les ha prohibido y que en esta época están agradecidos por la construcción de una bancada que les facilita ir a sus labores. Tanto los señores pescadores están contentos porque hacía mucho tiempo no cogían pescados de gran tamaño y tienen un proyecto para criar en cautiverio (jaula) financiado por la empresa privada y el Municipio. También se les interrogó si era cierto que existía vigilancia armada para impedir el acceso a la Ciénaga y contestaron que jamás habían sido molestados y se pudo constatar que no hay gente armada para impedir que pesquen en la Ciénaga”.

En el mismo sentido puede leerse el informe de la inspección ocular llevada a cabo el 27 de mayo de 1994 por el Personero Municipal de Córdoba:

“Las esclusas construidas en la finca agropecuaria “La Joya” fueron realizadas con el objeto de beneficiar a los habitantes de la región; indagando y por conversaciones de pescadores, campesinos, agricultores y pequeños ganaderos que presenciaron la realización de ésta, se desprende el concepto de que, lejos de causar perjuicios, la construcción de esta compuerta incrementa la cría de pescado y constituye una de las mayores reservas de agua potable, cuando en un mañana se carezca del preciado líquido. Además de generar empleo y mejorar las condiciones de vida de familias que derivan el sustento diario de esta ciénaga; en una región que ha sido azotada fuertemente por el verano, hasta el

punto que se han perdido cultivos y desmejorado las crías por la pérdida del pasto”.

“Se verificó que no hay ninguna restricción en el libre tránsito por la zona de afluencia de la laguna. Las personas pasan por el lugar en cumplimiento de sus labores cotidianas como lo son: pescadores, agricultores y pequeños ganaderos que tienen sus parcelas en cercanías de esta ciénaga y que necesariamente transitan por el área en dirección a realizar sus labores agrícolas”.

Como puede observarse, ninguna prueba existe en cuya virtud se pueda deducir perjuicio para los accionantes, ni en su derecho al trabajo -que, por el contrario se ve favorecido-, ni en su derecho a la libre locomoción por la zona. Tampoco enfrentan amenaza alguna y, por ende, de conformidad con los principios enunciados, la acción de tutela no puede prosperar.

Si algo resulta de los distintos elementos objeto de examen, es la clara conciencia de que, gracias a la iniciativa de una sociedad privada y a su aporte económico, se pudo construir -en colaboración con la administración local- una obra de beneficio común que ha repercutido en las mayores posibilidades de trabajo de los habitantes del sector, en el desarrollo de la producción de alimentos, en el incremento de las reservas de agua potable y en la mejoría de los cultivos.

Además, la mencionada compañía ha cedido a la comunidad parte de sus propios terrenos para facilitar el paso de los habitantes a sus casas y a sus lugares de trabajo.

Entiende la Corte que este caso no es ejemplo de violación de derechos fundamentales por un particular ni por la administración pública, sino -muy al contrario- positiva demostración de que los principios de solidaridad social, prevalencia del interés colectivo y concertación entre los sectores público y privado, plasmados en la Constitución Política, pueden hacerse realidad.

En esas condiciones, el ejercicio de la acción de tutela con el propósito de destruir una obra de interés social resulta no sólo improcedente sino insólito e incomprensible.

Se confirmarán las sentencias revisadas, si bien, sobre el contenido del fallo de primera instancia, debe observarse:

1. Si se hubiera dado cualquiera de las causales constitucionales para que procediera la tutela contra la sociedad particular demandada, no era necesario -como lo sostuvo el juez- agotar la vía gubernativa ante el Alcalde Municipal ni demandar el acto administrativo que éste profiriera a manera de respuesta. Bastaba establecer que la compañía en mención se hallaba en cualquiera de las

hipótesis previstas por el artículo 86 de la Constitución y en el 42 del Decreto 2591 de 1991 para que, probando la violación o la amenaza de derechos fundamentales por causa de su actividad, se obtuviera el amparo judicial correspondiente.

2. No es cierto, como se deduce de la providencia de primer grado, que la acción de tutela contra particulares solamente proceda cuando se trata de personas jurídicas. También cabe contra personas naturales si se cumplen los enunciados presupuestos.

3. Tampoco es admisible la tesis de que el carácter de sociedad comercial excluya de plano la prestación de servicios públicos por un particular. Bien puede darse el caso de que se constituya una compañía de tal naturaleza precisamente con el señalado propósito y, más aún, es esa la regla general cuando se acude a entes no estatales para que asuman semejantes responsabilidades, bajo la vigilancia de la autoridad pública.

Ahora bien, puesto que se trata de obras construidas en el lecho de una corriente de agua de uso público, es indispensable que las autoridades correspondientes verifiquen el impacto ambiental de la misma y adopten las medidas encaminadas a preservar el ambiente en la zona y a proteger los recursos naturales.

En consecuencia, se oficiará al Ministerio del Medio Ambiente para lo de su cargo.

DECISION

Con fundamento en las consideraciones precedentes, la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero. CONFIRMAR, pero por las razones expuestas, los fallos proferidos por el Juzgado Penal del Circuito de El Carmen de Bolívar y por la Sala Penal de Decisión del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena los días 14 de junio y 13 de julio de 1994, respectivamente.

Segundo. OFICIESE al Ministerio del Medio Ambiente para que, dentro de la órbita de sus atribuciones, verifique si en la zona han sido observadas las disposiciones ambientales y adopte las medidas tendientes a preservar los recursos naturales.

Tercero. LIBRESE la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO, Magistrado Ponente
Presidente de la Sala

HERNANDO HERRERA VERGARA, Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO, Secretaria General

SENTENCIA T-551 de diciembre 02 de 1994

DATO INFORMATICO-Vigencia

Los datos tienen por su naturaleza misma una vigencia limitada en el tiempo la cual impone a los responsables o administradores de bancos de datos la obligación ineludible de una permanente actualización a fin de no poner en circulación perfiles de "personas virtuales" que afecten negativamente a sus titulares, vale decir, a las personas reales.

DERECHO AL OLVIDO

Es bien sabido que las sanciones o informaciones negativas acerca de una persona no tienen vocación de perennidad y, en consecuencia después de algún tiempo tales personas son titulares de un verdadero "derecho al olvido".

DERECHO AL BUEN NOMBRE-Prevalencia

Los derechos al buen nombre y a la honra deben prevalecer frente al derecho a la información, pues no es justo que se esté suministrando a todo el sector financiero un dato en torno a una persona liberada de la obligación que condujo a su registro y que, pese al pago, se la haga permanecer en la tabla de quienes representan peligro para la banca por no pagar sus deudas cuando los hechos demuestran lo contrario.

-Sala Quinta de Revisión-

Ref.: Expediente T-44177.

Acción de tutela instaurada por Elvira Rodríguez Molano contra Citibank y "Computec S.A.-Datacrédito-".

Magistrado Ponente: Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO.

Sentencia aprobada en Santafé de Bogotá, D.C., según consta en acta del dos (2) de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

Se revisan los fallos proferidos por los juzgados Cuarenta y Dos Civil Municipal y Doce Civil del Circuito de Santafé de Bogotá, D.C., al resolver sobre la acción de tutela instaurada por Elvira Rodríguez Molano.

I. INFORMACION PRELIMINAR

La peticionaria dice haber tenido cuenta corriente en el Banco Internacional -hoy Citibank- y haber recibido dinero en calidad de préstamo otorgado por dicha institución financiera.

Expresa que, por causa de una mala situación económica, se le dificultó cumplir con sus obligaciones bancarias.

No obstante, se puso al día y, como consecuencia de ello, el Banco le extendió certificado de paz y salvo.

A raíz de la falta de pago, le habían sido iniciados procesos ejecutivos que no culminaron pues antes pudo cancelar sus obligaciones. Posteriormente, a pesar de ya estar a paz y salvo, se le reportó como de “difícil cobro y cartera recuperada”, incluyendo su nombre e identificación en una Base de Datos de carácter particular llamada DATA CREDITO.

Según el apoderado de la accionante, ésta ignoraba que estaba “reportada” hasta cuando presentó a la Caja Social de Ahorros una solicitud de préstamo bancario, que le fue negado por el aludido motivo.

Acudió a la Central de Datos solicitando que borrarán su nombre de la pantalla, fundada en el hecho de que actualmente no adeuda suma alguna a las entidades del sistema financiero. El apoderado no indica cuáles fueron los resultados de esa gestión.

II. DECISIONES JUDICIALES

Correspondió decidir en primera instancia al Juzgado Cuarenta y Dos Civil Municipal de Santafé de Bogotá, despacho que en providencia del veintisiete (27) de mayo de 1994 resolvió tutelar los derechos fundamentales al buen nombre y a la intimidad de la señora Elvira Rodríguez Molano por las siguientes razones:

T-551/94

- La acción de tutela es procedente según el artículo 42 del Decreto 2591 de 1991.

- Si bien es cierto la señora Rodríguez incumplió con la entidad bancaria por dificultades económicas, no es menos cierto que canceló totalmente sus obligaciones tal como lo certifica el ente financiero, no habiendo justificación alguna para que exista un archivo histórico, vulnerando así el derecho fundamental al buen nombre e imponiendo un hierro, una marca a la deudora, como en épocas de ingrata recordación.

- No son de recibo las alegaciones que se hacen por parte de Datacrédito frente a la negativa de borrar del sistema los antecedentes históricos de la petente ya que no se compadecen con la jurisprudencia reiterada de la Corte Constitucional.

- Resulta innecesario hacer disquisiciones sobre la prevalencia de los derechos consagrados en los artículos 15 y 20 de la Constitución Nacional. Se debe anotar además que las sanciones e informaciones negativas no tienen el carácter de perpetuas o permanentes pues las personas incursoas en estos hechos son titulares del derecho al olvido. Por esto es reprochable la renuencia de estas entidades a actualizar la información.

- Ante un conflicto entre el derecho a la información y el derecho a la intimidad, prima éste último.

- Se ha violado el derecho a la intimidad y al buen nombre, razón más que suficiente para otorgar el amparo.

Impugnada la decisión judicial, correspondió decidir en segunda instancia al Juzgado Doce Civil del Circuito de Santafé de Bogotá, despacho que revocó el fallo inicial y denegó la tutela con base en los siguientes planteamientos:

- No existe prueba alguna que demuestre que la afectada haya formulado a las entidades contra las que dirige la acción una solicitud de actualización o rectificación de datos.

- Es evidente que los actos económicos o comerciales, o sociales, no están dentro del ámbito de la intimidad porque son conocidos por muchas personas.

- El derecho al olvido afirma el juzgado, carece de respaldo constitucional o legal, máxime cuando no se puede obligar a las entidades de crédito y financieras que entreguen dinero a ciegos.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia.

Esta Corte es competente para revisar las providencias mencionadas, según lo disponen los artículos 86 y 241-9 de la Carta Política y el Decreto 2591 de 1991.

Ratificación de jurisprudencia. El derecho de las personas a su buen nombre.

De los documentos que integran el expediente puede concluirse sin lugar a dudas que Elvira Rodríguez Molano incurrió en mora de 420 días en relación con las obligaciones financieras emanadas de la utilización de los servicios denominados “Credicheque” y “Préstamo personal”, a ella prestados por el CITIBANK, motivo por el cual fue reportada al Banco de Datos “Datacrédito”, que la registró en su pantalla.

La peticionaria canceló sus obligaciones, de lo cual dan fe tanto la certificación de paz y salvo, expedida por “Citibank” el 10. de abril de 1993 como el informe escrito rendido ante el Juez de primera instancia por la Representante Legal de la entidad bancaria el 23 de mayo de 1994.

No obstante, continúa figurando en la citada central de información bajo la descripción “obligaciones recuperadas”.

Pese a que el Juez de primera instancia concedió a la solicitante la protección de sus derechos fundamentales al buen nombre y a la intimidad, el Juez de segundo grado revocó la providencia, acusando a su inferior de equivocarse por seguir los lineamientos de una jurisprudencia de la Corte Constitucional.

En efecto, esta Corporación ha venido aplicando unos determinados criterios sobre el tema, los cuales permanecerán como la única jurisprudencia constitucional mientras la propia Corte no los modifique.

La precedente advertencia no se justificaría para quien conozca los mandatos de la Carta Política y la función que ella encomienda a esta Corte en lo relativo a la guarda de su integridad y supremacía, pero se hace indispensable ponerla de presente, por razones de pedagogía constitucional, cuando los jueces demuestran ignorancia al respecto.

Tales criterios, que ahora se reiteran, han sido enunciados así:

“Los datos tienen por su naturaleza misma una vigencia limitada en el tiempo la cual impone a los responsables o administradores de bancos de datos la obligación ineludible de una permanente actualización a fin de no poner en

circulación perfiles de “personas virtuales” que afecten negativamente a sus titulares, vale decir, a las personas reales.

De otra parte, es bien sabido que las sanciones o informaciones negativas acerca de una persona no tienen vocación de perennidad y, en consecuencia después de algún tiempo tales personas son titulares de un verdadero derecho al olvido”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Primera de Revisión. Sentencia T-414 del 16 de junio de 1992. M.P.: Dr. Ciro Angarita Barón).

Sobre la permanencia indefinida del dato cuando el deudor ha pagado, manifestó la Corte:

“Para la hipótesis específica de las obligaciones con entidades del sector financiero, la actualización debe reflejarse en la verdad actual de la relación que mantiene el afectado con la institución prestamista, de tal manera que el responsable de la informática conculca los derechos de la persona si mantiene registradas como vigentes situaciones ya superadas o si pretende presentar un récord sobre antecedentes cuando han desaparecido las causas de la vinculación del sujeto al sistema, que eran justamente la mora o el incumplimiento.

Considera la Corte que en tales circunstancias, para que la información tenga la característica de veraz, como lo exige el artículo 20 de la Constitución, el nombre y la identificación de quien era deudor y ya no lo es, deben ser excluidos del catálogo de clientes riesgosos. El pago o solución de la deuda tiene la virtualidad de liberar jurídicamente al deudor, quitando justificación al acreedor para seguir exigiendo algo de él y, con mayor razón, para causar su descrédito...”

“Los derechos al buen nombre y a la honra deben prevalecer frente al derecho a la información, pues no es justo que se esté suministrando a todo el sector financiero un dato en torno a una persona liberada de la obligación que condujo a su registro y que, pese al pago, se la haga permanecer en la tabla de quienes representan peligro para la banca por no pagar sus deudas cuando los hechos demuestran lo contrario”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-110 del 18 de marzo de 1993).

Posteriormente sostuvo:

“Si bien es cierto la libertad informática en materia financiera persigue el loable objetivo de brindar protección a terceros en operaciones económicas realizadas con personas que incumplen sus compromisos, cimentando de ese modo la confianza que el sector financiero requiere para su funcionamiento, no lo es menos que los derechos a la intimidad, al buen nombre y a la honra pretenden la real vigencia de la dignidad de la persona en su primacía; así lo ha entendido la Corte Constitucional y así se desprende del mandato contenido

en el mismo artículo 15 superior, de conformidad con el cual “en la recolección, tratamiento y circulación de datos se respetarán la libertad y demás garantías consagradas en la Constitución”, de donde surge, además, la contundente conclusión de que no hay derecho absoluto y de que el manejo de los datos ha de ser adecuado y razonable.

Previos los predicados que se han expuesto, advierte la Sala que en razón de la primacía del derecho a la intimidad y del derecho a actualizar las informaciones que reposan en bancos de datos y en archivos de personas públicas o privadas repugna al ordenamiento constitucional vigente la conservación de inscripciones y registros en los que se identifica a una persona como “deudor moroso” pese a haber cancelado el capital adeudado y los intereses correspondientes, pues el pago de la obligación hace desaparecer el fundamento de ese dato justificado plenamente durante el tiempo de la mora, retardo o incumplimiento, mas no con posterioridad a la solución, en forma tal que si se le mantiene inalterado se incurre en violación de los derechos a la intimidad, al buen nombre y a la honra”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Sexta de Revisión. Sentencia T-354 del 30 de agosto de 1993. M.P.: Dr. Hernando Herrera Vergara).

En torno a la exigencia que hizo el Juez de segunda instancia sobre la necesidad de previa solicitud de rectificación o actualización al Banco de Datos para que procediera la tutela, esta Corte ha expresado:

“Ha de concluirse entonces, que, si a quien ha incurrido en alguna mora o retardo en la cancelación de una obligación crediticia, se le anota o registra en un banco de datos o central de información como ‘deudor moroso’, y con posterioridad éste cancela o satisface su obligación, mal podría pensarse ni aceptarse la tesis...según la cual, por el hecho de no haber solicitado la rectificación de la información emanada de uno de estos bancos de datos, no deba ser borrado de sus pantallas, pues el sentido de la norma constitucional, y así lo ha entendido la Corte Constitucional, es que prima el derecho de toda persona a que la información que sobre ella se recoja o registre en estas entidades bien sean públicas o privadas sea actualizada, respetando la libertad y demás garantías constitucionales; e inversamente la obligación de estas entidades que se encargan de la recolección, tratamiento y circulación de datos, de actualizar sus informaciones de manera oficiosa, sin que para ello se requiera solicitud o petición de parte”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Sexta. Sentencia T-303 del 3 de agosto de 1993. M.P.: Dr. Hernando Herrera Vergara).

Así, pues, habiendo sido violados los derechos a la intimidad y al buen nombre de la peticionaria en razón de la contumaz actitud asumida por la sociedad que opera el Banco de Datos denominado “Datacrédito” (“COM-PUTEC S.A.”) -cuyo representante legal, en la impugnación presentada, usa términos desobligantes e irrespetuosos para referirse a la jurisprudencia de esta

Corte- y siendo claro, además, que a la fecha siguen siendo vulnerados gracias a la errónea interpretación del Juez de segunda instancia, se revocará en todas sus partes el fallo proferido por éste y se ordenará a la citada compañía privada que, en un término máximo de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación del presente fallo, proceda a cumplir lo ordenado en la providencia de primera instancia, bajo el apremio de las sanciones legales.

DECISION

Con fundamento en las consideraciones precedentes, la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero. REVOCAR EN TODAS SUS PARTES el fallo de fecha 9 de julio de 1994, proferido por el Juzgado Doce Civil del Circuito de Santafé de Bogotá, D.C., que equivocadamente había revocado la providencia de primera instancia.

Segundo. CONFIRMAR EN TODAS SUS PARTES la sentencia del 27 de mayo de 1994, pronunciada por el Juzgado Cuarenta y Dos Civil Municipal de Santafé de Bogotá, D.C., que tuteló los derechos fundamentales de Elvira Rodríguez Molano.

Tercero. ADICIONAR la Sentencia confirmada en el sentido de que la Sociedad "COMPUTECH S.A.", o quien opere y administre el Banco de Datos denominado "Datacrédito", deberá suprimir toda referencia a la accionante, así sea histórica, en relación con las obligaciones por ella ya canceladas.

Cuarto. "COMPUTECH S.A.", o quien opere y administre el Banco de Datos denominado "Datacrédito", deberá cumplir lo aquí ordenado a más tardar dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación del presente fallo. En cuarenta y ocho horas (48) más acreditará ante el Juez Cuarenta y Dos Civil Municipal de Santafé de Bogotá, D.C., el cabal y pleno acatamiento a las órdenes judiciales en referencia.

Quinto. El representante legal de "COMPUTECH S.A.", señor Andrés Gouffray Nieto, o quien haga sus veces, responderá por el total y exacto cumplimiento de lo ordenado en este fallo y en el que se confirma. Su desacato-abierto o subrepticio- será sancionado por el Juzgado de primera instancia en la forma prevista por el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991.

Sexto. Esta providencia se notificará personalmente al representante legal de “COMPUTEC S.A.”, señor Andrés Gouffray Nieto, o quien haga sus veces.

Séptimo. LIBRESE la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO, Magistrado Ponente
Presidente de la Sala

HERNANDO HERRERA VERGARA, Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO, Secretaria General

**SENTENCIA No. T-552
de diciembre 02 de 1994**

**DERECHO A LA INTEGRIDAD PERSONAL-Violación /DERECHO
A LA VIDA /MALTRATO CONYUGAL /INDEFENSION**

Los maltratos físicos al cónyuge, compañero o compañera permanente implican abierta violación del derecho a la integridad personal. Pero, además, implican grave amenaza para el derecho a la vida de la persona objeto de los ataques. Los principios constitucionales en la materia resultan flagrantemente desconocidos cuando uno de los cónyuges o compañeros permanentes ataca físicamente al otro, pues ello no sólo significa agravio -el que ya de por sí, aunque fuera puramente verbal, quebrantaría la regla del recíproco respeto que se deben los esposos- sino que repercute en la esfera de la integridad física y moral de la persona atacada e inclusive pone en peligro su vida. Todo ello sobre la base de la más absoluta indefensión de la solicitante, quien ha acudido a las autoridades públicas sin obtener el necesario apoyo para la garantía de sus derechos fundamentales a la vida y a la integridad personal.

MALTRATO CONYUGAL

Tiene cabida la acción de tutela con el objeto de preservar los derechos fundamentales del cónyuge o compañero permanente maltratado, puesto que para tal fin no se dispone de otro medio de defensa judicial.

PRUEBAS EN TUTELA-Omisión

Ha observado la Corte en el presente caso la total carencia de material probatorio acerca de los hechos planteados por la accionante. La función de los jueces en

lo atinente a la protección efectiva de los derechos fundamentales tiene que ser asumida con decoro y eficiencia.

JUEZ DE TUTELA-Obligaciones

Si los jueces no se comprometen con la Constitución y, por tanto, hacen fracasar en la práctica los principios que la inspiran, tornando en inaplicables los mecanismos de protección de los derechos, están faltando gravemente a su juramento y traicionando los valores esenciales del orden jurídico cuya defensa se les ha confiado en esta materia. La decisión judicial al culminar el procedimiento preferente y sumario de la tutela, debe estar basada no solamente en el conocimiento de la preceptiva constitucional y en el dominio de la jurisprudencia, sino en una plena convicción del fallador acerca de los elementos fácticos en relación con los cuales habrá de resolver.

-Sala Quinta de Revisión-

Ref.: Expediente T-46517.

Acción de tutela instaurada por Esther Cecilia Calle Hernández contra Pastor Romero Bustos.

Magistrado Ponente: Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO.

Sentencia aprobada en Santafé de Bogotá, D.C., según consta en acta del dos (2) de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

Se procede al examen del fallo proferido el nueve (9) de agosto del presente año por el Juzgado Primero Civil del Circuito de Cartagena, mediante el cual se resolvió acerca del asunto en referencia.

I. INFORMACION PRELIMINAR

Esther Cecilia Calle Hernández hace vida marital con Pastor Romero Bustos, quien es padre de sus cuatro hijos.

Al decir de la accionante, su compañero permanente tiene el vicio del alcohol y durante sus estados de embriaguez regala el poco dinero que consigue y que es necesario para sufragar los gastos que demanda el sostenimiento del hogar.

En su demanda de tutela, la señora Esther Cecilia Calle Hernández manifestó que es objeto de malos tratos por parte de Pastor Romero Bustos, quien frecuentemente la golpea en forma brutal, causándole lesiones y fracturas.

Según la peticionaria, también los hijos son golpeados por el padre, quien además hace uso de un lenguaje vulgar, insultándolos de manera permanente.

En la demanda se dice que a la hija mayor la agredió estando embarazada, poniendo en grave riesgo su vida y la del no nacido, pues estuvo a punto de hacerla abortar.

La accionante dijo haber acudido a otras instancias judiciales, en especial a la Jurisdicción de Familia, sin haber obtenido solución alguna a su problema.

II. DECISION JUDICIAL

Mediante la providencia del 9 de agosto de 1994, el Juzgado Primero Civil del Circuito de Cartagena negó la protección solicitada, por considerar que la peticionaria no se encuentra en estado de indefensión frente a su agresor en cuanto “tiene a su alcance otras vías más expeditas y eficaces, como es el (sic) de acudir a la Inspección de Policía de la Comuna correspondiente y firmar una fianza de paz con el señor Pastor Romero Bustos”.

De acuerdo con la sentencia, la solicitante puede dirigirse también al Comisario de Familia, quien tiene a su disposición sicólogos y trabajadores sociales con apoyo en los cuales puede emitir los diagnósticos adecuados y proporcionar los correctivos del caso. O puede formular demanda por conducto del Defensor de Familia ante el Juez de Familia en turno.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia.

La Sala Quinta de esta Corte es competente para revisar el fallo que antecede, con arreglo a lo previsto en los artículos 86 y 241, numeral 9^o, de la Constitución Política y según lo establecido en el Decreto 2591 de 1991.

Violación del derecho a la integridad personal y amenaza del derecho a la vida. Competencia del juez de tutela para protegerlos aunque se trate de relaciones entre cónyuges o compañeros

Los maltratos físicos al cónyuge, compañero o compañera permanente implican abierta violación del derecho a la integridad personal, en cuya virtud nadie será sometido a torturas ni a tratos crueles, inhumanos o degradantes (artículo 12 C.P.).

Pero, además, implican grave amenaza para el derecho a la vida de la persona objeto de los ataques.

Por otra parte, es evidente el daño que tales comportamientos ocasionan a la familia, factor primordial de la convivencia y elemento social de primer orden, que merece la especial protección del Estado (artículos 5° y 42 C.P.). Como lo expresa la Carta, “cualquier forma de violencia en la familia se considera destructiva de su armonía y unidad y será sancionada conforme a la ley”.

La Corte ha sostenido en este punto:

“Es claro que toda manifestación de violencia causa necesariamente un daño, casi siempre irreparable, en el seno del hogar, pues aparte de las consecuencias materiales que apareja el acto violento en lo que respecta a la integridad de las personas, lesiona gravemente la estabilidad de la familia, ocasiona rupturas entre sus miembros, interrumpe la paz y el sosiego domésticos y afecta particularmente el desarrollo psicológico de los menores, inoculando perniciosas tendencias hacia comportamientos similares.

Es por ello que, a la luz de la Constitución, las relaciones familiares se basan en la igualdad de derechos y deberes de la pareja y en el respeto recíproco entre todos sus integrantes. Cualquier forma de violencia se considera destructiva de su armonía y unidad y será sancionada conforme a la ley.

Los niños, según el artículo 44 de la Carta, tienen derecho a gozar de una familia, al cuidado, el amor y la educación, y a ser protegidos contra toda expresión de violencia física o moral.

Los principios constitucionales en la materia resultan flagrantemente desconocidos cuando uno de los cónyuges o compañeros permanentes ataca físicamente al otro, pues ello no sólo significa agravio -el que ya de por sí, aunque fuera puramente verbal, quebrantaría la regla del recíproco respeto que se deben los esposos- sino que repercute en la esfera de la integridad física y moral de la persona atacada e inclusive pone en peligro su vida.

(...)

Debe insistirse en que el derecho a no ser agredido y el correlativo deber de no atacarse son reconocidos y exigidos simultáneamente a ambos cónyuges o compañeros, independientemente de su sexo, pues los artículos 42 y 43 de la Constitución proclaman la igualdad del hombre y la mujer en deberes y derechos.

Lo propio puede afirmarse del tipo de unión -matrimonial o de hecho-, pues una y otra están igualmente bajo el amparo de la Constitución Política como formas lícitas de dar origen a la familia”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-487 del 2 de noviembre de 1994).

Debe advertirse que, a la luz de la Carta, no cabe establecer diferencias entre la familia constituida a partir de un matrimonio y la nacida de la unión libre, pues tanto la una como la otra gozan de amparo constitucional.

Por ello, el artículo 42 del Estatuto Fundamental señala: “La familia es el núcleo fundamental de la sociedad. Se constituye por vínculos naturales o jurídicos, por la decisión libre de un hombre y una mujer de contraer matrimonio o por la voluntad responsable de conformarla”.

Ahora bien, inquieta a algunos que el juez de tutela pueda penetrar hasta el interior de la familia -en cualquiera de sus formas- para impedir o interrumpir las causas de vulneración de los aludidos derechos, habida cuenta de que ellas surgen en un ámbito estrictamente privado, que no debería ser del dominio del Derecho Público.

Obsérvese, sin embargo, que en el campo específico del asunto planteado no se hallan en juego únicamente intereses particulares, sujetos apenas a las regulaciones de normas de jerarquía legal, como las relativas a contratos u obligaciones, sino que están comprometidos derechos fundamentales de las personas y lo más probable es que peligren o se encuentren ya afectados los derechos fundamentales de los niños, que reclaman la activa e inmediata presencia del Estado y que, por mandato constitucional, prevalecen sobre los derechos de los demás.

Pero no solamente eso, sino que, adicionalmente, la institución perjudicada constituye -a la luz de la Carta- la base misma de la organización social, por lo cual los factores que incidan en ella, en especial si propician su resquebrajamiento o corrupción, tocan el interés público en su punto más sensible.

Desde otra perspectiva, como ya lo señaló esta Corte en Sentencia C-587 del 12 de noviembre de 1992 (M.P.: Dr. Ciro Angarita Barón), “...el carácter normativo de la Constitución y la introducción de nuevas categorías de derechos obligan al Poder Público no sólo a abstenerse frente a posibles violaciones de los derechos de libertad, sino a actuar positivamente para garantizar, de una parte los derechos de prestación y de otra, el debido respeto y eficacia de aquellos derechos que en la práctica pueden ser vulnerados en las relaciones privadas”.

La misma providencia -que ahora debe reiterarse- hizo énfasis en que, dentro del Estado Social de Derecho, que desborda las categorías clásicas del Estado liberal y se centra en la protección de la persona humana atendiendo a sus condiciones reales, “los derechos fundamentales adquieren una dimensión objetiva, más allá del derecho subjetivo que reconocen a los ciudadanos. Conforman lo que se puede denominar el Orden Público Constitucional, cuya fuerza

vinculante no se limita a la conducta entre el Estado y los particulares, sino que se extiende a la órbita de acción de éstos últimos entre sí”.

“En consecuencia, el Estado está obligado a hacer extensiva la fuerza vinculante de los derechos fundamentales a las relaciones privadas; el Estado legislador debe dar eficacia a los derechos fundamentales en el tráfico jurídico privado; el Estado juez debe interpretar el derecho siempre a través de la óptica de los derechos fundamentales”.

“...en última instancia, el responsable de mantener los derechos fundamentales es el Estado. Es él quien tiene la tarea de establecer las normas que regulen -acorde con los derechos fundamentales- las relaciones privadas, así como sancionar las conductas que lesionan los derechos y todo ello en forma eficaz y diligente”.

Es en concordancia con tales postulados y dentro del aludido criterio que se explica la vigencia del artículo 2º de la Constitución, que proclama como uno de los fines esenciales del Estado el de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución.

La misma norma declara que las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

Sin perjuicio de las prescripciones legales específicas que integran la normatividad civil y de familia, lo relativo a la violencia en el interior de ésta cae bajo las atribuciones de protección confiadas a la Jurisdicción Constitucional en cuanto el artículo 86 de la Carta atribuye a los jueces la responsabilidad de tutelar los derechos fundamentales si éstos son violados o amenazados por acción u omisión de particulares respecto de quien el solicitante se halle en estado de indefensión.

Sobre el tema, considerada la analogía de las situaciones y aun el entorno social dentro del cual actúan las personas involucradas, vale la pena citar algunos párrafos de anterior sentencia que resultan plenamente aplicables al caso en estudio:

“La acción de tutela procede contra particulares, entre otros casos, cuando quien la intenta se halla en estado de indefensión respecto de la persona a la cual sindicada de vulnerar o amenazar sus derechos fundamentales (artículo 86 de la Constitución y 42, numeral 9º, del Decreto 2591 de 1991).

La indefensión en el presente caso debe analizarse, desde luego, en el marco de la convivencia, ...entre la demandante y su agresor. Si bien es cierto que

podría ella liberarse de estar expuesta en forma permanente a los malos tratos poniendo fin a la vida en común, no puede señalarse ésta como una salida eficiente dentro del contexto sociológico en medio del cual se mueve la pareja y consideradas las circunstancias de hecho que condicionan el desarrollo de su actividad.

De las declaraciones rendidas por la accionante se desprende que ella considera tener derecho a permanecer en la sede del hogar y, a juicio de la Corte, esa prerrogativa no se le puede desconocer a la luz del sistema jurídico colombiano. Pero, además, su convicción es la de que está obligada a sostener la relación en bien de la familia, aunque exige que, sobre esa base, le sean respetados sus mínimos derechos. Es esto precisamente lo que la Constitución le garantiza y para lograrlo no hay necesidad de acudir a la extinción de los vínculos familiares.

La Corte estima que, mirada la situación desde el punto de vista fáctico, se tiene un verdadero estado de indefensión que hace viable la tutela, por cuanto en el ámbito hogareño la quejosa está a merced de la fuerza física y la voluntad del varón, quien abusa de sus ventajas para ofenderla y maltratarla”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-487 del 2 de noviembre de 1994).

Tiene cabida la acción de tutela con el objeto de preservar los derechos fundamentales del cónyuge o compañero permanente maltratado, puesto que para tal fin no se dispone de otro medio de defensa judicial, como lo hizo ver la Sentencia T-529 del 18 de septiembre de 1992 (M.P.: Dr. Fabio Morón Díaz):

“Como las acciones policivas no son judiciales sino administrativas y lo que pretende el Constituyente es crear y poner en favor de todas las personas una vía judicial específica, sumaria y preferente con objetivos y fines también específicos, no existe fundamento para enervar la procedencia de esta última por la presencia de aquéllas, que sólo son vías específicas. Por el contrario, el juez que conoce de la tutela puede ordenar a dichos funcionarios, con todo el carácter y la fuerza de una decisión judicial de inmediato cumplimiento, que con sus recursos y capacidades hagan viable y efectiva en un caso concreto la protección de aquellos derechos constitucionales que se hallan amenazados o vulnerados por la acción de un particular”.

Lo propio se afirmó en la citada Sentencia T-487, en la cual se agregó:

“Ahora bien, el criterio según el cual la peticionaria goza de otro medio de defensa judicial por cuanto está en posición de iniciar un proceso penal contra su compañero permanente por las lesiones personales que le cause, resulta ser equivocado desde el punto de vista de la protección judicial efectiva de las garantías constitucionales, teniendo en cuenta que la pena siempre será poste-

rior al ilícito y que con su imposición no se remedia el perjuicio ya causado. En tal sentido, someter a la persona a la exigencia de nuevos daños a su integridad personal para alcanzar la protección del juez implica contrariar el sentido de amparo eficaz de los derechos en que se inspira la Constitución. Los antecedentes del caso dan lugar a que la afectada tema fundadamente que será atacada de nuevo, lo cual significa que hay amenaza verdadera, inclusive contra su vida. La administración de justicia debe poder actuar con miras a evitar que los hechos conduzcan a un resultado fatal.

Pero, además, la protección de los derechos fundamentales amenazados tiene que ser inmediata. No puede supeditarse a los engorrosos trámites de un proceso ordinario, aunque, desde luego, la procedencia de la tutela y su prosperidad, que aluden directamente a la salvaguarda de los derechos, no son incompatibles con las sanciones que puedan imponerse dentro del proceso penal por los delitos cometidos”.

Vistas las pruebas que obran en el expediente, que fueron recaudadas por el Dr. Javier Tóbo Rodríguez, Magistrado Auxiliar de la Corporación, se concluye en este caso:

1. Pastor Romero Bustos ha venido maltratando a su compañera permanente tanto en forma física como verbal, le ha ocasionado lesiones y ejerce sobre ella constante amenaza.

2. Sus ataques, que también afectan a los hijos comunes, se intensifican cuando ingiere licor, lo que hace con frecuencia.

3. Pastor Romero Bustos distrae sus recursos en el consumo de bebidas alcohólicas e incumple sus obligaciones de carácter económico relativa al sostenimiento de la familia.

4. A nivel familiar se ha generado una grave tensión que perjudica en grado sumo la pacífica convivencia, la educación de los menores y el logro de los objetivos propios del hogar.

Todo ello sobre la base de la más absoluta indefensión de la solicitante, quien ha acudido a las autoridades públicas sin obtener el necesario apoyo para la garantía de sus derechos fundamentales a la vida y a la integridad personal.

Se hace preciso, entonces, revocar la decisión de instancia y, en su lugar, conceder la tutela impetrada, ordenando la intervención de las autoridades de policía y previniendo al demandado acerca de las consecuencias que tendría su reincidencia en las conductas agresivas contra la vida y la integridad de las personas que con él conviven.

La práctica de pruebas en materia de tutela.

Ha observado la Corte en el presente caso la total carencia de material probatorio acerca de los hechos planteados por la accionante.

La desidia del juez resulta ostensible. Se limitó a negar la tutela por razones de índole puramente formal, sin entrar para nada a verificar el fondo de la situación sometida a su conocimiento.

Fue necesario, entonces, verificar los hechos ya en sede de revisión -donde las pruebas son excepcionales, pues ante la Corte Constitucional no se surte una tercera instancia-, con miras a obtener los mínimos elementos de juicio para fallar.

Insiste la Corte en que, para alcanzar los objetivos fijados en la Carta Política, la función de los jueces en lo atinente a la protección efectiva de los derechos fundamentales tiene que ser asumida con decoro y eficiencia.

Si los jueces no se comprometen con la Constitución y, por tanto, hacen fracasar en la práctica los principios que la inspiran, tornando en inaplicables los mecanismos de protección de los derechos, están faltando gravemente a su juramento y traicionando los valores esenciales del orden jurídico cuya defensa se les ha confiado en esta materia.

La decisión judicial al culminar el procedimiento preferente y sumario de la tutela, debe estar basada no solamente en el conocimiento de la preceptiva constitucional y en el dominio de la jurisprudencia, sino en una plena convicción del fallador acerca de los elementos fácticos en relación con los cuales habrá de resolver.

Reitera la Corte lo que sobre el particular ha afirmado en otros casos:

“El Constituyente quiso confiar de manera preferente a la Rama Judicial la defensa de los derechos fundamentales cuando entregó a ella la función de resolver acerca de las acciones de tutela. Los jueces están llamados, en virtud y por razón de ese trascendental compromiso, a ser los artífices de un orden jurídico que haga vigentes y actuales las garantías constitucionales. Si tales funcionarios no asumen con seriedad y realismo la delicada tarea que se les encomienda y frustran los fines primordiales del Estado, dejando inaplicada su preceptiva fundamental, atentan gravemente contra las instituciones y son responsables por ello.

Para esta Corte resulta inadmisibles que el juez niegue o conceda la tutela de antemano, sin verificar ni sopesar a conciencia lo afirmado y lo acreditado por las partes. No puede resolver el fallador sin llegar a una persuasión racional y fundada sobre el trato que merece el asunto sometido a juicio, pues la decisión

carece de sustento si no se la pone en relación con los hechos probados, tanto como si se la adopta de espaldas a la normativa aplicable.

Tampoco puede aceptarse que el juez, basado en prejuicios o prevenciones, asuma una posición absoluta y general de rechazo o aceptación de las acciones de tutela propuestas, sin verificar su propia competencia, prescindiendo de la ponderación específica que cada caso requiere, o haciendo total abstracción de las circunstancias que lo rodean y de la confrontación material de la situación concreta con los mandatos generales de la Constitución y de la ley.

Dispone el artículo 3^o del Decreto 2591 de 1991, obligatorio para el juez, que el trámite de la acción de tutela se desarrollará con arreglo a los principios de publicidad, prevalencia del derecho sustancial, economía, celeridad y eficacia.

El artículo 18 eiusdem establece que el juez podrá tutelar el derecho "...siempre y cuando el fallo se funde en un medio de prueba del cual se pueda deducir una grave e inminente violación o amenaza del derecho". El 19 lo faculta para requerir informes al órgano o a la autoridad contra quien se hubiere hecho la solicitud y pedir el expediente administrativo o la documentación donde consten los antecedentes del asunto. En tal evento, el juez únicamente puede resolver de plano, tomando por ciertos los hechos, si el informe no fuere rendido dentro del plazo correspondiente; aún así, el fallador puede estimar necesaria otra averiguación previa (art. 20).

El artículo 21 señala que si del informe resultare que no son ciertos los hechos, podrá ordenarse de inmediato información adicional que deberá rendirse dentro de tres días con las pruebas que sean indispensables. "Si fuere necesario -agrega el precepto- se oirá en forma verbal al solicitante y a aquél contra quien se hubiere hecho la solicitud, de todo lo cual se levantará el acta correspondiente de manera sumaria".

Bien es cierto que, al tenor del artículo 22 del mencionado decreto, "el juez, tan pronto llegue al convencimiento respecto de la situación litigiosa, podrá proferir el fallo, sin necesidad de practicar las pruebas solicitadas". Pero esta disposición no puede entenderse como una autorización legal para que el juez resuelva sin que los hechos alegados o relevantes para conceder o negar la protección hayan sido probados, cuando menos en forma sumaria dadas las características de este procedimiento. Su determinación no puede ser adoptada con base en el presentimiento, la imaginación o el deseo, sino que ha de obedecer a su certidumbre sobre si en efecto ha sido violado o está amenazado un derecho fundamental, si acontece lo contrario, o si en el caso particular es improcedente la tutela. A esa conclusión únicamente puede arribar el fallador mediante la evaluación de los hechos por él establecidos con arreglo a la ley y sin desconocer el derecho de defensa de las partes.

Lo que el artículo en mención permite es que, si ya esa convicción se ha producido, con los fundamentos previstos en las demás normas del decreto -las cuales deben interpretarse en forma sistemática-, prescinda el juez de “practicar las pruebas solicitadas” (se subraya), a fin de proferir su decisión con la oportunidad y efectividad requeridas, lo cual no quiere decir que en materia de tutela se pueda fallar sin pruebas”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-264 del 7 de julio de 1993).

DECISION

Con fundamento en las consideraciones expuestas, la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero. **REVOCAR** el fallo proferido por el Juzgado Primero Civil del Circuito de Cartagena, el 9 de agosto de 1994 al resolver sobre la acción de tutela instaurada por Esther Cecilia Calle Hernández contra Pastor Romero Bustos.

Segundo. **TUTELAR** los derechos a la vida y a la integridad personal de la solicitante y de sus hijos.

Tercero. **ORDENAR** a Pastor Romero Bustos abstenerse de ejecutar cualquier acto de violencia física o moral contra Esther Cecilia Calle Hernández o sus hijos.

Cuarto. Por intermedio del Comandante del Departamento de Policía Bolívar, **ORDENAR** a las autoridades de policía con competencia en la Manzana W Lote 5, Barrio Villa Rosita de Cartagena, que ejerzan vigilancia permanente y cercana sobre la conducta de Pastor Romero Bustos, para la efectiva protección de los derechos a la vida y a la integridad personal de la señora Esther Cecilia Calle Hernández y de sus hijos.

Quinto. **CONFIAR** al Juzgado Primero Civil del Circuito de Cartagena el control y verificación sobre el exacto cumplimiento de este fallo.

Sexto. **ADVERTIR** a Pastor Romero Bustos que el desacato a lo resuelto en esta providencia le acarreará, cada vez que en él incurra, las sanciones establecidas en el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991.

Séptimo. **REMITIR** copias del expediente y de esta providencia a la Directora del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, para que inicie de inmediato las diligencias tendientes a proteger a los menores que se alojan en el lugar donde cohabitan la accionante y su compañero permanente.

Octavo. LIBRENSE las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO, Magistrado Ponente
Presidente de la Sala

HERNANDO HERRERA VERGARA, Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO, Secretaria General

SENTENCIA No. T-553 de diciembre 02 de 1994

DERECHO DE PETICION-Obligación de comunicar respuesta

El derecho de petición se concreta en dos momentos sucesivos, ambos dependientes de la actividad del servidor público a quien se dirige la solicitud: el de la recepción y trámite de la misma, el cual implica el debido acceso de la persona a la administración para que ésta considere el asunto que se le plantea, y el de la respuesta, cuyo sentido trasciende el campo de la simple adopción de decisiones y se proyecta a la necesidad de llevarlas al conocimiento del solicitante. El aspecto últimamente enunciado tiene una especial importancia desde el punto de vista constitucional, en cuanto la respuesta tan sólo goza de ese carácter si está garantizada la comunicación entre la entidad estatal y la persona interesada, en tal forma que ésta se entere a plenitud sobre lo resuelto.

SUSTITUCION PENSIONAL-Naturaleza

La sustitución pensional, es un derecho que permite a una o varias personas entrar a gozar de los beneficios de una prestación económica antes percibida por otra, "lo cual no significa el reconocimiento del derecho a la pensión sino la legitimación para reemplazar a la persona que venía gozando de este derecho". Ella tiene por objeto evitar que los allegados al trabajador queden desamparados por el sólo hecho de la desaparición de éste.

SUSTITUCION PENSIONAL-Solicitud anticipada

No es la oportunidad para que se adopte una providencia administrativa sobre sustitución pensional, en cuanto no existe uno de los supuestos esenciales de su discernimiento -la muerte de quien ha venido recibiendo la pensión-, no puede

endilgarse al ISS la vulneración de posibles derechos del peticionario o de su compañera permanente. La fecha de la muerte del afiliado es dato imprescindible precisamente para la determinación de los beneficiarios de la pensión para sobrevivientes, en especial en casos como el planteado, cuyo hecho determinante consiste en la convivencia de aquél con su compañera permanente. Lo que no podía pretender el peticionario era que el Instituto hiciera una definición anticipada sobre la pensión para sobrevivientes.

**UNION DE HECHO /COMPAÑERA PERMANENTE-Derechos
/DERECHO A LA IGUALDAD-Igual trato a situaciones iguales /
DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL**

Todas las prerrogativas, ventajas o prestaciones y también las cargas y responsabilidades que el sistema jurídico establezca a favor de las personas unidas en matrimonio son aplicables, en pie de igualdad, a las que conviven sin necesidad de dicho vínculo formal. De lo contrario, al generar distinciones que la preceptiva constitucional no justifica, se desconoce la norma que equipara las dos formas de unión y se quebranta el principio de igualdad ante la ley que prescribe el mismo trato a situaciones idénticas. Es natural consecuencia de lo expuesto que en materia de seguridad social los beneficios reconocidos a los cónyuges de los asegurados cobijen, sin ninguna restricción ni diferencia, a quienes tienen el carácter de compañeros o compañeras permanentes, sobre la base de que se pruebe de manera fehaciente la convivencia por el término mínimo que establezca la ley.

**REGLAMENTO DEL ISS-Inaplicación de norma /DERECHO
DE LA COMPAÑERA PERMANENTE A LA SEGURIDAD SOCIAL**

Según el artículo 60, numeral 3º, del Decreto 3063 de 1989, mediante el cual se aprobó el Acuerdo No. 44 del mismo año, emanado del Consejo Nacional de Seguros Sociales Obligatorios (Reglamento General de Registro, Inscripción, Afiliación y Adscripción a los Seguros Sociales Obligatorios del ISS). Para poder extender la prestación de servicios de salud a su compañero o compañera permanente, según el caso, el afiliado debe acreditar que no tiene cónyuge o que el vínculo jurídico con éste ha desaparecido, pero únicamente por los medios formales a que se ha hecho alusión. Así las cosas, frente a las normas constitucionales, la enunciación taxativa que hace el precepto en referencia sobre las formas de extinción de los vínculos preexistentes que obstaculizan el reconocimiento de los derechos de seguridad social al actual compañero o compañera permanente, implica el desconocimiento de tales derechos a la persona que convive y por varios años ha convivido con un afiliado cuando la relación matrimonial de éste no ha terminado formalmente pero sí de hecho. La Corte Constitucional estima que, al propiciar este tipo de discriminaciones, el aludido precepto debe ser inaplicado en el caso controvertido.

-Sala Quinta de Revisión-

Ref.: Expediente T-49522.

Acción de tutela instaurada por Samuel María Naranjo Mejía y María Amparo Molina Misas contra el Instituto de Seguros Sociales -Seccional Antioquia-.

Magistrado Ponente: Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO.

Sentencia aprobada en Santafé de Bogotá, D.C., según consta en acta del dos (2) de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

I. INFORMACION PRELIMINAR

La acción de tutela fue instaurada contra el Instituto de Seguros Sociales -Seccional Antioquia- toda vez que, según lo expresado por los peticionarios, la entidad se negó a inscribir a María Amparo Molina Misas como beneficiaria de los servicios de salud en su condición de compañera permanente de Samuel María Naranjo Mejía.

Samuel María Naranjo Mejía es pensionado del Instituto de Seguros Sociales -Seccional Antioquia-. Estuvo casado con María Josefina Gallo Naranjo, de quien se separó de hecho desde hace más de cuarenta (40) años y en la actualidad desconoce si está viva o ha fallecido.

Durante casi veinte (20) años Samuel María Naranjo Mejía ha convivido con María Amparo Molina Misas quien, de acuerdo con lo expresado en el escrito petitorio, carece de pensión de jubilación y no devenga salario ni tiene renta, pues depende económicamente de su compañero.

El cinco (5) de abril del presente año Samuel María Naranjo Mejía solicitó al Instituto de Seguros Sociales -Seccional Antioquia- el reconocimiento de su compañera permanente para que después de su fallecimiento ella pueda beneficiarse de los servicios de seguridad social. El Instituto omitió dar respuesta oportuna a la petición formulada, razón por la cual los accionantes consideraron que se había puesto en peligro el derecho a la seguridad social de María Amparo Molina Misas.

II. DECISIONES JUDICIALES

El Juzgado Séptimo Laboral del Circuito de Medellín, mediante providencia del veintidós (22) de agosto de mil novecientos noventa y cuatro (1994), resolvió no conceder el amparo solicitado.

Según el Juez, el derecho amenazado no es el de la seguridad social sino el de petición, pues la falta de respuesta del Instituto de Seguros Sociales -Seccional Antioquia- fue la causa de la acción.

Sin embargo, el Instituto hizo saber al Juzgado que sí había respondido, para lo cual envió copia de una comunicación fechada el dos (2) de mayo de 1994, mediante la cual dio respuesta al solicitante.

Pese a que en la sentencia se reconoce que “no existe constancia alguna de que dicha decisión le fue notificada (al peticionario) ni enviada por medio alguno a su residencia, sin que hasta la fecha tenga conocimiento de la misma”, concluye el fallador que “se dio a cabalidad la plenitud del derecho de petición ahora reclamado por los petentes, sin olvidar que el mismo no se cumplió con la prontitud que se le exige a los funcionarios del Estado para la efectividad del derecho de carácter constitucional y fundamental que tiene”.

El fallo fue impugnado por los accionantes, pues consideraron que aunque el Instituto de Seguros Sociales -Seccional Antioquia- pudo haber respondido, de todas maneras no les notificó en debida forma la decisión correspondiente. Los impugnantes aclararon que estiman amenazado su derecho a la seguridad social y no sólo el de petición como lo consideró el Juez de primer grado.

El Tribunal Superior de Medellín -Sala Laboral-, mediante providencia del 23 de septiembre de mil novecientos noventa y cuatro (1994), resolvió confirmar el fallo de primera instancia. La Corporación reconoció que el Instituto de Seguros Sociales -Seccional Antioquia- respondió a la petición formulada por los accionantes y concluyó que éstos cuentan con otros medios de defensa para hacer valer sus derechos.

En concepto del Tribunal, los accionantes no se encuentran ante la posibilidad de sufrir un perjuicio irremediable, toda vez que pueden ejercer las respectivas acciones en procura de los derechos que estiman violados.

Finalmente conceptuó que lo pretendido es una orden para que el Instituto de Seguros Sociales -Seccional Antioquia-, reconozca a María Amparo Molina Misas como beneficiaria de los servicios que presta la entidad, circunstancia que se encuentra prevista en la ley y no en la Constitución Política, que consagra los derechos fundamentales para cuya defensa ha sido creada la acción de tutela.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia.

Según lo disponen los artículos 86 y 241, numeral 9º, de la Constitución Política y el Decreto 2591 de 1991, la Corte Constitucional, a través de su Sala Quinta, es competente para revisar los fallos mencionados.

Diversidad de materias objeto de consideración en el caso propuesto.

El caso sometido a consideración de la Corte presenta tres aspectos que deben ser tratados separadamente con miras a realizar, en lo que concierne a cada uno de ellos, los principios constitucionales:

1. El relativo a la satisfacción concreta del derecho de petición.
2. El referente a la solicitud de que el Seguro Social reconozca anticipadamente a una persona como beneficiaria de una sustitución pensional.
3. El que toca con los derechos del compañero permanente a la prestación de los servicios de seguridad social.

Obligación de comunicar efectivamente las respuestas oficiales a quien ejerza el derecho de petición.

Como puede verse en los antecedentes del caso, no aparece acreditado que el peticionario hubiese recibido respuesta del Instituto de Seguros Sociales a la petición que formulara desde el cinco (5) de abril de 1994.

Llama la atención de la Corte el hecho de que, solamente a raíz del requerimiento judicial ordenado como consecuencia de la acción de tutela, el Instituto de Seguros Sociales, mediante Oficio del 17 de agosto de 1994, hubiera exhibido copia auténtica de la comunicación fechada el dos (2) de mayo, mediante la cual daba respuesta a la petición del asegurado Samuel María Naranjo Mejía.

Para el Juez de primera instancia, el aludido documento muestra que la entidad oficial satisfizo a plenitud el derecho de petición, “sin olvidar que el mismo no se cumplió con la prontitud que se le exige a los funcionarios del Estado”.

No obstante, el propio juzgado advierte que no existe constancia alguna de que la decisión administrativa hubiera sido notificada o enviada por algún medio a la residencia del quejoso.

La sola exposición de los señalados hechos, verificados por el Juez, permite establecer que, pese a lo concluido por éste, el derecho de petición del accionante fue doblemente vulnerado: no se le comunicó la respuesta y, aunque así hubiera sido, la fecha de la misma es posterior en varios días al vencimiento de la oportunidad legal de que gozaba el Instituto para responder, según lo mandado en el artículo 6º del Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984), a cuyo tenor “las peticiones se resolverán o contestarán dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de su recibo”.

El artículo 23 de la Constitución estatuye que toda persona tiene derecho, no únicamente a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular, sino a obtener pronta resolución.

Como lo ha dicho en forma reiterada la jurisprudencia de esta Corte, “se trata de uno de los derechos fundamentales cuya efectividad resulta indispensable para el logro de los fines esenciales del Estado, particularmente el servicio a la comunidad, la promoción de la prosperidad general, la garantía de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución y la participación de todos en las decisiones que los afectan, así como para asegurar que las autoridades cumplan las funciones para las cuales han sido instituidas” (Cfr. Corte Constitucional. Sala Tercera de Revisión. Sentencia T-012 del 25 de mayo de 1992. M.P.: Dr. José Gregorio Hernández Galindo).

De la norma constitucional ha de resaltarse en esta ocasión que el derecho se concreta en dos momentos sucesivos, ambos dependientes de la actividad del servidor público a quien se dirige la solicitud: el de la recepción y trámite de la misma, el cual implica el debido acceso de la persona a la administración para que ésta considere el asunto que se le plantea, y el de la respuesta, cuyo sentido trasciende el campo de la simple adopción de decisiones y se proyecta a la necesidad de llevarlas al conocimiento del solicitante.

El aspecto últimamente enunciado tiene una especial importancia desde el punto de vista constitucional, en cuanto la respuesta tan sólo goza de ese carácter si está garantizada la comunicación entre la entidad estatal y la persona interesada, en tal forma que ésta se entere a plenitud sobre lo resuelto. Lo contrario significa que la administración, al reservarse el sentido de su determinación -así en efecto la haya adoptado- se ha abstenido de responder, violando por consiguiente el derecho, si se tiene en cuenta el fundamento constitucional del mismo, que radica en asegurar que el Estado atiende a los gobernados dentro de un criterio de efectividad.

Lo anterior lleva a la Corte a reformar las sentencias revisadas, concediendo la tutela en lo que respecta al derecho de petición y ordenando al Instituto de

Seguros Sociales que se asegure de comunicar efectivamente su resolución al afectado.

Imprudencia del reconocimiento anticipado de pensión para sobrevivientes.

Pretendió el solicitante que el Instituto de Seguros Sociales inscribiera desde ahora a María Amparo Molina Misas como su compañera permanente, “a efectos de posterior reclamación de pensión de sobreviviente cuando se produzca mi fallecimiento”.

Tiene dicho la Corte (Cfr., por ejemplo, Sentencia T-190 del 12 de mayo de 1993. M.P.: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz) que la pensión de jubilación, cuyo objeto consiste en la retribución a la persona que entrega su fuerza de trabajo para obtener los medios necesarios a su subsistencia y la de su familia, es un derecho inalienable del trabajador que, según el artículo 53 de la Carta, goza de especial garantía en cuanto a su pago oportuno y su reajuste periódico.

La sustitución pensional, según la misma jurisprudencia -que ahora se ratifica-, es también un derecho que permite a una o varias personas entrar a gozar de los beneficios de una prestación económica antes percibida por otra, “lo cual no significa el reconocimiento del derecho a la pensión sino la legitimación para reemplazar a la persona que venía gozando de este derecho”. Ella tiene por objeto evitar que los allegados al trabajador queden desamparados por el sólo hecho de la desaparición de éste.

Como se expresó en la aludida sentencia, “los beneficiarios de la sustitución de las pensiones de jubilación, invalidez y de vejez, **una vez haya fallecido el trabajador pensionado o con derecho a la pensión**, son el cónyuge supérstite o compañero (a) permanente, los hijos menores o inválidos y los padres o hermanos inválidos que dependen económicamente del pensionado (Ley 12 de 1975, artículo 1º y Ley 113 de 1985, artículo 1º, párrafo 1º)”. (Subrayado fuera del texto).

A juicio de la Corte, cabría la tutela para impedir la violación del derecho a la igualdad si el organismo de seguridad social, llegado el momento de resolver acerca de quiénes serán los beneficiarios de la sustitución pensional, introduce discriminaciones injustificadas entre quienes aspiran a ese reconocimiento, dejando desprotegidas a personas que tendrían el mismo título e igual derecho a los que pudieran mostrar los favorecidos.

No obstante, para que la protección judicial tenga cabida es indispensable que en concreto hayan sido violados o amenazados los derechos constitucionales fundamentales, como lo ha resaltado esta misma Sala en Sentencia T-550 de la fecha.

Tal no es el caso presente, por la misma índole de la solicitud, encaminada a obtener que, en vida del actual titular de la pensión y sin que el Instituto de Seguros Sociales cuente con la integridad de los elementos de juicio que le permitan resolver, se defina anticipadamente que determinada persona habrá de tener derecho a la sustitución pensional.

Por tanto, no siendo la oportunidad para que se adopte una providencia administrativa sobre sustitución pensional, en cuanto no existe uno de los supuestos esenciales de su discernimiento -la muerte de quien ha venido recibiendo la pensión-, no puede endilgarse al Instituto de Seguros Sociales la vulneración de posibles derechos del peticionario o de su compañera permanente.

Es el enunciado motivo el que habría podido conducir al Instituto a responder al solicitante que por ahora habría de abstenerse de entrar a considerar lo relativo a la pensión de sobrevivientes, pero no la razón que en efecto esgrimió el Jefe de Prestaciones Económicas de la entidad, consistente en la falta de reglamentación de la Ley 100 de 1993.

Si ya hubiera fallecido Naranjo Mejía, el Instituto de Seguros Sociales no podría postergar indefinidamente la determinación sobre los beneficiarios de la sustitución pensional, a la espera de que las normas legales pertinentes fueran reglamentadas, pues ello implicaría flagrante desconocimiento de derechos fundamentales.

A la inversa, si la Ley 100 de 1993 ya hubiera sido reglamentada en el punto concreto, seguiría siendo cierto que la oportunidad para disponer sobre la sustitución pensional únicamente se tendría al momento del deceso del actual titular de la pensión. Téngase en cuenta que el artículo 79 de dicha Ley distingue claramente aquello que corresponde a la elección del afiliado de lo que habrán de disponer, en su momento, las personas que lo sobrevivan. Dice la norma que las modalidades de las pensiones de vejez, de invalidez y de sobrevivientes se podrán adoptar, “la elección del afiliado o de los beneficiarios, según el caso”.

Por otra parte, es claro que la fecha de la muerte del afiliado es dato imprescindible precisamente para la determinación de los beneficiarios de la pensión para sobrevivientes, en especial en casos como el planteado, cuyo hecho determinante consiste en la convivencia de aquél con su compañera permanente. Así resulta del artículo 47 de la Ley 100 de 1993, a cuyo tenor “en caso de que la pensión de sobrevivencia se cause por muerte del pensionado, el cónyuge o la compañera o compañero permanente supérstite, deberá acreditar que estuvo haciendo vida marital con el causante por lo menos desde el momento en que éste cumplió con los requisitos para tener derecho a una pensión de vejez o

invalidez, y hasta su muerte, y haya convivido con el fallecido no menos de dos (2) años continuos con anterioridad a su muerte, salvo que haya procreado uno o más hijos con el pensionado fallecido” (Subraya la Corte).

Como puede observarse, todo lo dicho se opone a una predefinición acerca del beneficiario de la sustitución pensional.

Ahora bien, nada obsta para que el interesado formule una consulta al organismo de seguridad social acerca de la normatividad aplicable, pero es obvio que, según lo dispone el artículo 25 del Código Contencioso Administrativo, “las respuestas en estos casos no comprometerán la responsabilidad de las entidades que las atienden, ni serán de obligatorio cumplimiento o ejecución”.

Lo que no podía pretender el peticionario era que el Instituto hiciera una definición anticipada sobre la pensión para sobrevivientes.

Por este aspecto, se confirmarán las decisiones judiciales materia de revisión, si bien advierte la Corte que el hecho de hallar improcedente la solicitud de tutela en este caso no implica que se niegue el posible derecho de la actual compañera permanente de Naranjo Mejía a sustituirlo en el beneficio de la pensión cuando éste fallezca.

Al respecto debe tenerse en cuenta que, como se verá más adelante, el sistema jurídico colombiano, desprendiéndose de un criterio puramente formal que prefiriera aquellas relaciones maritales basadas en el matrimonio sobre las surgidas por la convivencia permanente, ha acogido el principio material de que los vínculos naturales crean derechos. Así lo ha expresado esta Corte (Cfr. Sentencia T-190 del 12 de mayo de 1993) y lo reconoció también el Consejo de Estado en fallo del 24 de mayo de 1994, en el cual manifestó:

“Igualmente en el sistema jurídico colombiano de la sustitución pensional, rige el postulado de la igualdad entre cónyuges supérsites y compañeros o compañeras permanentes. Nuestra ley en esta materia acogió un criterio material referido a la convivencia de la pareja al momento de la muerte y no tanto al del vínculo matrimonial para indicar quién tiene derecho a gozar de la pensión en caso de muerte del titular”.

El criterio de igualdad aplicado a los compañeros permanentes.

También solicitó el accionante que el Instituto de Seguros Sociales reconociera a su actual compañera permanente, María Amparo Molina Misas -con quien probó haber vivido en unión libre desde hace 19 años- como beneficiaria de los servicios de salud que presta la entidad a los cónyuges de los pensionados.

La respuesta, que según lo dicho no llegó a manos del solicitante, fue del siguiente tenor:

“En atención a su comunicación del día 5 de abril de 1994, me permito informarle que su solicitud de prestación de los servicios médicos por parte del Instituto de Seguros Sociales para la señora María Amparo Molina Misas en calidad de compañera no es posible concedérselos (sic), por cuanto el Acuerdo 044 del 21 de septiembre de 1989, aprobado por el Decreto 3063 del 29 de diciembre de 1989, en su Artículo No. 60, inciso tercero, preceptúa: ‘a falta de cónyuge, por soltería, fallecimiento del cónyuge o por presentarse algunas de las causas señaladas en este Artículo, el compañero(a) permanente del afiliado, o sea, la persona con quien él convivía maritalmente bajo el mismo techo, en forma permanente. Para que el compañero (a) permanente pueda tener derecho a las prestaciones del Seguro Social, deberá encontrarse adscrito y ser soltero (a)...’

Como bien puede observarse su compañera no tiene derecho por cuanto usted es casado con la señora María Josefina Gallo Naranjo, sin que hasta la fecha usted haya demostrado mediante las vías legales la falta de su cónyuge”. (Cfr. Expediente T-49522. Folio 26).

La familia, unidad primaria y esencial de convivencia humana, reconocida expresamente por el Constituyente como institución básica de la sociedad (artículos 5^o y 42), merece por sí misma la protección del Estado, con independencia de la forma en que se haya constituido, es decir, según se ha expuesto en esta providencia, sin que se prefiera la procedente de un vínculo jurídico sobre aquélla que ha tenido origen en lazos naturales.

En efecto, la Carta Política de 1991 otorgó igual trato, el mismo nivel jurídico y derechos equivalentes a la familia fundada en el acto solemne del matrimonio y a la configurada en virtud de la voluntad libre y responsable de conformarla, adoptada por hombre y mujer mediante unión carente de formalidades. Si ello es así, la igualdad entre las familias, consideradas como agrupaciones, se proyecta a sus miembros, mirados individualmente, de tal manera que, como lo señala el artículo 42 constitucional, los hijos habidos en el matrimonio o fuera de él tienen iguales derechos y deberes.

Del mismo modo, el esposo o esposa en el caso del matrimonio y el compañero o compañera permanente, si se trata de unión de hecho, gozan de la misma importancia y de iguales derechos, por lo cual están excluidos los privilegios y las discriminaciones que se originen en el tipo de vínculo contraído.

En ese orden de ideas, todas las prerrogativas, ventajas o prestaciones y también las cargas y responsabilidades que el sistema jurídico establezca a favor de las personas unidas en matrimonio son aplicables, en pie de igualdad, a las

que conviven sin necesidad de dicho vínculo formal. De lo contrario, al generar distinciones que la preceptiva constitucional no justifica, se desconoce la norma que equipara las dos formas de unión (artículo 42 C.P.) y se quebranta el principio de igualdad ante la ley (artículo 13 C.P.), que prescribe el mismo trato a situaciones idénticas.

Es natural consecuencia de lo expuesto que en materia de seguridad social los beneficios reconocidos a los cónyuges de los asegurados cobijen, sin ninguna restricción ni diferencia, a quienes tienen el carácter de compañeros o compañeras permanentes, sobre la base de que se pruebe de manera fehaciente la convivencia por el término mínimo que establezca la ley.

En el campo específico de los servicios médico-asistenciales, la Ley 100 de 1993 ha desarrollado los mandatos constitucionales en normas como la del artículo 163, según el cual el Plan de Salud Obligatorio tendrá cobertura familiar y serán beneficiarios del mismo -entre otros- “el cónyuge o el compañero o compañera permanente del afiliado cuya unión sea superior a dos (2) años”.

Lo anterior, aplicado al caso materia de examen, implica que María Amparo Molina Misas, quien, según lo probado, es desde hace 19 años compañera permanente del peticionario, no puede ser excluida de la prestación de los aludidos servicios por la única circunstancia de no haber contraído matrimonio con aquél.

El artículo 60, numeral 3^o, del Decreto 3063 de 1989, mediante el cual se aprobó el Acuerdo número 44 del mismo año, emanado del Consejo Nacional de Seguros Sociales Obligatorios (Reglamento General de Registro, Inscripción, Afiliación y Adscripción a los Seguros Sociales Obligatorios del ISS), estipula que el compañero o compañera permanente del afiliado podrán adscribirse al régimen de los seguros sociales, a falta del cónyuge por soltería, fallecimiento del otro cónyuge o por presentarse alguna de las causas señaladas en el mismo artículo (nulidad de matrimonio civil o eclesiástico; separación legal definitiva de cuerpos y de bienes, siempre que la causa no le sea imputable al cónyuge superviviente; divorcio de matrimonio civil).

En otros términos, según la indicada norma, para poder extender la prestación de servicios de salud a su compañero o compañera permanente, según el caso, el afiliado debe acreditar que no tiene cónyuge o que el vínculo jurídico con éste ha desaparecido, pero únicamente por los medios formales a que se ha hecho alusión.

No obstante, la Constitución Política ha introducido un cambio cualitativo en la apreciación de las prerrogativas que corresponden a quienes hacen vida marital, otorgando valor y efectos jurídicos a la convivencia efectiva de la pareja. Esta, como se ha dicho, genera derechos, los cuales no pueden ser

desconocidos por razón de vínculos matrimoniales previos aunque despojados de la concreción efectiva en que consiste una actual y verdadera vida de casados.

Así las cosas, frente a las normas constitucionales, la enunciación taxativa que hace el precepto en referencia sobre las formas de extinción de los vínculos preexistentes que obstaculizan el reconocimiento de los derechos de seguridad social al actual compañero o compañera permanente, implica el desconocimiento de tales derechos a la persona que convive y por varios años ha convivido con un afiliado cuando la relación matrimonial de éste no ha terminado formalmente pero sí de hecho.

De allí se deriva que el compañero o compañera permanente puesto en tales circunstancias es objeto de injusta e inconstitucional discriminación en materia de seguridad social por hechos que no le son imputables -la ruptura formal del preexistente matrimonio de su compañero-, pese a que el hecho real y probado de su larga convivencia crea derechos indiscutibles a su favor según las disposiciones constitucionales. Tal es el caso que ahora se examina:

Samuel María Naranjo contrajo matrimonio con María Josefina Gallo, de quien se separó de hecho cuarenta años atrás y en la actualidad desconoce su paradero e ignora, inclusive, si aún vive.

Es claro que dicha señora no recibe actualmente, por concepto del vínculo matrimonial, ninguna prestación propia de la seguridad social que cobija a su marido.

Naranjo ha constituido, desde hace 19 años, una nueva familia, en virtud de vínculos naturales y vida en común ininterrumpida con María Amparo Molina Misas, quien, a pesar del igual trato que merece a la luz de los mandatos constitucionales, es hoy excluida de toda prestación médico-asistencial por el hecho de que su compañero permanente no ha formalizado lo concerniente a su propio estado civil. Se le hace víctima, entonces, de una situación del todo ajena a su control, aunque constitucionalmente debería gozar a plenitud del derecho a la seguridad social. Esto implica, por contera, que en razón de la norma invocada por el Instituto, se desconoce flagrantemente su derecho a la igualdad.

En Sentencia T-190 del 12 de mayo de 1993 (M.P.: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz), al referirse a la sustitución pensional, la Corte fijó el criterio expuesto, del todo aplicable a los servicios médico-asistenciales de que se trata en este caso:

“...en el hipotético caso de la negación de este derecho a la compañera permanente bajo el argumento de un vínculo matrimonial preexistente, pero disociado de la convivencia efectiva -v.gr. por el abandono de la esposa debido

a la carga que representaba el cónyuge limitado físicamente-, se configuraría una vulneración del derecho de igualdad ante la ley en perjuicio de quien materialmente tiene derecho a la sustitución pensional”.

La Corte Constitucional estima que, al propiciar este tipo de discriminaciones, el aludido precepto debe ser inaplicable en el caso controvertido (artículo 4 C.P.).

La aplicación de la norma en comento llevaría a supeditar los derechos de la compañera permanente, contra lo prescrito en la Constitución, a la ruptura formal de un vínculo matrimonial preexistente que en la actualidad y desde hace mucho tiempo no se traduce en la real vida en común de los casados.

IV. DECISION

Con fundamento en las consideraciones expuestas, la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero. Por las razones consignadas en la parte motiva de esta Sentencia, **CONFIRMAR PARCIALMENTE**, sólo en cuanto negaron la tutela respecto de una decisión anticipada del Instituto de Seguros Sociales sobre sustitución pensional, los fallos proferidos el 22 de agosto y el 23 de septiembre de 1994 por el Juzgado Séptimo Laboral del Circuito de Medellín y por el Tribunal Superior de Distrito Judicial de la misma ciudad -Sala Laboral-, al resolver sobre la acción instaurada por Samuel Naranjo Mejía y María Amparo Molina Misas.

Segundo. **REVOCAR** los fallos en referencia, en cuanto negaron la protección judicial a los derechos de petición de Samuel Naranjo Mejía y de igualdad de María Amparo Molina Misas.

Tercero. **CONCEDER** la tutela impetrada por Samuel Naranjo Mejía y, en consecuencia, ordenar al **INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES -Seccional Antioquia-** que, incorporando lo dispuesto en el punto cuarto de esta misma Providencia, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su notificación, notifique personalmente al peticionario la respuesta a la solicitud por él formulada mediante carta de abril 5 de 1994, recibida en el Instituto el día 6 de abril del mismo año.

Cuarto. **CONCEDER** la tutela impetrada por María Amparo Molina Misas y, por tanto, **ORDENAR** al **INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES**

-Seccional Antioquia- que, a partir de las cuarenta y ocho horas siguientes a la notificación de este Fallo, inicie, a favor de la peticionaria, la prestación de la totalidad de los servicios médicos y asistenciales que le corresponden en su condición de compañera permanente del afiliado Samuel Naranjo Mejía.

Quinto. Por el cabal cumplimiento de este fallo responderá el Gerente del INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES, Seccional Antioquia, a quien, en caso de desacato a lo aquí dispuesto, se impondrán las sanciones que contempla el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991.

Sexto. SE CONFIA al Juzgado Séptimo Laboral del Circuito de Medellín la responsabilidad de velar por la ejecución completa de lo ordenado en esta Providencia.

Séptimo. Líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO, Magistrado Ponente
Presidente de la Sala

HERNANDO HERRERA VERGARA, Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO, Secretaria General

**SENTENCIA No. T-554
de diciembre 05 de 1994**

JUEZ DE TUTELA-Derechos no invocados en la demanda

El juez de tutela está facultado para estudiar los hechos que dieron origen a la demanda, y conceder, si es del caso, el amparo solicitado, aun por derechos no invocados.

**DERECHO DE PROPIEDAD /LICENCIA JUDICIAL-Venta
de bienes de menores /DEBIDO PROCESO-Violación
/VEHICULO-Traspaso de propiedad**

La Secretaría de Tránsito y Transporte de Santafé de Bogotá, se negó a tramitar la solicitud de traspaso de propiedad, de un vehículo adquirido por el actor, porque perteneciendo el automotor a unos menores de edad, era necesario acreditar la autorización judicial para la venta. La ausencia de un procedimiento que permita al solicitante recurrir la decisión de la entidad ante la cual ha elevado una petición, vulnera ostensiblemente el derecho al debido proceso. La falta de ese procedimiento, en el caso concreto, impidió al actor solicitar la revocación de la decisión, argumentando, entre otras cosas, que la autorización judicial que se exigía no era necesaria. Así las cosas, al no existir un mecanismo judicial para que el actor pueda solicitar a la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá, reconsiderar su decisión, la acción de tutela, en el presente caso, es el mecanismo idóneo.

**SECRETARIA DE TRANSITO Y TRANSPORTE-Errónea aplicación
de normas /DERECHO DE PROPIEDAD-Fundamental**

La errónea aplicación de las normas citadas, por parte de la Secretaría de Tránsito, y el desconocimiento de las providencias del Juez de Familia, han impedido al

actor obtener una respuesta favorable a su solicitud de traspaso. Al no existir un medio de defensa adecuado para lograr que la entidad demandada acceda a la petición realizada por el actor, esta Sala de Revisión procederá a CONFIRMAR la decisión del Juez, pero por las razones hasta aquí expuestas. La exigencia de la licencia judicial, por parte de la Secretaría de Tránsito y Transporte, también podría haber desconocido el derecho de propiedad, tanto el del actor como el que tienen los menores, tal como lo consideró el juez de instancia. Esta Corporación se ha pronunciado en relación con el carácter de fundamental del derecho a la propiedad, siempre y cuando se halle ligado a otros derechos de rango fundamental, como lo son la vida, la dignidad, etc. Igualmente, la existencia de un sinnúmero de acciones que el legislador ha creado para la defensa de este derecho, hace de la tutela un mecanismo improcedente para su protección.

Ref.: Expediente T- 42207.

Demandante: José Vicente Ruiz Rodríguez contra Secretaría de Tránsito y Transportes de Santafé de Bogotá.

Procedencia: Juzgado Séptimo de Familia.

Magistrado Sustanciador: Dr. JORGE ARANGO MEJIA.

Sentencia aprobada en Santafé de Bogotá, D.C., en sesión de la Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, a los cinco (5) días del mes de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Dr. Jorge Arango Mejía, Dr. Antonio Barrera Carbonell y Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz, decide sobre el fallo proferido por el Juzgado Séptimo (7^o) de Familia de Santafé de Bogotá, en el proceso de tutela promovido por José Vicente Ruiz Rodríguez contra la Secretaría de Tránsito y Transporte de esta ciudad.

El expediente llegó a la Corte Constitucional, por remisión que hizo el Juzgado, en virtud de lo ordenado por el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991.

La Sala de Selección de la Corte eligió, para efectos de su revisión, el expediente de la referencia.

I. ANTECEDENTES

El actor, a través de apoderado, presentó demanda de tutela ante el Juzgado de Familia (reparto) de Santafé de Bogotá, en contra de la Secretaría de Tránsito y Transporte de esta ciudad, por las razones que se exponen a continuación:

A. HECHOS

1. El nueve (9) de julio de mil novecientos noventa y uno (1991), el Juzgado Promiscuo Municipal de Quipile, Cundinamarca, aprobó el trabajo de partición presentado en el proceso de sucesión del causante Guillermo Alfonso Pardo Ramírez.

2. En dicho proceso, les fue adjudicado a los tres (3) hijos menores del causante, entre otros bienes, un camión, marca dodge; modelo 1975; color azul, motor No. 5 T-7001395, placas HS-0912 de Bogotá.

3. La señora Luz Marina Martínez Casas, como madre y representante legal de sus tres menores hijos, vendió, en 1991, el mencionado vehículo al señor José Vicente Rodríguez Ruíz, condicionando la venta, a la autorización judicial y la adjudicación que en subasta pública se le llegare a hacer al comprador.

4. El apoderado judicial de la señora Luz Marina Martínez Casas, inició en 1994 proceso de jurisdicción voluntaria para obtener la correspondiente licencia judicial, para la enajenación del vehículo. La demanda correspondió al Juzgado Trece (13) de Familia de Santafé de Bogotá, que, por auto de abril 12 de 1994, la inadmitió y posteriormente la rechazó, porque la ley sólo exige autorización judicial tratándose de bienes raíces o derechos hereditarios de menores de edad.

5. En mayo de 1994, la señora Luz Marina Martínez Casas, como representante de los tres menores dueños del vehículo, y el actor como su comprador, solicitaron a la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá, efectuar el traspaso del automotor, a nombre del señor Ruiz Rodríguez, adjuntando los documentos necesarios para dicho trámite.

6. La Secretaría de Tránsito y Transporte de Santafé de Bogotá se abstuvo de realizar el correspondiente traspaso, por considerar que se requería autorización judicial para realizar la correspondiente venta.

B. DERECHOS PRESUNTAMENTE VULNERADOS

El actor señala que la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá, al exigir la autorización judicial para tramitar la solicitud de traspaso, ha vulnerado, entre otros, el derecho de petición, porque las autoridades están obligadas a “acatar” las solicitudes presentadas por los ciudadanos cuando se ajustan a la ley. Igualmente se desconocieron, los artículos 113, 116 y 228 de la Constitución, porque la Secretaría de Tránsito ha debido tener en cuenta la decisión del Juzgado 13 de Familia de Santafé de Bogotá, y no exigir la autorización judicial.

C. PRETENSION

El actor solicita se ordene a la Secretaría de Tránsito y Transporte de Santafé de Bogotá, realizar el traspaso del vehículo descrito en el numeral segundo de los hechos.

D. ACTUACION PROCESAL

El Juzgado, una vez asumido el conocimiento de la acción de tutela de la referencia, ordenó la notificación personal del representante legal de la entidad demanda, sin ordenar la práctica de ninguna prueba.

E. SENTENCIA DE UNICA INSTANCIA

Mediante sentencia del 29 de junio de 1994, el Juzgado Séptimo de Familia de Santafé de Bogotá, Concedió la tutela solicitada.

En concepto del juez, la exigencia de la Secretaría de Tránsito y Transporte desconoció el derecho de propiedad del actor y no los derechos alegados por él, en su escrito de tutela.

Después de un análisis de las distintas normas que regulan la exigencia de autorización judicial para la enajenación de bienes pertenecientes a hijos de familia, concluye que cuando de bienes muebles se trata, dicha autorización no es necesaria, pues ella sólo se requiere, para la enajenación de bienes raíces.

Tratándose de automotores, bienes muebles, el requisito de la autorización judicial no puede exigirse, porque las normas legales no lo contemplan. Por tanto, concluye:

“Como en este preciso caso la Secretaría de Tránsito y Transporte de Santafé de Bogotá, D.C., está exigiendo para efectuar la tradición o traspaso del automotor..., un requisito no señalado en la ley, como es la autorización judicial, la acción de tutela que contra ella entabló el adquirente del carro, señor José Vicente Ruiz Rodríguez, resulta procedente. Debe, en consecuencia, protegerse el derecho fundamental de propiedad privada y no los derechos que el actor dice han sido vulnerados... Por ello debe ordenarse a la Secretaría de Tránsito y Transporte de Santafé de Bogotá, D.C., proceda a realizar el traspaso del citado vehículo sin autorización judicial en comento...”.

Como el fallo no fue impugnado, se remitió a la Corte, para su eventual revisión.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Primera. Competencia.

La Corte Constitucional es competente para decidir este asunto, en virtud de lo dispuesto por los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución, en concordancia con las normas pertinentes del Decreto 2591 de 1991.

Segunda. ¿Es la acción de tutela el mecanismo idóneo para resolver el asunto en cuestión?

Como es bien sabido, la acción de tutela es un instrumento creado por el Constituyente de 1991, para la protección de los derechos fundamentales de las personas. Sin embargo, su procedencia está condicionada a ciertos requisitos, entre ellos el de que no exista un medio de defensa judicial para la protección del derecho que se considera vulnerado.

En el presente caso, lo primero que debemos preguntarnos, es ¿cuál es el derecho que pudo vulnerarse con la actuación de la Secretaría de Tránsito y Transporte, cuando se abstuvo de realizar el correspondiente traspaso?

Tercero. ¿Qué derecho fundamental se ha vulnerado en éste caso?

El actor señaló un sinnúmero de normas constitucionales que consideraba desconocidas con la actuación de la entidad demanda, entre ellas los artículos 113, 116, 228.

Ante la vagüedad de los derechos señalados como vulnerados por el actor, debe analizarse si con la decisión de la entidad demanda se le desconoció algún derecho fundamental. Esto, porque el juez de tutela está facultado para estudiar los hechos que dieron origen a la demanda, y conceder, si es del caso, el amparo solicitado, aun por derechos no invocados.

En este caso, la Secretaría de Tránsito y Transporte de Santafé de Bogotá, se negó a tramitar la solicitud de traspaso de propiedad, de un vehículo adquirido por el actor, porque perteneciendo el automotor a unos menores de edad, era necesario acreditar la autorización judicial para la venta.

Esa decisión de la entidad acusada, para esta Sala, es un acto administrativo, pero no cumple los requisitos mínimos que garanticen al particular ejercer sus derechos para obtener su revocación.

La determinación de la entidad acusada, está contenida en una forma preimpresa, en la que no se especifican el destinatario, la fecha, y no existe motivación, pues, en el caso del actor, la referida forma se limita a señalar:

“... La Secretaría de Tránsito y Transporte de Santafé de Bogotá, se permite informarle que su solicitud de traspaso del vehículo HS 0912 no es viable por la siguiente razón: Multa 1809. Autorización judicial para vender (en manuscrito)”.

Obviamente, tampoco se indicó si la misma podía ser objeto de algún recurso.

Ante las deficiencias señaladas, la Sala solicitó a la Secretaría de Tránsito y Transporte de esta ciudad, informar si esa entidad, en relación con el trámite de las solicitudes de traspaso, tiene establecido algún procedimiento al que pueda acudir el interesado, en caso de ser rechazada su petición. La Secretaría respondió que lo único que puede hacer el peticionario, ante el rechazo de una solicitud de traspaso, es cumplir con los requisitos que para ese efecto se exigen.

Para esta Sala, la ausencia de un procedimiento que permita al solicitante recurrir la decisión de la entidad ante la cual ha elevado una petición, vulnera ostensiblemente el derecho al debido proceso, entendido éste, en su sentido más amplio, como el conjunto de normas, mecanismos y procedimientos que permiten al individuo ejercer sus derechos, en este caso el de petición.

La falta de ese procedimiento, en el caso concreto, impidió al actor solicitar la revocación de la decisión, argumentando, entre otras cosas, que la autorización judicial que se exigía no era necesaria, como lo demuestra la providencia del Juez Trece (13) de Familia, que inadmitió la demanda que se presentó para obtener la referida licencia.

La imposibilidad de recurrir la decisión de la Secretaría de Tránsito y Transporte, impidió, igualmente, demandar ese acto ante la jurisdicción contencioso administrativa, pues, para ello, era menester agotar la correspondiente vía gubernativa, tal como lo ordena el Código Contencioso Administrativo.

Así las cosas, al no existir un mecanismo judicial para que el actor pueda solicitar a la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá, reconsiderar su decisión, la acción de tutela, en el presente caso, es el mecanismo idóneo.

Cuarta. ¿Cuál debe ser el orden en el presente caso?

La entidad demandada informó a esta Sala, por medio del oficio 060799, del 30 de noviembre del año en curso, que tratándose de automotores, cuya propiedad esté en cabeza de un menor, esa entidad exige la autorización judicial de que trata el artículo 483 del Código Civil. La mencionada norma señala:

“No será lícito al tutor o curador, sin previo decreto judicial, enajenar los bienes raíces del pupilo, ni gravarlos con hipoteca o servidumbre, ni enajenar

los muebles preciosos o que tengan valor de afección; ni podrá el juez o perfecto autorizar esos actos sino por causa de utilidad o necesidad manifiesta”.

En el caso en estudio, el apoderado de la vendedora del vehículo y representante legal de los menores propietarios del vehículo adquirido por el actor, solicitó la referida autorización. Sin embargo, el juez de familia ante quien se solicitó, inadmitió la demanda argumentando:

“...la ley sustancial (art. 303 del C.C.) exige autorización judicial tan sólo tratándose de bienes raíces (sic) del hijo y el art. 1º de la Ley 67 de 1930, hace extendible (sic) tal exigencia a la enajenación de Derechos Hereditarios del menor sometido a patria potestad o guarda, situaciones estas que son bien diversas a la planteada en los hechos de la demanda”. (subrayas y mayúsculas del texto)”.

El artículo 303 del Código Civil, señalado por el Juez 13 de Familia de Santafé de Bogotá, y fundamento de su decisión, señala:

“No se podrán enajenar ni hipotecar en caso alguno los bienes raíces del hijo, aun pertenecientes a su peculio profesional, sin autorización del juez, con conocimiento de causa”.

Como puede observarse, la decisión de la entidad acusada y la del Juez de Familia, tienen como sustento normas distintas.

Al juez de tutela no le corresponde entrar a interpretar el sentido de las normas de carácter legal, o determinar si fueron bien aplicadas o no, so pena de incurrir en una intromisión en las funciones propias de los jueces ordinarios, excepto cuando esa interpretación constituye una vía de hecho. Pero, en el caso materia de estudio, ante la ausencia de un medio que le permita al actor atacar la decisión adoptada por la entidad demandada, o que permita ordenar a la Secretaría de Tránsito y Transporte, cumplir, indirectamente, la decisión del Juez 13 de Familia, la acción de tutela es el único medio para restablecer los derechos del actor.

¿Por qué, en el presente caso, no debe exigirse la referida autorización judicial?

El artículo 303 del Código Civil, prohíbe a los padres de un menor sometido a la patria potestad, vender los bienes raíces que pertenezcan a éste, sin previa autorización del juez competente. Este es uno de los mecanismos instituidos por el legislador para proteger el patrimonio de un menor de edad, sujeto a patria potestad. La norma es clara: la autorización es sólo para bienes raíces; por tanto, la venta de bienes muebles de un menor, no debe ir precedida de la

referida licencia judicial. Como los automotores son muebles por naturaleza, su enajenación puede hacerse sin la referida autorización.

Sin embargo, lo anterior no es predicable para los guardadores o curadores del menor, pues el artículo 483 del Código Civil, hace extensible esa autorización a aquellos muebles considerados como preciosos o con algún valor de afección, características éstas que, en determinado momento puede poseer un automóvil, sobre todo, por su valor comercial. Esto justifica la solicitud de la referida licencia, por parte del guardador y, será el juez quien, según las circunstancias propias del caso, determine si hay lugar o no a ella. No puede perderse de vista que la finalidad del citado artículo, es la protección de los derechos del menor, lo que por sí sólo justifica la exigencia de dicha licencia.

Para el caso en estudio, como puede observarse, la autorización judicial no era necesaria, pues quien estaba realizando la venta era la madre de los menores, como su representante legal.

Así las cosas, la errónea aplicación de las normas citadas, por parte de la Secretaría de Tránsito, y el desconocimiento de las providencias del Juez 13 de Familia, han impedido al actor obtener una respuesta favorable a su solicitud de traspaso. Al no existir un medio de defensa adecuado para lograr que la entidad demandada acceda a la petición realizada por el actor, esta Sala de Revisión procederá a CONFIRMAR la decisión del Juez Séptimo de Familia de Santafé de Bogotá, pero por las razones hasta aquí expuestas.

Finalmente, debe decirse que la exigencia de la licencia judicial, por parte de la Secretaría de Tránsito y Transporte, también podría haber desconocido el derecho de propiedad, tanto el del actor como el que tienen los menores, tal como lo consideró el juez de instancia.

Esta Corporación, a través de sus distintas Salas de Revisión, se ha pronunciado en relación con el carácter de fundamental del derecho a la propiedad, siempre y cuando se halle ligado a otros derechos de rango fundamental, como lo son la vida, la dignidad, etc. Igualmente, la existencia de un sinnúmero de acciones que el legislador ha creado para la defensa de este derecho, hace de la tutela un mecanismo impropio para su protección.

Al respecto, hay que tener en cuenta que la tradición de los bienes muebles se perfecciona con la entrega. Esto llevaría a concluir, en principio que el trámite en las oficinas de Tránsito y Transporte, era innecesario. Sin embargo, es evidente que, en la práctica, el traspaso es indispensable para que un vehículo circule normalmente. Hecho éste que hace aún más procedente la tutela.

Lo anterior explica por qué la Sala no se pronunciará sobre la supuesta violación del derecho de propiedad, análisis innecesario en esta providencia.

III. DECISION

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

RESUELVE:

Primero: CONFIRMASE la sentencia del Juzgado Séptimo (7^o) de Familia de Santafé de Bogotá, de veintinueve (29) de junio del año en curso, por las razones aquí expuestas.

Segundo: Por Secretaría General, REMITANSE el expediente de tutela y este fallo, al Juez Séptimo de Familia (7^o) de Santafé de Bogotá, para los efectos consagrados en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, cópiese, publíquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

JORGE ARANGO MEJIA, Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL, Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO, Secretaria General

**SENTENCIA No. T-563
de diciembre 6 de 1994**

**SERVICIO PUBLICO-Igualdad en los costos /CONCURSO
DE MERITOS-Pago de formulario /PRINCIPIO DE GRATUIDAD**

La prestación de los servicios públicos conlleva un costo para los usuarios. Así se deduce de los artículos 367 y 368 de la Constitución Política. En principio, pues, no opera el postulado de la gratuidad. Sin embargo, el pago exigido a los beneficiarios del servicio está sometido a ciertas limitaciones constitucionales. En primer lugar, siendo los servicios públicos una función inherente al estado social de derecho, el cobro está condicionado a una prestación eficiente del mismo para todos los habitantes, sin distinción de estrato socio-económico. En segundo término, la tarifa cobrada debe responder a criterios de justicia distributiva definidos por la ley, los cuales imponen el pago de un monto mayor a quien disponga de una mayor capacidad económica. Opera aquí el principio de solidaridad similar al que tiene lugar en materia impositiva. De esta manera los sectores más ricos ayudan a financiar el costo de la prestación de servicios en sectores pobres de la sociedad. En el caso sub judice, resulta difícil demostrar que el pago de 2.000 constituye una barrera para el ingreso de las personas que carecen de empleo. La disponibilidad de esta suma de dinero debe ser entendida como parte de ese ámbito de lo imponderable personal cuyas manifestaciones no pueden ser tenidas en cuenta por el derecho. En síntesis, la condición de desempleado resulta irrelevante para establecer una diferencia entre concursantes que pagan 2.000 pesos por el formulario de inscripción.

DERECHO A LA IGUALDAD-Test de igualdad

La vulneración del derecho a la igualdad del peticionario requiere de la demostración de un trato discriminatorio -no justificado- derivado del cobro del

formulario a los interesados en la convocatoria. La Corte ha venido aplicando un test de igualdad a partir del cual determina la existencia o no de discriminación. Según este examen, el análisis de igualdad comprende un aspecto fáctico en el que se estudia la similitud de los hechos, un elemento teleológico en el que se revisa el fin aducido por la norma y, por último, un estudio de razonabilidad en el cual se evalúa la relación entre el fin buscado y el medio utilizado.

CONCURSO DE MERITOS-Pago de formulario

La norma que impone el pago de los dos mil pesos tiene dos propósitos complementarios. En primer término busca el cubrimiento parcial de los costos derivados de la convocatoria pública. Se trata de un cubrimiento mínimo que apenas alcanza para pagar el valor de la papelería. En segundo lugar, al exigir un esfuerzo económico inicial, la norma pretende obtener una primera manifestación de seriedad de parte de los concursantes y, de esta forma, servir de filtro para reducir el número de los postulantes y hacer más expedita la selección.

Santafé de Bogotá, D.C., diciembre seis (06) de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

Ref.: Expediente T 42719.

Actor: Jhon Jairo Estrada Ortiz.

Magistrado Ponente: Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ.

Temas:

- Límites al principio de igualdad derivados de ciertas circunstancias personales que representan mínimos indispensables para el desempeño social.
- Sentido y alcance de las convocatorias para concursos públicos.

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz, Dr. Carlos Gaviria Díaz y Dr. José Gregorio Hernández Galindo, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL PUEBLO
Y
POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

la siguiente,

SENTENCIA

En el proceso de tutela T-42719 adelantado por Jhon Jairo Estrada Ortiz contra la Universidad de Antioquia.

ANTECEDENTES

1. El señor Jhon Jairo Estrada Ortiz presentó acción de tutela contra la Universidad de Antioquia. Considera que dicha institución violó su derecho fundamental a la igualdad. Relata el peticionario que el 30 de mayo de 1994 se expidió la resolución rectoral No. 4810A mediante la cual se estableció el cobro de 2.000 pesos por un formulario requerido para la inscripción en el concurso abierto previsto para llenar vacantes de cargos de carrera administrativa de la Universidad de Antioquia.

2. Explica el señor Estrada que en la actualidad se encuentra desempleado y que tiene interés en presentarse al concurso, pero que no dispone de dinero para pagar el formulario. En su opinión, el cobro de los 2.000 vulnera el artículo 13 de la Constitución Política y por tal motivo solicita que se le exonere de dicho pago.

3. La Universidad de Antioquia justificó el cobro de los 2000 pesos del formulario en los siguientes términos: “El pago de este valor busca cubrir en parte, los grandes costos en que incurre la entidad por la convocatoria y el proceso mismo de selección (...) gastos para los cuales la Universidad no cuenta con disponibilidad suficiente, dada su difícil situación financiera”.

4. Le correspondió al Tribunal Administrativo de Antioquia el conocimiento de la tutela impetrada. Considera el Tribunal que la petición no debe prosperar por las siguientes razones:

4.1. “El gasto que exige la Universidad no es una cantidad exagerada. Busca recuperar en parte los costos que genera la actividad administrativa que por regla general debe ser prestada por la entidad en forma económica pero no gratuita como lo pretende el solicitante”.

4.2. El principio que rige en estos casos es el de que los procedimientos administrativos se adelantan “en el menor tiempo y con la menor cantidad de gastos de quienes intervienen en ellos”. En sus reglamentos, las entidades pueden fijar los costos y aranceles que se causen, según lo establecido en el artículo 24 del Decreto 01 de 1984.

FUNDAMENTOS

1. El peticionario estima que se comete una injusticia contra él, si se condiciona su participación en el concurso para el cargo público al pago de una suma de dinero que no posee. Con su candidatura para el puesto en la Universidad pretende, justamente, solucionar su problema de carencia de dinero. Por eso, esta exigencia es percibida por el señor Estrada como una traba que lo excluye de la competencia y que favorece a otros participantes que no se encuentran desempleados. Es por eso que estima violado su derecho a la igualdad de oportunidades.

2. De otra parte, la administración de la Universidad, al solicitar el pago del formulario, lleva a cabo una práctica inveterada en la administración, que consiste en trasladar una parte de los costos en que incurre en la convocatoria -publicidad en prensa, análisis de las candidaturas, etc.- a las personas interesadas directamente en obtener los puestos objeto del concurso.

Las autoridades universitarias consideran que el cobro del formulario no sólo es conveniente para aliviar las finanzas de la entidad afectadas por los costos de la convocatoria, sino también para el éxito del concurso, en la medida en que significa un primer esfuerzo que recae sobre los postulantes, que hace las veces de filtro para excluir personas cuyo compromiso no sea suficientemente serio.

3. El problema jurídico que plantea la petición de tutela interpuesta por el señor Jhon Jairo Estrada se formula en los siguientes términos: ¿Violan el principio de igualdad de oportunidades aquellas entidades del Estado que llevan a cabo convocatorias para concursos abiertos de carrera, en las cuales se exige el pago de un formulario de inscripción sin tener en consideración la situación económica de los postulantes? Para dilucidar este interrogante será necesario abordar el tema del sentido y alcance de los concursos o procesos de selección en la administración pública para luego aplicar el test de igualdad al caso sub iudice.

A. Sentido y alcance del concurso previsto para el ingreso.

1. En las entidades públicas las vacantes propias de la carrera administrativa son provistas por medio de un concurso público. Así lo contempla la Ley 27 de 1992 en su artículo 10. Los concursos pueden ser de dos clases: abiertos, para ingreso de nuevo personal a la carrera administrativa, o de ascenso para personal calificado. El Decreto 1222 de 1993 regula lo relacionado con el concurso y los procesos de selección. El artículo 6º del decreto se refiere a su divulgación por un medio masivo de comunicación. Una vez superada esta etapa, el con-

curso ingresa en el período de reclutamiento y finalmente en la aplicación de pruebas y conformación de listas de elegibles.

2. La convocatoria pública responde al principio democrático en la medida en que permite el acceso del mayor número posible de personas al concurso en condiciones de igualdad de oportunidades. La publicación de las condiciones del concurso en un medio de comunicación social de amplia difusión y la exigencia de requisitos mínimos y relevantes para la selección, que no representen un tratamiento discriminatorio de los interesados, hace de la convocatoria pública un mecanismo esencialmente democrático, que evita las consecuencias perjudiciales de los sistemas de selección fundados en la voluntad de un funcionario o en la negociación de los puestos.

De otra parte, la vinculación potencial de un amplio espectro de personas al concurso permite una escogencia de candidatos de buena calidad para la entidad que presta el servicio. La convocatoria pública asegura un extenso cubrimiento de la información sobre el concurso y, por esta vía, propicia la participación del mayor número de personas y favorece la elección de mejores candidatos. De esta manera se da plena aplicación al derecho a acceder a los cargos públicos, previsto en el numeral 7 del artículo 40 de la Constitución Política.

B. Igualdad en los costos del servicio público.

1. La prestación de los servicios públicos conlleva un costo para los usuarios. Así se deduce de los artículos 367 y 368 de la Constitución Política. En principio, pues, no opera el postulado de la gratuidad. Sin embargo, el pago exigido a los beneficiarios del servicio está sometido a ciertas limitaciones constitucionales. En primer lugar, siendo los servicios públicos una función inherente al estado social de derecho, el cobro está condicionado a una prestación eficiente del mismo para todos los habitantes, sin distinción de estrato socioeconómico (C.P. art. 365).

2. En segundo término, la tarifa cobrada debe responder a criterios de justicia distributiva definidos por la ley, los cuales imponen el pago de un monto mayor a quien disponga de una mayor capacidad económica (C.P. art. 367). Opera aquí el principio de solidaridad similar al que tiene lugar en materia impositiva. De esta manera los sectores más ricos ayudan a financiar el costo de la prestación de servicios en sectores pobres de la sociedad.

3. La convocatoria a un concurso es una función que debe cumplir la entidad pública. En principio, el costo de esta actividad debería ser asumido por la entidad que presta el servicio quien traslada dicha carga a los usuarios. En este caso, se contempla una solución diferente al exigir que sean los direc-

tamente interesados quienes financien una parte de los gastos de la convocatoria.

La vulneración del derecho a la igualdad del peticionario requiere de la demostración de un trato discriminatorio -no justificado- derivado del cobro del formulario a los interesados en la convocatoria. La Corte ha venido aplicando un test de igualdad a partir del cual determina la existencia o no de discriminación. Según este examen, el análisis de igualdad comprende un aspecto fáctico en el que se estudia la similitud de los hechos, un elemento teleológico en el que se revisa el fin aducido por la norma y, por último, un estudio de razonabilidad en el cual se evalúa la relación entre el fin buscado y el medio utilizado.

a) Situación fáctica.

1. El peticionario sostiene que merece un trato diferente del que reciben aquellos postulantes que no se encuentran en situación de desempleo. Considera que el hecho de confundir su situación con la de los demás, significa un desconocimiento de lo específico de su caso y, por lo tanto, aparece una violación al principio de igualdad, según el cual los casos diferentes deben ser tratados de manera diferente.

2. El artículo 35 de la resolución rectoral 4810A, relativo al costo de los formularios para la inscripción en el concurso no hace distinción alguna entre los postulantes. Tampoco lo hacen la Ley 27 de 1992 y el Decreto 1222 de 1993. Para todas estas normas la condición económica del concursante resulta irrelevante en el momento de la inscripción. Ahora bien, este postulado general que permite a la administración trasladar parte de sus costos a los administrados, no incluye cualquier cobro posible. El monto dinerario que se solicita al particular debe estar situado en una relación adecuada de razonabilidad, no sólo respecto del interés subjetivo que el particular deposita en el concurso, sino también en relación con el interés objetivo del procedimiento de selección.

3. El concepto de democratización de la convocatoria no entraña la inclusión de todos los casos hipotéticamente factibles; basta con que la norma permita que participen todas las personas depositarias de unas condiciones mínimas de seriedad para que se cumpla este propósito. Así por ejemplo, no constituye una violación al principio de igualdad de oportunidades el hecho de que la norma en cuestión no establezca un tratamiento especial para las personas que se encuentran afectadas por problemas familiares que les impiden cumplir con el requisito de oportunidad prevista. El derecho, al regular de manera preferencial la conducta externa, no puede tener en cuenta una serie de imponderables que acaecen en el ámbito personal, psicológico, o moral y que afectan la vida de las personas. En términos absolutos, la igualdad ante la ley

sería un concepto impracticable debido a que nunca sería posible encontrar dos casos iguales. Si cada ciudadano pudiese exigir del derecho un tratamiento acorde totalmente con su situación específica, la aplicación general de las normas resultaría imposible. Cada caso sería objeto de una particular apreciación y el derecho se desvanecería en una actividad más de tipo político que jurídico.

4. Aquí se pone en evidencia el debate interpretativo entre una aplicación del derecho centrada en la información normativa, cuyo valor predominante es el de la seguridad jurídica, y una aplicación inclinada hacia las consecuencias, cuyo fin primordial es el de la justicia del caso. Ambos esquemas son insostenibles por sí solos. El primero conduce a la incomunicación entre el derecho y la sociedad, mientras el segundo reduce el derecho a una actividad política carente de reglas y de suyo impredecible.

La determinación de las circunstancias personales relevantes para diferenciar los casos iguales de los diferentes es una de las dificultades mayores para aplicar el principio de igualdad. En este evento, como en muchos otros problemas propios de la interpretación jurídica, la mejor solución se encuentra en la delimitación de un punto intermedio entre igualdad general y la particularidad individual.

5. Las normas generales y abstractas cumplen con la obligación constitucional de realizar la justicia en la medida en que respondan, en términos globales, a los principios y valores del Estado social de derecho. Al momento de ser aplicada dichas normas las personas afectadas pueden poner de presente situaciones personales que justifican la aplicación judicial de una excepción con base en el principio de equidad. Sin embargo, no toda dificultad personal puede dar lugar a una exoneración de la obligación normativa. La funcionalidad del derecho depende, por lo menos en principio, de la exigencia objetiva de ciertas capacidades mínimas para el desenvolvimiento social y económico de las personas. De no ser así la aplicación del derecho se enfrentaría a dificultades propias de una individualización ad infinitum que las entidades públicas no estarían en capacidad de efectuar ni de resolver. Es importante tener presente que la individualización casuística para efectos de la realización de la justicia material no puede tener lugar en la administración pública -que actúa a través de normas generales- de la misma manera y con la misma intensidad que se presenta en las decisiones judiciales.

6. Las normas jurídicas deben tratar de manera diferente una especificidad personal, sólo cuando dicho tratamiento sea indispensable para mantener condiciones de igualdad básica de oportunidades. En este orden de ideas, las normas jurídicas que imponen condiciones previas demasiado onerosas como requisito para acceder a ciertos beneficios pueden violar el principio de igualdad si se demuestra que tales exigencias constituyen una barrera económica para el in-

greso de un grupo de personas, la cual representa una diferencia irrelevante para los objetivos del procedimiento empleado. Así por ejemplo, una convocatoria para concursar por un cargo cuyo sueldo es el salario mínimo, no podría imponer como requisito previo el pago de un formulario cuyo valor es equivalente al salario mínimo mensual. El pago del formulario desvirtuaría el objetivo que consiste en demostrar una seriedad mínima y entrañaría la exclusión de un gran número de personas simplemente por su condición económica, lo cual representa una característica irrelevante en este evento.

7. En el caso sub iudice, resulta difícil demostrar que el pago de 2.000 constituye una barrera para el ingreso de las personas que carecen de empleo. Esta cifra significa menos del dos por ciento (2%) del salario mínimo mensual. La disponibilidad de esta suma de dinero debe ser entendida como parte de ese ámbito de lo imponderable personal cuyas manifestaciones no pueden ser tenidas en cuenta por el derecho. Dicho en otras palabras, la realización de la justicia material tiene, entre otras limitaciones, aquella que proviene del presupuesto de una igualdad mínima en la capacidad de todas las personas para desempeñarse económica y socialmente. Otras exigencias tales como el traslado al lugar donde se efectúa el concurso o la presencia física durante un tiempo determinado, hacen parte de este ámbito personal en el cual se exigen mínimos básicos y necesarios que no son susceptibles de diferenciación casuística para efectos de aplicación del principio de igualdad. En síntesis, la condición de desempleo resulta irrelevante para establecer una diferencia entre concursantes que pagan 2000 pesos por el formulario de inscripción.

b) Fin de la norma y razonabilidad.

Una vez desvirtuada la diferencia fáctica aducida por el peticionario queda sin piso el argumento de la discriminación. Sin embargo, no sobra completar el análisis de los dos puntos restantes.

1. La norma que impone el pago de los dos mil pesos tiene dos propósitos complementarios. En primer término busca el cubrimiento parcial de los costos derivados de la convocatoria pública. Según lo explican las directivas del establecimiento universitario, se trata de un cubrimiento mínimo que apenas alcanza para pagar el valor de la papelería. En segundo lugar, al exigir un esfuerzo económico inicial, la norma pretende obtener una primera manifestación de seriedad de parte de los concursantes y, de esta forma, servir de filtro para reducir el número de los postulantes y hacer más expedita la selección.

2. El medio utilizado para obtener el fin de la norma no representa dificultad desde el punto de vista de la validez. En efecto, el artículo 113 del Acuerdo Superior 01 establece que “para la administración y manejo de los recursos generados por actividades administrativas (...) el Consejo Superior puede crear

y reglamentar fondos, cuentas y programas especiales, conforme a la ley, con el fin de garantizar el fortalecimiento de las funciones propias de la institución”. Ninguna de estas normas se refiere a la posibilidad de cobrar por el formulario de inscripción. Sin embargo, esta posibilidad se deduce claramente del citado artículo 113, el cual, a su turno encuentra fundamento en los artículos 65 y 85 de la Ley 30 de 1992, referentes a la organización del servicio público de la educación superior.

3. En cuanto a la razonabilidad del monto dinerario impuesto a los concursantes ya han sido señalados en esta providencia elementos suficientes para concluir que la suma de dos mil pesos, no representa una barrera que impida el ingreso de un sector de la población al servicio público y que, además, si ello de hecho pudiese tener lugar en un caso específico, ello entraría dentro de un ámbito personal en donde los imponderables no pueden ser previstos y solucionados por las normas jurídicas. La obligación del Estado social de derecho, encuentra en este ámbito personal una frontera que no siempre puede superar a la hora de realizar la justicia material. Aquí se pone en evidencia la capacidad limitada del derecho para regular las conductas y para transformar la realidad social.

C. Conclusiones.

1. El peticionario estima que ha sido violado su derecho a la igualdad al exigírsele el pago del formulario para la inscripción en el concurso sin tener en consideración su situación de desempleado. Sin embargo, un análisis de la situación de los postulantes muestra cómo, el hecho de carecer de empleo, no es una circunstancia relevante para exigir un tratamiento especial en relación con los demás participantes que pagan por el formulario.

La actuación social de una persona se encuentra en parte determinada por una serie de dificultades que el derecho no puede entrar a solucionar, so pena de perder el carácter general de sus reglas y de convertirse en una actividad dependiente de contingencias individuales cuya solución es más propia de una labor social o política que jurídica. De la administración pública no se puede demandar una exigencia de individualización casuística para efectos de la realización de la justicia material similar a la que se demanda de las decisiones judiciales.

DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de Revisión,

T-563/94

RESUELVE:

Primero. CONFIRMAR la sentencia del Tribunal Administrativo de Antioquia por medio de la cual se denegó la tutela solicitada, con fundamento en los argumentos expuestos en esta providencia.

Segundo. ENVIAR copia de la Sentencia al Tribunal Administrativo de Antioquia para lo de su competencia.

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

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, Magistrado Ponente

CARLOS GAVIRIA DIAZ, Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO, Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO, Secretaria General

SENTENCIA No. T-564 de diciembre 06 de 1994

FISCALIA GENERAL DE LA NACION-Controversia sobre régimen laboral

La controversia sobre el régimen salarial aplicable a los funcionarios de la Fiscalía General de la Nación que no se acogieron a las nuevas disposiciones laborales es, prima facie, un asunto de orden legal, ajeno a la competencia de los jueces de tutela. La discusión en torno a la debida interpretación de normas de inferior jerarquía que consagran derechos legales no exhibe, en principio, relevancia constitucional directa, que ofrezca un sustento jurídico suficiente con miras a incoar la protección inmediata de los derechos fundamentales. La hipótesis de una vulneración directa de los derechos fundamentales de los petentes tendría únicamente sustento, y habilitaría el ejercicio de la acción de tutela, si es posible demostrar que la interpretación de las normas realizada por la autoridad pública demandada es ostensiblemente irrazonable, y que la interpretación propuesta por los interesados es la única admisible a la luz del texto constitucional. Bastaría entonces analizar si existe por lo menos una interpretación razonable contraria a la propuesta por los peticionarios para concluir que el problema aquí discutido no es de carácter constitucional sino legal, siendo improcedente la acción de tutela.

TUTELA CONTRA INTERPRETACION LEGAL-Improcedencia

El asunto debatido exhibe naturaleza legal y su resolución corresponde a los jueces ordinarios. La presunta discriminación auspiciada por la autoridad pública demandada no tiene origen exclusivamente en la interpretación que hace de las normas salariales, sino en la propia normatividad dictada en desarrollo de la Ley

4a. de 1992 que establece un beneficio adicional para unos funcionarios y no para otros, pese a que, en principio, pertenezcan a una misma categoría salarial. Una y otra actuación, el acto ejecutivo y el acto legislativo, afectan a la generalidad de los servidores públicos con régimen salarial ordinario vinculados a la Fiscalía y su constitucionalidad puede ser controvertida ante las autoridades judiciales competentes.

PRINCIPIO DE FAVORABILIDAD EN LA APLICACION E INTERPRETACION DE FUENTES FORMALES DE DERECHO

El principio de favorabilidad para el trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho, no convierte el problema aquí planteado en un asunto constitucional, pese a ser de obligatoria observancia por el juez ordinario en la resolución de los controversias jurídicas concretas.

DERECHOS DE RANGO LEGAL-Incremento salarial /MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL /ACCION DE TUTELA-Improcedencia

Los derechos presuntamente desconocidos con la conducta omisiva de la autoridad pública son definitivamente de rango legal. La violación de derechos fundamentales, de haberse producido, sería indirecta o consecutiva y no, como se pretende, inmediata y manifiesta. De aceptarse la procedencia de la acción de tutela en estos casos, por ser el medio de defensa más eficaz, ésta vendría a sustituir a la casi totalidad de las acciones y recursos legales. El reconocimiento de derechos legales litigiosos, en este caso, el derecho a un incremento salarial adicional y a una específica escala de salarios, debe, por tanto, plantearse ante los jueces ordinarios competentes.

Ref.: Expediente T-43816.

Actor: Iris Urrego Puerta y otros.

Magistrado Ponente: Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ.

Sentencia aprobada por la Sala Tercera de Revisión, en la ciudad de Santafé de Bogotá, D.C., a los seis (6) días del mes de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

Temas:

- Interpretación de normas de rango legal.
- Igualdad ante la ley.
- Derecho a la subsistencia.
- Procedencia de la acción de tutela.

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz y José Gregorio Hernández Galindo, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL PUEBLO
Y
POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

La siguiente

SENTENCIA

En el proceso de tutela No. T-43816 promovido por Luis Guillermo Peña Londoño, en representación de Iris Urrego Puerta y otros, contra el Jefe Administrativo y Financiero de la Fiscalía General de la Nación, Seccional Antioquia.

ANTECEDENTES

1. Iris Urrego Puerta, Alvaro Estrada Giraldo, Jorge Orlando Chaverra Pérez, José Urípides Méndez Ruiz, Beatriz Elena Sánchez Ospina, Gustavo de Jesús Restrepo Henao, Fabio de J. Gaviria Sánchez, Luis Emilio Grisales Grisales, Efrén de Jesús Saldarriaga Londoño, Alberto Nicolás Salazar Ocampo, Daniel Antonio Pulgarín Pulgarín, Miguel Angel Arias, Fanor Antonio Carpio Cataño, José Alcides Giraldo Montes, Hugo Fernando Castañeda Arenas, Nelly del Carmen Marín Gil, María Eugenia García, Amparo Velázquez Laverde, Carlos Mario Cortés Pimienta, Luis Octavio Muñoz Montoya y Miguel Angel Mora Salgar, actuando por intermedio de apoderado, interpusieron acción de tutela contra el Jefe Administrativo y Financiero de la Fiscalía General de la Nación, Seccional Antioquia, doctor Vicente Fernández, con fundamento en los hechos que a continuación se exponen.

2. Los peticionarios son funcionarios de la Fiscalía General de la Nación, creada y reglamentada por el Decreto 2699 de 1991, y afirman pertenecer a la categoría de servidores públicos que no se acogieron al nuevo régimen regulado en el mencionado decreto -régimen salarial de la Fiscalía-, ya que optaron por continuar con el régimen salarial ordinario que tenían como funcionarios de instrucción criminal, según la facultad consagrada en el artículo 64, párrafo, numeral 3º, del mencionado decreto.

3. Los actores manifiestan que sus derechos fundamentales al trabajo, a la igualdad, a una vida digna están siendo vulnerados y se desconoce la prohibición de la trata de seres humanos, por las omisiones de la autoridad pública, consistentes en:

3.1. La negativa, desde 1993, de cancelar el incremento salarial del 2.5% sobre la asignación básica mensual, a que se refiere el artículo 17 del Decreto 057 de 1993. El artículo 17 establece:

“En desarrollo con lo dispuesto en el parágrafo del artículo 14 de la Ley 4a. de 1992, los empleados de la Rama Judicial que opten por el régimen establecido en el presente Decreto tendrán derecho a un incremento del dos punto cinco por ciento (2.5%) sobre la asignación básica mensual que tenían a 31 de diciembre de 1992, sin perjuicio de los incrementos decretados por el Gobierno para el año 1993”.

3.2 La negativa de dar aplicación al Decreto 84 de 1994, “por el cual se fijan la escala de asignación básica para los empleos de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones en materia salarial”, actualmente vigente.

4. Manifiestan que el funcionario demandado justifica su omisión en una circular expedida por la Fiscalía General de la Nación, la cual va en contra de disposiciones superiores.

“Permitir que en el país se siga legislando por circulares, directivas o meros conceptos que no son de obligatorio cumplimiento. Es permitir el sometimiento de los administrados a una trata de seres humanos según los caprichos del funcionario que interpreta por encima de la ley, y en materia trascendental como la laboral, donde sus normas son consideradas como de orden público, no pueden permitir los señores Jueces el abuso del Derecho, el abuso del poder mediante esta clase de interpretaciones que burlan abiertamente el derecho al trabajo consagrado en el artículo 25 de la Constitución Nacional, porque el derecho al trabajo no es solamente la posibilidad de tener un trabajo en condiciones dignas y justas sino también de obtener la remuneración legal consagrada para el mismo”.

5. Los petentes interponen la acción de tutela, ya que “es el medio objetivamente más eficaz para la protección de los derechos fundamentales, pues de someter esta reclamación a la vía Contencioso Administrativa, donde tocaría esperar un promedio de 7 años para ver el resultado, sería iluso pensar en justicia”.

6. Solicitan se ordene al Jefe Administrativo y Financiero de la Fiscalía cancelarles el 2.5% mensual sobre la asignación devengada con retroactividad

al 1º de enero de 1993. También pretenden que se ordene el reconocimiento de su salario, a partir del 1º de enero de 1994, según lo previsto en el Decreto 084 de 1994; se disponga lo correspondiente para cubrir la respectiva retroactividad, y se advierta al funcionario para que no vuelva a acontecer la vulneración.

7. El Juzgado 11 Civil Municipal de Medellín, mediante auto del 3 de junio de 1994, asumió el conocimiento del proceso y dispuso oficiar al funcionario demandado para que informara sobre los motivos que lo llevaron a no dar aplicación a las normas invocadas, así como a la Fiscalía General de la Nación, a fin de verificar si los solicitantes se encontraban vinculados laboralmente a esa entidad a la fecha de la interposición de la tutela.

7.1. La Dirección Seccional Administrativa y Financiera de la Fiscalía General de la Nación, mediante oficio No. 1818 de junio 9 de 1994, certificó que los actores hacían parte del personal de la Fiscalía General de la Nación en dicha fecha.

7.2. El Director Seccional Administrativo y Financiero de Medellín, Juan Vicente Fernández Barroso, informó a la Juez 11 Civil Municipal que para la vigencia presupuestal de 1994, esa Dirección Seccional está cancelando sueldos a funcionarios y empleados de la Fiscalía General de la Nación conforme al memorando No. 00024 del 15 de febrero último, expedido por la Dirección Nacional Administrativa y Financiera.

“REPUBLICA DE COLOMBIA
FISCALIA GENERAL DE LA NACION
SECCION RECURSOS HUMANOS”

DECRETOS DE SALARIOS
-000024-

Para: Directores Regionales y Seccionales Administrativo y Financiero y Personal del Nivel Central

De: Elena Mesa Zuleta - Directora Nacional Administrativa y Financiera

Fecha: 15 febrero 1994

“Los decretos de salarios de 1993 fueron los: 51, 52 y 53, han sido modificados en 1994 con los Decretos: 104, 84 y 108 respectivamente”.

Aporta al proceso fotocopia de la Circular 00005 de febrero de 1994 emanada de la Fiscalía General de la Nación y dirigida a los funcionarios de la

DECRETO SALARIO 1993	A QUIENES SE APLICA	DECRETO SALARIO 1994
51	A quienes manifestaron en 1992, su decisión de continuar con el régimen salarial de la Rama Judicial.	104
52	A quienes en 1992 manifestaron su decisión de acogerse al régimen salarial de la Fiscalía General de la Nación (D. 900).	84
53	A quienes se acogieron a dicho decreto en 1993, INGRESARON a la Entidad a partir del 1o. de enero de 1993, y a quienes opten antes del 28 de febrero de 1994 por el Decreto 108/94.	108

entidad en general, en la que se precisa que el artículo 17 del Decreto 057 de 1993 no es aplicable a los servidores públicos de la Fiscalía General de la Nación.

“CIRCULAR No. FG-OJ No. 0005

Para: Todos los funcionarios

De: Fiscal General de la Nación

Fecha: 12 febrero 1993

“Teniendo en cuenta las últimas disposiciones del Gobierno Nacional en materia salarial y en razón a las múltiples inquietudes que se han suscitado, a continuación me permito hacer precisión sobre la aplicación de las mismas:

(...)

1. Los funcionarios de la FISCALIA GENERAL DE LA NACION que optaron por el régimen salarial previsto en el Decreto 2699 de 1991, modificado por el Decreto 900/92, se registrarán por el régimen salarial establecido en el Decreto 52 de 1993, pudiendo optar antes del 28 de febrero de 1993, por una sola vez, por el régimen salarial y prestacional contenido en el Decreto 53 de 1993.

2. Los funcionarios de la FISCALIA GENERAL DE LA NACION que no se acogieron al régimen salarial previsto en el Decreto 2699/91, modificado por el Decreto 900/92, y que continuaron con el régimen salarial y prestacional que traían antes de su incorporación, a la Fiscalía, podrán optar por una sola

vez, antes del 28 de febrero de 1993, por el régimen salarial establecido por el Decreto 53 de 1993.

3. Si se acogen a la anterior opción, no tendrán derecho a las primas de antigüedad, ascensional, capacitación, ni a las primas y sobresueldos previstos en los Decretos 1777 y 1730 de 1992 como a ninguna otra sobreremuneración.

“Si los funcionarios que no se acogieron al régimen salarial del Decreto 2699/91, no optan antes del 28 de febrero de 1993 por el régimen salarial y prestacional establecido por el Decreto 53 de 1993, se les aplicará el Decreto 51 de 1993 “Por el cual se dictan unas disposiciones en materia salarial y prestacional de la Rama Judicial del Ministerio Público, de la Justicia Penal Militar y se dictan otras disposiciones”, caso en el cual continuarán disfrutando de sus primas de antigüedad, capacitación, ascensional y demás prestaciones a que tenían derecho antes de su incorporación a la FISCALIA GENERAL DE LA NACION.

“Estos funcionarios no podrán acogerse al Decreto 57 de 1993, toda vez que por disposición expresa de los artículos 2º y 3º del mismo, el régimen salarial y prestacional allí contenido no es aplicable a los servidores de la FISCALIA GENERAL DE LA NACION”.

8. El Juzgado 11 Municipal de Medellín, mediante sentencia de junio 20 de 1994, tuteló los derechos al trabajo, a la dignidad humana y a la igualdad de los demandantes y ordenó a la Fiscalía Seccional de Antioquia cancelarles, desde el 1º de enero de 1993, el 2.5% sobre su salario según el artículo 17 del Decreto 057 de 1993, así como “el mayor valor dejado de pagar desde el 1 de enero del presente año conforme al Decreto 084 de 1994”.

Considera la Juez, que la Fiscalía General de la Nación, so pretexto de hacer claridad sobre las normas expedidas por el Gobierno en materia salarial, realiza “interpretaciones auténticas” de ellas, función que sólo le compete al legislador, y pretende de este forma “dejar sin piso una disposición legal”, lo que resulta inaceptable. Afirma que mediante la circular se desconoce, sin ningún respaldo jurídico, lo ordenado en los decretos que establecen el régimen salarial para los funcionarios de la Fiscalía.

“Este despacho está convencido que los aquí demandantes, provenientes de los anteriores juzgados de Inscriminal, al no acogerse al régimen prestacional establecido por el Decreto 2699 de 1991, ni al 53 de 1993, y manifestar su acogimiento al régimen establecido por el Decreto 57 del último año citado, tienen derecho a que el salario que devengaban a 31 de diciembre de 1992, fuera incrementado en un 27.5%, esto es, un 2.5% adicional al incremento establecido por el Gobierno Nacional para 1993, y a que su salario a partir del

primero de enero del corriente año se les cancele de conformidad con lo mandado por el Decreto 084 de 1994”.

De otra parte, el fallador admite que los peticionarios disponen de medios de defensa judicial ante la jurisdicción contencioso administrativa para reclamar el restablecimiento de los derechos vulnerados, pero considera que obligarlos a utilizar dicha vía es “deferirles por espacio temporal desesperante la efectividad del derecho reclamado”.

Dado que los decretos mencionados establecen expresamente las fechas a partir de las cuales surten efecto -afirma-, y el gobierno debió destinar las partidas para su efectiva ejecución, es procedente tutelar los derechos vulnerados, sin que haya lugar a arbitrar los recursos correspondientes.

9. El Director Administrativo y Financiero de la Fiscalía General de la Nación, Seccional Medellín, interpuso recurso de apelación contra la anterior providencia, con fundamento en las siguientes razones:

9.1. El Decreto 057 de 1993 no es aplicable a los funcionarios de la Fiscalía General de la Nación. Los destinatarios de esta norma son los funcionarios de la Rama Judicial y no los de la Fiscalía. Estos últimos, si querían optar por el régimen especial establecido en desarrollo del artículo 14 de la Ley 04 de 1992, han debido acogerse al Decreto 053 de 1993. Por consiguiente, no tienen derecho al incremento salarial adicional del 2.5% establecido en el artículo 17 del D. 057 de 1993. Para gozar de este derecho, hubiera sido necesario que una norma similar fuera incluida en el D. 053 de 1993, régimen especial por el que podían optar los funcionarios de la Fiscalía, lo que no ocurrió.

9.2. El Decreto 084 de 1994 es aplicable únicamente a los funcionarios de Fiscalía General de la Nación que durante 1993 se rigieron por el Decreto 052 de 1993 y no se acogieron al Decreto 053 de 1993, en desarrollo del artículo 14 de la Ley 4a. de 1992.

10. El apoderado de los peticionarios presentó escrito ante el juez de tutela en segunda instancia -Juez Sexto Civil del Circuito- en el que solicita la confirmación del fallo impugnado. Sostiene que el apelante limitó su inconformidad con la sentencia de tutela a la aplicación del Decreto 057 de 1993 y guardó silencio sobre el otro extremo del debate, referido a la aplicabilidad del Decreto 084 de 1994, habiendo, por consiguiente, adquirido firmeza esta decisión. En cuanto a la negativa de autorizar el incremento adicional del 2.5%, manifiesta que este es un trato a todas luces discriminatorio:

“Cuando se creó la Fiscalía se dijo a esos empleados, entre ellos a mis representados: si se acogen al régimen de fiscalía, éstos serán sus salarios; si no optan por este régimen, seguirán recibiendo el mismo tratamiento que daré a

los juzgados (ésta es la cita mayor del Decreto 2699). Si en 1993 los funcionarios y empleados no acogidos al Decreto 53 (paralelo a lo que ocurría en fiscalía), recibieron un incremento del 27.5%, resultaría a todas luces discriminatorio no beneficiar en esa proporción a los de fiscalía, pues iría en contra del querer expresado en dicho Decreto 2699”.

11. El Juzgado Sexto Civil del Circuito de Medellín, mediante sentencia del 14 de julio de 1994, confirmó la sentencia impugnada, pero la aclaró en el sentido de que debían haberse tutelado los derechos fundamentales a la subsistencia y la igualdad e, indirectamente, los derechos fundamentales al trabajo y a la vida digna, y modificándola en el sentido de conceder la tutela como mecanismo transitorio.

El fallador de segunda instancia analiza tres aspectos de la situación planteada por los actores -existencia de derechos legales, vulneración de derechos fundamentales por desconocimiento de los derechos laborales y procedencia de la acción de tutela como mecanismo transitorio-, para amparar finalmente, en forma temporal, los derechos fundamentales vulnerados. Las siguientes son las razones que respaldan su decisión:

11.1. Los empleados y funcionarios de la Fiscalía General de la Nación se dividen en dos grupos para efectos salariales: a) los servidores que continúan con el régimen salarial ordinario -anterior al Decreto 2699 de 1991-, con derecho a devengar primas de antigüedad, ascensional y de capacitación, etc.; b) los servidores que se acogieron al régimen salarial especial, es decir, sin derecho a primas.

11.1.1. Los peticionarios pertenecen al primer grupo, no optaron por el régimen salarial especial establecido en los Decretos 2699 de 1991, 53 de 1993 y 108 de 1994. Por consiguiente, tienen derecho a la escala de asignación básica previsto en el artículo 1º del Decreto 084 de 1994, por permitirlo éste expresamente.

11.1.2. El incremento salarial adicional del 2.5% contemplado en el Decreto 057 de 1993, se aplica a los funcionarios de fiscalía que continúan con el régimen salarial ordinario, porque: a) los actores forman parte de la Fiscalía General de la Nación y ésta a su vez es uno de los órganos que integra la Rama Judicial, a cuyos servidores públicos está destinado el mencionado decreto; b) el principio constitucional de favorabilidad en materia de interpretación de la ley laboral obliga al juzgador a inclinarse por la posición que produzca mayor beneficio a los demandantes.

11.2. La Fiscalía General de la Nación -Dirección Administrativa y Financiera- otorga un tratamiento antinómico y contradictorio a sus servidores de

régimen salarial ordinario, entre ellos los actores que no se han acogido al régimen salarial especial:

“De un lado, se dice que no son empleados de la Rama Judicial para negarles el derecho al incremento salarial adicional contemplado en el artículo 17 del Decreto 57 de 1993 para los servidores de la Rama Judicial; y, de otro extremo, se les aplica un estatuto que sólo tiene como destinatarios a los empleados de la Rama Judicial (Decreto 104/94), privándoles así de los mayores beneficios que para ellos, para los servidores de la Fiscalía de Régimen salarial ordinario, consagra el artículo 1^o del Decreto 084 de 1994”.

Lo anterior, a juicio del fallador de segunda instancia, desconoce los derechos salariales de los actores, e implica una violación directa de los derechos constitucionales fundamentales a la subsistencia -que incluye el salario legal de carácter alimentario requerido para atender las necesidades vitales de los petentes y sus familias- y a la igualdad -por no existir motivo razonable que justifique el tratamiento diferente brindado a los actores y aquél brindado a los empleados de la Rama Judicial.

11.3. Los peticionarios reconocen que disponen de otros medios de defensa judicial -acciones ordinarias ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo-, pero que éstos no son tan eficaces como la acción de tutela. Por lo tanto, no hay duda que ejercen la acción como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

11.3.1. Se requiere que el juez de tutela imparta una orden inaplazable con arreglo a la cual puedan ampararse de manera efectiva y cierta los derechos fundamentales violados, particularmente el derecho a la subsistencia. Este “sería ficticio si los actores tuvieran que esperar la sentencia con la cual termina un proceso ordinario, en el que se reclaman salarios que tienen carácter alimentario. He aquí -continúa-, la inminencia de aquel perjuicio y la urgencia y gravedad que determinan que la tutela impetrada por los actores sea impostergable”.

11.3.2. Se podría pensar que la acción de tutela es improcedente a la luz del artículo 2^o del Decreto 306 de 1992, que impide su utilización para hacer respetar derechos de rango legal o hacer cumplir las leyes, decretos o reglamentos. No obstante, la Corte Constitucional inaplica esta norma por ser incompatible con el artículo 86 de la Carta. El incumplimiento o desacato de una norma puede constituir, al mismo tiempo, una omisión que viola o amenaza derechos fundamentales (Sentencia T-206 de 1994).

11.3.3. Tampoco es admisible el argumento basado en el artículo 1^o del Decreto 306 de 1992, que establece que no existe perjuicio irremediable cuando el interesado puede solicitar el restablecimiento o protección del derecho.

Como no se tiene información de que exista un acto administrativo en el que se manifieste la voluntad de este funcionario de no reconocer y pagar los derechos laborales a los petentes, éstos no disponen de la acción de nulidad o restablecimiento del derecho y, por lo tanto, no se les aplica la norma.

12. El Fiscal General de la Nación, Gustavo De Greiff Restrepo, mediante oficio FG-24127 del 29 de julio de 1994, solicita a la Corte la revisión de las sentencias de tutela proferidas por los Juzgados 11o. Civil Municipal y 6^o Civil del Circuito de Medellín, por considerar que se apartan del ordenamiento legal y causan grave perjuicio al Tesoro Nacional al ordenar erogaciones en favor de funcionarios, respecto de las cuales no ha mediado justo título. Reitera la existencia de regímenes salariales diversos para los funcionarios de la entidad que dirige, insiste en que los Decretos 57 de 1993 y 84 de 1994 no son aplicables a los petentes y sostiene que la acción de tutela es improcedente, advirtiendo, además, que no fue utilizada como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

13. Se aporta al proceso copia de la comunicación dirigida por la Jefe de la Oficina Jurídica del Departamento Administrativo de Servicio Civil a la Jefe de la Sección de Recursos Humanos de la Fiscalía General de la Nación, mediante oficio 0610 del 4 de febrero de 1993, en la que se describe el régimen salarial aplicable a los servidores de esa entidad. En ella se afirma que los funcionarios de la Fiscalía que no se acogieron al Decreto 2699 de 1991, ni al Decreto 53 de 1993, se rigen por el Decreto 51 de 1993, y no podían acogerse al Decreto 57 de 1993, el cual consagra el régimen salarial opcional únicamente para los servidores públicos de la Rama Judicial, sin que pueda hacerse extensivo a quienes fueron incorporados a la Fiscalía.

14. En memorial presentado ante la Secretaría de esta Corte el 27 de septiembre de 1994, la señora Beatriz Vergara de Rodríguez y treinta y cinco (35) personas más, todos ellos empleados de la Fiscalía General de la Nación, Seccional Santa Marta, solicitan se confirmen las sentencias de tutela en revisión, pero modificándolas en el sentido de aclarar que los peticionarios no tenían derecho al incremento del 2.5% establecido en el Decreto 57 de 1993, sino a que se les aplicara la tabla salarial del artículo 52 de 1993. Igualmente, piden se declare que las respectivas providencias cobijan no sólo a los actores que elevaron la acción sino a “todos aquellos servidores de la Fiscalía que en 1993 manifestaron su inequívoca voluntad de no acogerse a las prescripciones del Decreto de 1993”.

15. Esta Sala, mediante auto del 19 de octubre de 1994 no acogió la anterior solicitud, en razón de que las decisiones de tutela, en virtud de la ley, solamente surten efectos entre las partes (D. 2591 de 1991, art. 36).

FUNDAMENTOS JURIDICOS

Naturaleza jurídica de la controversia.

1. El debate normativo planteado por las partes refleja una controversia jurídica relacionada con la determinación del régimen salarial aplicable a un grupo de funcionarios de la Fiscalía que no se acogió al régimen salarial del Decreto 2699 de 1991, ni a las normas especiales dictadas en desarrollo de la Ley 4a. de 1992, de lo cual depende la cuantía de su salario.

Los peticionarios atribuyen al conflicto salarial carácter constitucional, debido a su estrecha relación con los derechos fundamentales al trabajo y a la igualdad. A su juicio, la no aplicación de los Decretos 057 de 1993 y 084 de 1994, vulnera su derecho constitucional fundamental a obtener oportunamente la remuneración legal correspondiente al trabajo desempeñado y los discrimina injustificadamente, pues a los restantes funcionarios de la Fiscalía y a los servidores públicos de la Rama Judicial, sí se les reconocen plenamente sus derechos laborales.

2. La verificación de una presunta vulneración de los derechos fundamentales a la igualdad, subsistencia y trabajo, requiere que se defina previamente la naturaleza de la situación planteada. La Corte ha señalado algunos criterios que permiten precisar la naturaleza constitucional o legal de un determinado asunto:

“La necesidad de distinguir cuándo un asunto o materia es de orden constitucional, y cuándo es de orden legal, hace necesario establecer claros criterios de interpretación que permitan al juez de tutela el cabal cumplimiento de su función protectora de los derechos fundamentales. Algunos de estos criterios son los siguientes:

“a. El juez constitucional debe apreciar si el caso concreto involucra la posible vulneración de uno o varios derechos fundamentales, independientemente de que las actuaciones públicas se viertan en actos jurídicos. En materia de control constitucional, las acciones u omisiones de la autoridad pública o del particular, con prescindencia de su denominación dogmática o legal, constituyen hechos empíricos o datos externos deducibles del respectivo contexto fáctico que deben ser examinados a la luz de los derechos fundamentales”.

“b. La conducta de la autoridad pública o del particular sólo debe ser objeto de juicio constitucional si ella vulnera o amenaza directamente un derecho fundamental. La lesión indirecta de un derecho fundamental, como consecuencia de la violación de la ley que lo regula o desarrolla, no es fundamento suficiente para tutelar el derecho, salvo de manera temporal para evitar un perjuicio irreme-

diable. La acción de tutela, por lo tanto, no es procedente en este evento por tratarse de una cuestión de derecho ordinario cuyo control corresponde a otros jueces y tribunales”.

“c. La mediatez o inmediatez de la vulneración o amenaza de un derecho constitucional sólo puede apreciarse en las circunstancias concretas del caso. De la índole de la lesión de los derechos depende, a su vez, la aptitud de los mecanismos de defensa judicial existentes para protegerlos (D. 2591 de 1991, art. 6-1^o). El juez constitucional deberá, en consecuencia, ponderar los intereses en juego y apreciar si la aducida violación es producto de una lesión directa de derechos fundamentales -la acción sería, por regla general, procedente-, o de la violación de la ley por una interpretación errónea o una aplicación indebida que, en caso de demostrarse judicialmente, conllevaría sólo a una infracción indirecta de la Constitución- hipótesis en la que la acción debe en principio rechazarse por improcedente- (...)”¹.

3. El Juez de tutela en segunda instancia estima que debe establecerse si los actores son titulares de los derechos laborales consagrados en normas legales, antes de concluir si el no reconocimiento de éstos, viola sus derechos constitucionales fundamentales. El planteamiento que el fallador hace del problema jurídico es acertado, en el sentido de que para verificar la existencia de una violación de derechos fundamentales, es necesario resolver previamente el conflicto sobre la aplicabilidad de los Decretos 057 de 1993 y 084 de 1994 a los peticionarios. El correcto entendimiento del alcance de las normas legales invocadas en el proceso -en cuanto a sus destinatarios, al régimen salarial general o especial que regulan, al carácter obligatorio u opcional del mismo según se trate de funcionarios nuevos o antiguos y al nivel salarial justo según el régimen prestacional aplicable a los diferentes empleados-, condiciona íntegramente la hipótesis de la vulneración de los derechos constitucionales alegados.

4. A juicio de la Corte, la controversia sobre el régimen salarial aplicable a los funcionarios de la Fiscalía General de la Nación que no se acogieron a las nuevas disposiciones laborales es, prima facie, un asunto de orden legal, ajeno a la competencia de los jueces de tutela. La discusión en torno a la debida interpretación de normas de inferior jerarquía que consagran derechos legales no exhibe, en principio, relevancia constitucional directa, que ofrezca un sustento jurídico suficiente con miras a incoar la protección inmediata de los derechos fundamentales.

La hipótesis de una vulneración directa de los derechos fundamentales de los petentes tendría únicamente sustento, y habilitaría el ejercicio de la acción de tutela, si es posible demostrar que la interpretación de las normas realizada

1 Corte Constitucional. Sentencia T-098 de 1994.

por la autoridad pública demandada es ostensiblemente irrazonable, y que la interpretación propuesta por los interesados es la única admisible a la luz del texto constitucional. Bastaría entonces analizar si existe por lo menos una interpretación razonable contraria a la propuesta por los peticionarios para concluir que el problema aquí discutido no es de carácter constitucional sino legal, siendo improcedente la acción de tutela.

Interpretaciones en torno al alcance de los Decretos 057 de 1993 y 084 de 1994.

5. Los actores pretenden que se imponga, mediante un pronunciamiento de tutela, una determinada interpretación de la ley: que los Decretos 057 de 1993 y 084 de 1994 le son aplicables, debido a su condición de empleados de la Fiscalía que no se acogieron al régimen salarial y prestacional de la entidad (D. 2699 de 1991), ni al régimen especial establecido en desarrollo de la Ley 4a. de 1992.

5.1. En relación con el Decreto 084 de 1994, los solicitantes de tutela fundan su pretensión de estar cobijados por ese Decreto en una interpretación literal de su artículo 11, el cual dispone: “Las normas contenidas en el presente Decreto se aplicarán a los servidores públicos de la Fiscalía General de la Nación que no optaron por el régimen especial establecido en el Decreto 53 de 1993”.

Ahora bien, una interpretación sistemática de las disposiciones que conforman el Decreto 084 de 1994, en particular del artículo 11 en conexidad con el 14 -que explícitamente deroga el Decreto 052 de 1992-, arroja una conclusión contraria: el Decreto 084 de 1994 sería aplicable, en forma exclusiva, a los funcionarios de la Fiscalía regidos por el régimen salarial y prestacional de la entidad (D. 2699 de 1991, D. 052 de 1992), los cuales no se acogieron al régimen especial del Decreto 53 de 1993. El Decreto 084 de 1994 no sería aplicable a los funcionarios de la entidad regidos por el régimen salarial y prestacional ordinario -pese al texto del artículo 11 del D. 084-, ya que el Decreto 051 de 1993 y el Decreto 104 de 1994 (derogatorio del primero), constituirían la normatividad que los rige en materia de salarios, primas de antigüedad, ascensional, capacitación y demás prestaciones, y no, como estiman los actores, el Decreto 052 de 1993 y sus posteriores reformas.

Esta segunda interpretación no se revela irracional y, por lo tanto, inconstitucional, ya que, de aceptarse la aplicación de las disposiciones salariales establecidas en el Decreto 084 de 1994 a los funcionarios de Fiscalía regidos por el régimen ordinario (con derecho a primas y demás prestaciones), éstos terminarían recibiendo una mayor remuneración por su trabajo que aquellos funcionarios de Fiscalía, con igual cargo y graduación, regidos por el régimen salarial de la entidad (D. 052 de 1993, D. 084 de 1994) y que no optaron por el

Decreto 053 de 1993, ya que estos últimos no tienen derecho a primas y demás prestaciones sociales como sí lo tienen los primeros.

Demostrada la existencia de una interpretación alternativa respecto del Decreto 084 de 1994, debe concluirse que el asunto debatido exhibe naturaleza legal y su resolución corresponde a los jueces ordinarios.

5.2. En relación con el Decreto 057 de 1993, los petentes estiman que es discriminatorio que a ellos no se les reconozca el incremento salarial adicional del 2.5% sobre el salario básico mensual al que tienen derecho los funcionarios de la Rama Judicial que tampoco se acogieron al régimen salarial especial establecido en el Decreto 057 de 1993. Consideran que para unos efectos son tratados como funcionarios de la Rama Judicial -en materia de la regulación del régimen salarial ordinario (D. 2699 de 1991) y de sus sucesivos reajustes (D. 051 de 1993, D. 104 de 1994) -pero para otros, en particular en lo que se refiere a la posibilidad de optar por el régimen salarial especial (D. 053 de 1993), son tratados como funcionarios de la Fiscalía, lo cual es arbitrario.

Los petentes parten de la premisa de que se encuentran colocados en igual situación que los empleados de la Rama Judicial, que tampoco se acogieron al régimen especial promulgado en desarrollo del artículo 14 de la Ley 4a. de 1992, razón por la cual tienen derecho a los mismos beneficios, entre ellos, el incremento salarial adicional del 2.5% (D. 057 de 1993, art. 17). El Fiscal General de la Nación, por su parte, sostiene que el régimen salarial especial al que podían acogerse los funcionarios de la entidad, tanto los cobijados por el régimen salarial ordinario como los regidos por el régimen salarial de la Fiscalía, era el D. 053 de 1993, por lo que los petentes no pueden pretender que se les aplique el artículo 17 del D. 057 de 1993 para obtener el incremento adicional dispuesto para funcionarios de la Rama Judicial que no optaron por el régimen especial.

La Ley 4a. de 1992, en desarrollo del artículo 150, numeral 19, literales e) y f) de la Constitución Política, señala los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos -entre ellos los servidores públicos de la Rama Judicial y de la Fiscalía General de la Nación-, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública. Uno de los propósitos de la Ley 4a. consistió en fortalecer la Rama Judicial mediante “el pago de unos salarios adecuados a la importancia del trabajo” y en eliminar la desproporción salarial existente entre los diferentes servidores públicos de la Rama Judicial², para lo que se propuso facultar al Gobierno para establecer una prima técnica a su favor, de forma que

2 Ponencia para primer debate al proyecto No. 32 del Senado de la República. Senador Gabriel Melo Guevara. Anales del Congreso Año XXXV No. 28. p. 3 febrero 25 de 1992.

se garantizara un tratamiento más equitativo a los funcionarios de menor grado.

A este respecto, el artículo 14 de la Ley 4a. de 1992 dispuso:

“Artículo 14.- El Gobierno Nacional establecerá una prima no inferior al 30% o ni superior al 60% del salario básico, sin carácter salarial para los Magistrados de todo orden de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial y Contencioso Administrativo, Agentes del Ministerio Público delegados ante la Rama Judicial y para los Jueces de la República, incluidos los Magistrados y Fiscales del Tribunal Superior Militar, Auditores de Guerra y Jueces de Instrucción Penal Militar, excepto los que opten por la escala de salarios de la Fiscalía General de la Nación, con efectos a partir del primero (1o.) de enero de 1993.

“Igualmente tendrán derecho a la prima de que trata el presente artículo, los delegados departamentales del Registrador Nacional del Estado Civil, los Registradores del Distrito Capital y los niveles Directivo y Asesor de la Registraduría Nacional del Estado Civil”.

“Parágrafo.- Dentro del mismo término revisará el sistema de remuneración de funcionarios y empleados de la Rama Judicial sobre la base de la nivelación o reclasificación atendiendo criterios de equidad”.

En uso de las facultades conferidas en el artículo 14 de la Ley 4a. de 1992, el Presidente de la República expidió los Decretos 053 y 057 de 1993. El primero tiene como destinatarios a los servidores públicos de la Fiscalía General de la Nación. El artículo 2º dispone que “los servidores públicos vinculados a la Fiscalía General de la Nación podrán optar por una sola vez antes del 28 de febrero de 1993 por el régimen salarial y prestacional establecido en el presente decreto. Los servidores públicos que no opten por el régimen aquí establecido continuarán rigiéndose por lo dispuesto en las normas legales vigentes a la fecha”. El segundo va dirigido a los servidores públicos de la Rama Judicial y de la Justicia Penal Militar. Su artículo 2º establece: “Los servidores públicos vinculados a la Rama Judicial y a la Justicia Penal Militar podrán optar por una sola vez, antes del 28 de febrero de 1993, por el régimen salarial y prestacional establecido en el presente Decreto. Los servidores públicos que no opten por el régimen aquí establecido continuarán rigiéndose por lo dispuesto en las normas legales vigentes a la fecha.”

En principio, es admisible la tesis según la cual el D. 057 de 1993 no es aplicable a los funcionarios de la Fiscalía, por existir una norma expresa que establece un régimen especial (D. 053 de 1993) para los servidores públicos de Fiscalía, bien sean de régimen salarial ordinario (D. 051 de 1993) o de régimen salarial de la entidad (D. 052 de 1993). Adicionalmente, el artículo 11 del De-

creto 053 de 1993 dispone que los servidores públicos que tomen la opción establecida en el decreto “no tendrán derecho a las primas de antigüedad, ascensional, capacitación y a las primas y sobresueldos establecidos en los Decretos 1077 y 1730 de 1992”, de lo que se infiere que sus destinatarios eran igualmente los funcionarios de Fiscalía regidos por el régimen salarial ordinario, y no sólo los regidos por el régimen salarial de la entidad.

Ahora bien, a la anterior interpretación se oponen los petentes por considerar que ella discrimina a los servidores públicos de Fiscalía que se rigen por el régimen salarial ordinario respecto de los vinculados a la Rama Judicial, ambos cobijados por el Decreto 051 de 1993, ya que a éstos últimos sí se les reconoce el incremento del 2.5% sobre el salario básico mensual.

A juicio de la Corte, la presunta discriminación auspiciada por la autoridad pública demandada no tiene origen exclusivamente en la interpretación que hace de las normas salariales, sino en la propia normatividad dictada en desarrollo de la Ley 4a. de 1992 que establece un beneficio adicional (D. 057 de 1993, art. 17) para unos funcionarios y no para otros, pese a que, en principio, pertenezcan a una misma categoría salarial. Una y otra actuación, el acto ejecutivo y el acto legislativo, afectan a la generalidad de los servidores públicos con régimen salarial ordinario vinculados a la Fiscalía y su constitucionalidad puede ser controvertida ante las autoridades judiciales competentes.

Varias interpretaciones son admisibles en torno al ámbito de aplicación y a los destinatarios de las normas en comento, por lo que debe ser la justicia contencioso administrativa, y no la jurisdicción constitucional, la llamada a resolver la presente controversia de orden legal. El principio de favorabilidad para el trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho (C.P. art. 53), no convierte el problema aquí planteado en un asunto constitucional, pese a ser de obligatoria observancia por el juez ordinario en la resolución de las controversias jurídicas concretas.

Improcedencia de la acción de tutela como vía principal.

6. Los peticionarios reconocen abiertamente que disponen de otros medios de defensa judicial para obtener la protección de sus derechos. No obstante, sostienen que la acción de tutela es procedente por ser el mecanismo más eficaz para el reconocimiento de sus derechos. Por la vía ordinaria, aducen, tardarían varios años para resolver su situación.

El Juez de primera instancia acoge integralmente este argumento y considera que obligar a los actores a utilizar la vía contencioso administrativa prolonga en forma “desesperante” la efectividad del derecho reclamado.

Las anteriores tesis hacen eco de una cita aislada de la jurisprudencia constitucional: "(...) el otro medio de defensa judicial a disposición de la persona que reclama ante los jueces la protección de sus derechos fundamentales ha de tener una efectividad igual o superior a la de la acción de tutela para lograr efectiva y concretamente que la protección sea inmediata"³.

El argumento de autoridad traído a colación por la parte y el Juez de instancia es irrelevante para el caso en estudio. Los derechos presuntamente desconocidos con la conducta omisiva de la autoridad pública son definitivamente de rango legal. La violación de derechos fundamentales, de haberse producido, sería indirecta o consecutiva y no, como se pretende, inmediata y manifiesta. De aceptarse la procedencia de la acción de tutela en estos casos, por ser el medio de defensa más eficaz, ésta vendría a sustituir a la casi totalidad de las acciones y recursos legales.

Sobre la improcedencia de la acción de tutela para el reconocimiento de derechos litigiosos de rango legal, la Corporación ha sostenido:

"Un pronunciamiento orientado a dar cabal satisfacción a las pretensiones del peticionario, rebasa el ámbito de la competencia del Juez de tutela, ...pues fuera de carecer de competencia para ello, no cuenta con los elementos de juicio indispensables a la finalidad de resolver sobre los derechos por cuyo reconocimiento y efectividad se propende. En este sentido los fallos emitidos en materia de acción de tutela no tienen virtualidad para declarar derechos litigiosos, menos aún cuando de estos se predica su carácter legal"⁴.

El reconocimiento de derechos legales litigiosos, en este caso, el derecho a un incremento salarial adicional y a una específica escala de salarios, debe, por tanto, plantearse ante los jueces ordinarios competentes.

Improcedencia de la acción de tutela como mecanismo transitorio.

7. El Juez de segunda instancia asume que los peticionarios interponen la acción de tutela como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, ya que reconocen la existencia de otros medios de defensa judicial pero aducen que no son tan eficaces. La inminencia, urgencia y gravedad del perjuicio irremediable -requisitos exigidos para que proceda la acción de tutela como mecanismo transitorio⁵, -están plenamente demostradas, a juicio del fallador, en virtud del carácter alimentario de los derechos salariales recla-

3 Corte Constitucional. Sentencia T-414 de 1992.

4 Corte Constitucional. Sentencia T-279 de 1993.

5 Corte Constitucional. Sentencia T-225 de 1993.

ados, cuya efectividad sería “ficticia” de verse obligados a esperar hasta la finalización de un proceso ordinario.

7.1. La inminencia del perjuicio que podrían sufrir los peticionarios, debido a la omisión de la autoridad pública de cancelarles el incremento salarial adicional del 2.5% según el D. 057 de 1993 y de ajustarles el salario según la escala salarial dispuesta en el D. 084 de 1994, no es de ninguna manera evidente. Estos perciben desde hace dos años una remuneración sin el indicado incremento adicional, lo cual, si bien puede ser injusto e ilegal, no representa un perjuicio inminente, menos aún, si la existencia de un derecho al mencionado porcentaje es de suyo incierto y depende, precisamente, de la definición judicial respectiva.

7.2. La urgencia de la intervención del Juez de tutela para evitar el daño a los peticionarios tampoco es manifiesta. La relación que se entabla entre la necesidad del reconocimiento inmediato de los derechos legales y el derecho fundamental a la subsistencia, dado el “carácter alimentario” del salario básico, proyecta la idea que de no autorizarse el aumento respectivo, los actores se verían compelidos a la indigencia, situación hipotética que parece más un exceso retórico que una realidad fáctica y jurídica. Actualmente los actores no reciben el mayor salario a que dicen tener derecho, y no por ello están en peligro los medios materiales mínimos que les posibilitan una existencia digna (derecho a la subsistencia). Tampoco es posible afirmar que se les imparte un trato discriminatorio, ya que pueden existir razones legales compatibles con el orden constitucional -factores salariales y prestacionales- que expliquen la diversidad de trato entre los diferentes servidores públicos vinculados a la Fiscalía, y de éstos y los funcionarios de la Rama judicial que no se acogieron al régimen especial dictado en desarrollo de la Ley 4a. de 1992.

CONCLUSION

8. Los derechos cuyo reconocimiento pretenden los petentes son de rango legal. En el evento de presentarse una vulneración de sus derechos fundamentales en virtud de la interpretación y aplicación de las normas legales, ella sería indirecta o consecuencial. La controversia sobre la normatividad aplicable debe ser resuelta por la justicia contencioso administrativa, de conformidad con la Constitución y las leyes. La acción de tutela es improcedente por disponer de otros medios de defensa judicial. Tampoco se encuentra demostrado que la tutela deba concederse como mecanismo transitorio. Por el contrario, el perjuicio que pueden estar sufriendo los peticionarios no es irremediable. La declaración judicial de reconocimiento de sus derechos legales puede evitar que el presunto perjuicio que actualmente sufren los petentes adquiera el carácter de irremediable.

DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de Revisión,

RESUELVE

Primero. REVOCAR las sentencias del 20 de junio y del 14 de julio de 1994, proferidas por el Juzgado 11 Civil Municipal y por el Juzgado 6^o Civil del Circuito de Medellín, respectivamente.

Segundo. DENEGAR la acción de tutela interpuesta por los señores Iris Urrego Puerta, Alvaro Estrada Giraldo, Jorge Orlando Chaverra Pérez, José Urípides Méndez Ruiz, Beatriz Elena Sánchez Ospina, Gustavo de Jesús Restrepo Henao, Fabio de J. Gaviria Sánchez, Luis Emilio Grisales Grisales, Efrén de Jesús Saldarriaga Londoño, Alberto Nicolás Salazar Ocampo, Daniel Antonio Pulgarín Pulgarín, Miguel Angel Arias, Fanor Antonio Carpio Cataño, José Alcides Giraldo Montes, Hugo Fernando Castañeda Arenas, Nelly del Carmen Marín Gil, María Eugenia García, Amparo Velázquez Laverde, Carlos Mario Cortés Pimienta, Luis Octavio Muñoz Montoya y Miguel Angel Mora Salgar, contra el Jefe Administrativo y Financiero de la Fiscalía General de la Nación, Seccional Antioquia.

Tercero. LIBRESE comunicación al Juzgado 11 Civil Municipal de Medellín, con miras a que se surta la notificación de esta providencia, según lo establecido en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, Magistrado Ponente

CARLOS GAVIRIA DIAZ, Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO, Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO, Secretaria General

(Sentencia aprobada por la Sala Tercera de Revisión, en la ciudad de Santafé de Bogotá, D.C., a los seis (6) días del mes de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

**SENTENCIA No. T-565
de diciembre 06 de 1994**

**FISCALIA GENERAL DE LA NACION-Controversia
sobre régimen laboral**

La controversia sobre el régimen salarial aplicable a los funcionarios de la Fiscalía General de la Nación que no se acogieron a las nuevas disposiciones laborales es, prima facie, un asunto de orden legal, ajeno a la competencia de los jueces de tutela. La discusión en torno a la debida interpretación de normas de inferior jerarquía que consagran derechos legales no exhibe, en principio, relevancia constitucional directa, que ofrezca un sustento jurídico suficiente con miras a incoar la protección inmediata de los derechos fundamentales. La hipótesis de una vulneración directa de los derechos fundamentales de los petentes tendría únicamente sustento, y habilitaría el ejercicio de la acción de tutela, si es posible demostrar que la interpretación de las normas realizadas por la autoridad pública demandada es ostensiblemente irrazonable, y que la interpretación propuesta por los interesados es la única admisible a la luz del texto constitucional. Bastaría entonces analizar si existe por lo menos una interpretación razonable contraria a la propuesta por los peticionarios para concluir que el problema aquí discutido no es de carácter constitucional sino legal, siendo improcedente la acción de tutela.

**TUTELA CONTRA INTERPRETACION
LEGAL-Improcedencia**

El asunto debatido exhibe naturaleza legal y su resolución corresponde a los jueces ordinarios. La presunta discriminación auspiciada por la autoridad pública demandada no tiene origen exclusivamente en la interpretación que hace de las normas salariales, sino en la propia normatividad dictada en desarrollo de la Ley

4a. de 1992 que establece un beneficio adicional para unos funcionarios y no para otros, pese a que, en principio, pertenezcan a una misma categoría salarial. Una y otra actuación, el acto ejecutivo y el acto legislativo, afectan a la generalidad de los servidores públicos con régimen salarial ordinario vinculados a la Fiscalía y su constitucionalidad puede ser controvertida ante las autoridades judiciales competentes.

PRINCIPIO DE FAVORABILIDAD EN LA APLICACION E INTERPRETACION DE FUENTES FORMALES DE DERECHO

El principio de favorabilidad para el trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho, no convierte el problema aquí planteado en un asunto constitucional, pese a ser de obligatoria observancia por el juez ordinario en la resolución de las controversias jurídicas concretas.

DERECHOS DE RANGO LEGAL-Incremento salarial /MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL /ACCION DE TUTELA-Improcedencia

Los derechos presuntamente desconocidos con la conducta omisiva de la autoridad pública son definitivamente de rango legal. La violación de derechos fundamentales, de haberse producido, sería indirecta o consecutiva y no, como se pretende, inmediata y manifiesta. De aceptarse la procedencia de la acción de tutela en estos casos, por ser el medio de defensa más eficaz, ésta vendría a sustituir a la casi totalidad de las acciones y recursos legales. El reconocimiento de derechos legales litigiosos, en este caso, el derecho a un incremento salarial adicional y a una específica escala de salarios, debe, por tanto, plantearse ante los jueces ordinarios competentes.

Ref.: Expediente T-44011.

Actor: Antonio Omar Bedoya Noreña.

Magistrado Ponente: Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ.

Sentencia aprobada por la Sala Tercera de Revisión, en la ciudad de Santafé de Bogotá, D.C., a los seis (6) días del mes de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

Temas:

- Interpretación de normas de rango legal.
- Igualdad ante la ley.
- Derecho a la subsistencia.
- Procedencia de la acción de tutela.

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz, Dr. Carlos Gaviria Díaz y Dr. José Gregorio Hernández Galindo, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL PUEBLO
Y
POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

la siguiente,

SENTENCIA

En el proceso de tutela No. T-44011 promovido por Antonio Omar Bedoya Noreña, contra el Jefe Administrativo y Financiero de la Fiscalía General de la Nación, Seccional Antioquia.

ANTECEDENTES

1. Antonio Omar Bedoya Noreña interpone acción de tutela contra el Jefe Financiero y Administrativo de la Fiscalía General de la Nación, Seccional Antioquia, doctor Vicente Fernández, con fundamento en los siguientes hechos.

2. El peticionario es empleado de la Fiscalía General de la Nación. Afirma que no se acogió al nuevo régimen laboral regulado en el Decreto 2699 de 1991 -Estatuto Orgánico de la Fiscalía-, sino que optó por continuar con el régimen laboral correspondiente a los antiguos funcionarios de Instrucción Criminal, según la facultad establecida en el artículo 64, párrafo numeral 3^o.

3. El actor considera que se vulneran sus derechos fundamentales al trabajo, a la igualdad y a una vida digna, y se desconoce la prohibición de la trata de seres humanos, por las omisiones de la autoridad pública, consistentes en:

3.1. La negativa, desde 1993, de cancelar el incremento salarial del 2.5% sobre la asignación básica mensual, a que se refiere el artículo 17 del Decreto 057 de 1993. El artículo 17 establece:

“En desarrollo con lo dispuesto en el párrafo del artículo 14 de la Ley 4a. de 1992, los empleados de la Rama Judicial que opten por el régimen establecido en el presente Decreto tendrán derecho a un incremento del dos punto cinco por ciento (2.5%) sobre la asignación básica mensual que tenían a 31 de diciem-

bre de 1992, sin perjuicio de los incrementos decretados por el Gobierno para el año 1993”.

3.2. La negativa de dar aplicación al Decreto 84 de 1994, “por el cual se fijan la escala de asignación básica para los empleos de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones en materia salarial”, actualmente vigente.

4. Manifiesta que el funcionario demandado justifica su omisión en una circular expedida por la Fiscalía General de la Nación, la cual va en contra de disposiciones superiores.

“Permitir que en el país se siga legislando por circulares, directivas o meros conceptos que no son de obligatorio cumplimiento. Es permitir el sometimiento de los administrados a una trata de seres humanos según los caprichos del funcionario que interpreta por encima de la ley, y en materia trascendental como la laboral, donde sus normas son consideradas como de orden público, no pueden permitir los señores Jueces el abuso del Derecho, el abuso del poder mediante esta clase de interpretaciones que burlan abiertamente el derecho al trabajo consagrado en el artículo 25 de la Constitución Nacional, porque el derecho al trabajo no es solamente la posibilidad de tener un trabajo en condiciones dignas y justas sino también de obtener la remuneración legal consagrada para el mismo”.

5. El peticionario interpone la acción de tutela, ya que “es el medio objetivamente más eficaz para la protección de los derechos fundamentales, pues de someter esta reclamación a la vía Contencioso Administrativa, donde tocaría esperar un promedio de 7 años para ver el resultado, sería iluso pensar en justicia”.

6. Solicita se ordene al Jefe Financiero y Administrativo de la Fiscalía cancelarle el 2.5% mensual sobre la asignación devengada con retroactividad al 1o. de enero de 1993. Pretende igualmente que se ordene el reconocimiento de su salario, a partir del 1º de enero de 1994, según lo previsto en el Decreto 084 de 1994, se disponga lo correspondiente para cubrir la respectiva retroactividad y se advierta al funcionario para que no vuelva a repetirse esa conducta.

7. El Juzgado 13 Civil Municipal de Medellín, mediante auto de junio 8 de 1994, admitió la solicitud de tutela y dispuso notificar la decisión al funcionario demandado y requerirlo para que suministrara la información relacionada con los pagos efectuados al actor desde el 1o. de enero de 1994 hasta la fecha.

8. El Director Seccional Administrativo y Financiero de Medellín, Juan Vicente Fernández Barroso, mediante oficio DAF 001168 de junio 10 de 1994,

informa al Juez 13 Civil Municipal que para la vigencia presupuestal de 1994, esa Dirección Seccional está cancelando sueldos a funcionarios y empleados de la Fiscalía General de la Nación conforme al memorial No. 00024 del 15 de febrero último, expedido por la Dirección Nacional Administrativa y Financiera.

REPUBLICA DE COLOMBIA
FISCALIA GENERAL DE LA NACION
SECCION RECURSOS HUMANOS

DECRETOS DE SALARIOS
-000024-

Para: Directores Regionales y Seccionales Administrativo y Financiero y Personal del Nivel Central

De: Elena Mesa Zuleta - Directora Nacional Administrativa y Financiera

Fecha: 15 febrero 1994

DECRETO SALARIO 1993	A QUIENES SE APLICA	DECRETO SALARIO 1994
51	A quienes manifestaron en 1992, su decisión de continuar con el régimen salarial de la Rama Judicial.	104
52	A quienes en 1992 manifestaron su decisión de acogerse al régimen salarial de la Fiscalía General de la Nación (D 900).	84
53	A quienes se acogieron a dicho decreto en 1993, INGRESARON a la Entidad a partir del 1o. de enero de 1993, y a quienes opten antes del 28 de febrero de 1994 por el Decreto 108/94.	108

“Los decretos de salarios de 1993 fueron los: 51, 52 y 53, han sido modificados en 1994 con los Decretos: 104, 84 y 108 respectivamente”.

Aporta al proceso fotocopia de la Circular 00005 de febrero de 1994 emanada de la Fiscalía General de la Nación y dirigida a los funcionarios de la entidad en general, en la que se precisa que el artículo 17 del Decreto 057 de 1993 no es aplicable a los servidores públicos de la Fiscalía General de la Nación.

“CIRCULAR No. FG-OJ No. 0005”

Para: Todos los funcionarios

De: Fiscal General de la Nación

Fecha: 12 febrero 1993

“Teniendo en cuenta las últimas disposiciones del Gobierno Nacional en materia salarial y en razón a las múltiples inquietudes que se han suscitado, a continuación me permito hacer precisión sobre la aplicación de las mismas:

(...)

1. Los funcionarios de la FISCALIA GENERAL DE LA NACION que optaron por el régimen salarial previsto en el Decreto 2699 de 1991, modificado por el Decreto 900/92, se registrarán por el régimen salarial establecido en el Decreto 52 de 1993, pudiendo optar antes del 28 de febrero de 1993, por una sola vez, por el régimen salarial y prestacional contenido en el Decreto 53 de 1993.

2. Los funcionarios de la FISCALIA GENERAL DE LA NACION que no se acogieron al régimen salarial previsto en el Decreto 2699/91, modificado por el Decreto 900/92, y que continuaron con el régimen salarial y prestacional que traían antes de su incorporación, a la Fiscalía, podrán optar por una sola vez, antes del 28 de febrero de 1993, por el régimen salarial establecido por el Decreto 53 de 1993.

3. Si se acogen a la anterior opción, no tendrán derecho a las primas de antigüedad, ascensional, capacitación, ni a las primas y sobresueldos previstos en los Decretos 1977 y 1730 de 1992 como a ninguna otra sobreremuneración.

“Si los funcionarios que no se acogieron al régimen salarial del Decreto 2699/91, no optan antes del 28 de febrero de 1993 por el régimen salarial y prestacional establecido por el Decreto 53 de 1993, se les aplicará el Decreto 51 de 1993 “Por el cual se dictan unas disposiciones en materia salarial y prestacional de la Rama Judicial del Ministerio Público, de la Justicia Penal Militar y se dictan otras disposiciones”, caso en el cual continuarán disfrutando de sus primas de antigüedad, capacitación, ascensional y demás prestaciones a que tenían derecho antes de su incorporación a la FISCALIA GENERAL DE LA NACION.

“Estos funcionarios no podrán acogerse al Decreto 57 de 1993, toda vez que por disposición expresa de los artículos 2^o y 3^o del mismo, el régimen salarial y prestacional allí contenido no es aplicable a los servidores de la FISCALIA GENERAL DE LA NACION”.

9. El petente declarar que trabajó durante aproximadamente 17 años en los Juzgados Penales y de Instrucción Criminal, y que a partir del 1o. de julio de 1992 se incorporó a la Fiscalía como empleado de grado 10, con sueldo básico de \$ 245.000,00 para el año 1994, siendo su asignación básica anterior aproximadamente de \$203.000.00 pesos. Estima que el pago de su salario no se efectúa legalmente, como lo dispone el Decreto 84 de 1994 que establece un sueldo básico de \$410.710.00 pesos para el grado 10, “lógicamente incrementado por primas de antigüedad en un 90%”. A su juicio, debe aplicársele el Decreto 84 de 1994, ya que no se acogió al régimen salarial del Decreto 53 de 1993, tal y como dispone el mencionado decreto. En relación con el incremento salarial adicional del 2.5% al que hace mención el Decreto 57 de 1993, sostiene que no sabe si tiene derecho al mismo.

10. El Juzgado 13 Municipal de Medellín, mediante sentencia de junio 22 de 1994, niega por improcedente, la tutela solicitada. Aduce el fallador que la acción de tutela es un mecanismo subsidiario de protección de los derechos y no alternativo o adicional de la víctima, ni apropiado para ejercer control jurisdiccional de las actuaciones administrativas, salvo que se trate de su ejercicio cautelar. Invoca el artículo 2^o del Decreto 306 de 1992, en el que se establece la improcedencia de la acción de tutela con el fin de hacer respetar derechos de rango legal o hacer cumplir leyes, decretos o normas de inferior jerarquía. Para este objetivo, la Constitución ha consagrado la acción de cumplimiento (C.P. art. 87). Su aplicación, no obstante, requiere de desarrollo legal, sin que por ello sea admisible el ejercicio de la acción de tutela en el presente caso. Por último, el Juez de tutela sostiene que “la acción de tutela no puede ser entendida como CAUTELA, si es promovida para impugnar un acto administrativo..., siendo que para el efecto el ordenamiento jurídico consagra la acción de nulidad y restablecimiento del derecho”.

11. El peticionario interpone recurso de apelación contra la sentencia. Admite que, en principio, la vía contencioso administrativa es el medio judicial idóneo para controvertir la legalidad de los actos administrativos. Advierte, no obstante, que con la acción instaurada no pretende que se declare la legalidad o no del Decreto 084 de 1994, sino que se le tutele el derecho fundamental al trabajo, que no solamente es la posibilidad de obtener uno, sino también la de recibir una remuneración en forma oportuna”. Cita jurisprudencia de esta Corte en la que se afirma que no basta para negar la tutela solicitada que el Juez aduzca la existencia en abstracto de otro medio de defensa judicial, sino que éste ha “de tener una efectividad igual o superior a la de la acción de tutela... para lograr que la protección sea inmediata” (Sentencia ST-486 de 1992). Igualmente, invoca el impugnante la sentencia de esta Sala de Revisión ST-420 de 1993 que, en lo pertinente, sostiene:

“De otra parte, atendidas las circunstancias concretas del solicitante -cuyo sustento familiar depende de su trabajo- es evidente que someter la reclamación de 17 días de salario no pagados al desarrollo de un proceso laboral administrativo, se revela como una exigencia irrazonable, dadas la cuantía mínima de la pretensión, su duración y el costo asociado a la representación judicial, a lo que se añade la ausencia de conflictividad que apareja el fundamento de su pretensión y el reconocimiento de su derecho. La Sala considera que los anotados elementos de hecho que concurren en el presente caso, por su carácter singular y excepcional, conducen a admitir la procedencia de la acción de tutela que de otro modo no podría prosperar”.

12. El Juzgado Quinto Civil del Circuito de Medellín, mediante sentencia del 21 de julio de 1994, revocó la sentencia impugnada. En su lugar, tuteló los derechos fundamentales a la subsistencia, a la vida digna, al trabajo y la igualdad del peticionario y ordenó al Director Administrativo y Financiero de la Fiscalía, Seccional de Antioquia, disponer lo necesario para efectuar al peticionario el pago del incremento salarial adicional del 2.5% sobre su asignación básica mensual desde el 1o. de enero de 1993, según el artículo 17 del Decreto 057 de 1993, y el salario y prestaciones desde el 1o. de enero de 1994 de acuerdo con el Decreto 084 de 1994.

En relación con la procedencia de la acción de tutela, el fallador de segunda instancia estimó que “puede adelantarse a pesar de la posibilidad de recurrir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo para que decida el asunto, en razón de que, dadas las circunstancias del solicitante, esta acción es un mecanismo más eficaz para la protección de sus derechos fundamentales”.

Para decidir, el Juez de segunda instancia se basa en una sentencia sobre la misma materia, proferida por el Juez Sexto Civil del Circuito el 14 de julio de 1994, en la que se tutelaron los derechos a la igualdad y a la subsistencia de Iris Urrego Puerta y veinte personas más, vulnerados por las omisiones del Director Administrativo y Financiero de la Fiscalía General de la Nación, Seccional Antioquia. Según la providencia citada, el desconocimiento de los derechos legales de los peticionarios se evidencia en la inaplicación de los D. 57 de 1993 y D. 84 de 1994 que regulan el régimen salarial que los rige, conducta omisiva que viola de manera directa sus derechos fundamentales.

13. Mediante oficio OJ-00992 del 10 de agosto de 1994, la Jefe de la Oficina Jurídica de la Fiscalía General de la Nación, solicita a la Corte revisar la sentencia proferida por el Juez 5º Civil del Circuito de Medellín, debido a que, a su juicio, se aparta del ordenamiento legal y causa grave perjuicio al Tesoro Nacional al ordenar erogaciones en favor de funcionarios, respecto de las cuales no ha mediado justo título. Reitera la existencia de regímenes salariales diversos para los funcionarios de la entidad que dirige, insiste en que los Decretos 57 de

1993 y 84 de 1994 no son aplicables a los petentes y sostiene que la acción de tutela es improcedente, advirtiendo, además, que no fue utilizada como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

FUNDAMENTOS JURIDICOS

Precisión preliminar.

1. La acción de tutela interpuesta por el peticionario, señor Antonio Omar Bedoya Noreña, contra el Jefe Administrativo y Financiero de la Fiscalía General de la Nación, Seccional Antioquia, es sustancialmente igual a la incoada por Iris Urrego y veinte personas más, la cual fue resuelta inicialmente por el Juez 11 Civil Municipal de Medellín y confirmada por el Juez Sexto Civil del Circuito de la misma ciudad. Estos fallos fueron, a su vez, revisados y revocados por la Corte Constitucional, mediante sentencia T-564 de diciembre seis (6) de 1994 (expediente T-43816), que se transcribe a continuación en la parte pertinente:

“4. A juicio de la Corte, la controversia sobre el régimen salarial aplicable a los funcionarios de la Fiscalía General de la Nación que no se acogieron a las nuevas disposiciones laborales es, prima facie, un asunto de orden legal, ajeno a la competencia de los jueces de tutela. La discusión en torno a la debida interpretación de normas de inferior jerarquía que consagran derechos legales no exhibe, en principio, relevancia constitucional directa, que ofrezca un sustento jurídico suficiente con miras a incoar la protección inmediata de los derechos fundamentales.

“La hipótesis de una vulneración directa de los derechos fundamentales de los petentes tendría únicamente sustento, y habilitaría el ejercicio de la acción de tutela, si es posible demostrar que la interpretación de las normas realizadas por la autoridad pública demandada es ostensiblemente irrazonable, y que la interpretación propuesta por los interesados es la única admisible a la luz del texto constitucional. Bastaría entonces analizar si existe por lo menos una interpretación razonable contraria a la propuesta por los peticionarios para concluir que el problema aquí discutido no es de carácter constitucional sino legal, siendo improcedente la acción de tutela.

“Interpretaciones en torno al alcance de los Decretos 057 de 1993 y 084 de 1994.

“5. Los actores pretenden que se imponga, mediante un pronunciamiento de tutela, una determinada interpretación de la ley: que los Decretos 057 de 1993 y 084 de 1994 les son aplicables, debido a su condición de empleados de la Fiscalía que no se acogieron al régimen salarial y prestacional de la entidad

(D. 2699 de 1991), ni al régimen especial establecido en desarrollo de la Ley 4a. de 1992.

“5.1. En relación con el Decreto 084 de 1994, los solicitantes de tutela fundan su pretensión de estar cobijados por ese Decreto en una interpretación literal de su artículo 11, el cual dispone: “Las normas contenidas en el presente Decreto se aplicarán a los servidores públicos de la Fiscalía General de la Nación que no optaron por el régimen especial establecido en el Decreto 53 de 1993”.

“Ahora bien, una interpretación sistemática de las disposiciones que conforman el Decreto 084 de 1994, en particular del artículo 11 en conexidad con el 14 -que explícitamente deroga el Decreto 052 de 1992- , arroja una conclusión contraria: el Decreto 084 de 1994 sería aplicable, en forma exclusiva, a los funcionarios de la Fiscalía regidos por el régimen salarial y prestacional de la entidad (D. 2699 de 1991, D. 052 de 1992), los cuales no se acogieron al régimen especial del Decreto 53 de 1993. El Decreto 084 de 1994 no sería aplicable a los funcionarios de la entidad regidos por el régimen salarial y prestacional ordinario -pese al texto del artículo 11 del D. 084-, ya que el Decreto 051 de 1993 y el Decreto 104 de 1994 (derogatorio del primero), constituirían la normatividad que los rige en materia de salarios, primas de antigüedad, ascensional, capacitación y demás prestaciones, y no, como estiman los actores, el Decreto 052 de 1993 y sus posteriores reformas.

“Esta segunda interpretación no se revela irracional y, por lo tanto, inconstitucional, ya que, de aceptarse la aplicación de las disposiciones salariales establecidas en el Decreto 084 de 1994 a los funcionarios de Fiscalía regidos por el régimen ordinario (con derecho a primas y demás prestaciones), éstos terminarían recibiendo una mayor remuneración por su trabajo que aquellos funcionarios de Fiscalía, con igual cargo y graduación, regidos por el régimen salarial de la entidad (D. 052 de 1993, D. 084 de 1994) y que no optaron por el Decreto 053 de 1993, ya que estos últimos no tienen derecho a primas y demás prestaciones sociales como sí lo tienen los primeros.

“Demostrada la existencia de una interpretación alternativa respecto del Decreto 084 de 1994, debe concluirse que el asunto debatido exhibe naturaleza legal y su resolución corresponde a los jueces ordinarios.

“5.2. En relación con el Decreto 057 de 1993, los petentes estiman que es discriminatorio que a ellos no se les reconozca el incremento salarial adicional del 2.5% sobre el salario básico mensual al que tienen derecho los funcionarios de la Rama Judicial que tampoco se acogieron al régimen salarial especial establecido en el Decreto 057 de 1993. Consideran que para unos efectos son tratados como funcionarios de la Rama Judicial -en materia de la regulación

del régimen salarial ordinario (D. 2699 de 1991) y de sus sucesivos reajustes (D. 051 de 1993, D. 104 de 1994) -pero para otros, en particular en lo que se refiere a la posibilidad de optar por el régimen salarial especial (D. 053 de 1993), son tratados como funcionarios de la Fiscalía, lo cual es arbitrario.

“Los petentes parten de la premisa de que se encuentran colocados en igual situación que los empleados de la Rama Judicial, que tampoco se acogieron al régimen especial promulgado en desarrollo del artículo 14 de la Ley 4a. de 1992, razón por la cual tienen derecho a los mismos beneficios, entre ellos, el incremento salarial adicional del 2.5% (D. 057 de 1993, art. 17). El Fiscal General de la Nación, por su parte, sostiene que el régimen salarial especial al que podían acogerse los funcionarios de la entidad, tanto los cobijados por el régimen salarial ordinario como los regidos por el régimen salarial de la Fiscalía, era el D. 053 de 1993, por lo que los petentes no pueden pretender que se les aplique el artículo 17 del D. 057 de 1993 para obtener el incremento adicional dispuesto para funcionarios de la Rama Judicial que no optaron por el régimen especial.

“La Ley 4a. de 1992, en desarrollo del artículo 150, numeral 19, literales e) y f) de la Constitución Política, señala los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos -entre ellos los servidores públicos de la Rama Judicial y de la Fiscalía General de la Nación-, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública. Uno de los propósitos de la Ley 4a. consistió en fortalecer la Rama Judicial mediante “el pago de unos salarios adecuados a la importancia del trabajo” y en eliminar la desproporción salarial existente entre los diferentes servidores públicos de la Rama Judicial¹, para lo que se propuso facultar al Gobierno para establecer una prima técnica a su favor, de forma que se garantizara un tratamiento más equitativo a los funcionarios de menor grado.

“A este respecto, el artículo 14 de la Ley 4a. de 1992 dispuso:

“Artículo 14.- El Gobierno Nacional establecerá una prima no inferior al 30% ó ni superior al 60% del salario básico, sin carácter salarial para los Magistrados de todo orden de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial y Contencioso Administrativo. Agentes del Ministerio Público delegados ante la Rama Judicial y para los Jueces de la República, incluidos los Magistrados y Fiscales del Tribunal Superior Militar, Auditores de Guerra y Jueces de Instrucción Penal Militar, excepto los que opten por la escala de salarios de la Fiscalía General de la Nación, con efectos a partir del primero (1o.) de enero de 1993.

1 Ponencia para primer debate al proyecto No. 32 del Senado de la República. Senador Gabriel Melo Guevara. Anales del Congreso Año XXXV No. 28. p. 3 febrero 25 de 1992.

“Igualmente tendrán derecho a la prima de que trata el presente artículo, los delegados departamentales del Registrador Nacional del Estado Civil, los Registradores del Distrito Capital y los niveles Directivo y Asesor de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

“Parágrafo. Dentro del mismo término revisará el sistema de remuneración de funcionarios y empleados de la Rama Judicial sobre la base de la nivelación o reclasificación atendiendo criterios de equidad”.

“En uso de las facultades conferidas en el artículo 14 de la Ley 4a. de 1992, el Presidente de la República expidió los Decretos 053 y 057 de 1993. El primero tiene como destinatarios a los servidores públicos de la Fiscalía General de la Nación. El artículo 2º dispone que “los servidores públicos vinculados a la Fiscalía General de la Nación podrán optar por una sola vez antes del 28 de febrero de 1993 por el régimen salarial y prestacional establecido en el presente decreto. Los servidores públicos que no opten por el régimen aquí establecido continuarán rigiéndose por lo dispuesto en las normas legales vigentes a la fecha”. El segundo va dirigido a los servidores públicos de la Rama Judicial y de la Justicia Penal Militar. Su artículo 2º establece: “Los servidores públicos vinculados a la Rama Judicial y a la Justicia Penal Militar podrán optar por una sola vez, antes del 28 de febrero de 1993, por el régimen salarial y prestacional establecido en el presente Decreto. Los servidores públicos que no opten por el régimen aquí establecido continuarán rigiéndose por lo dispuesto en las normas legales vigentes a la fecha”.

“En principio, es admisible la tesis según la cual el D. 057 de 1993 no es aplicable a los funcionarios de la Fiscalía, por existir una norma expresa que establece un régimen especial (D. 053 de 1993) para los servidores públicos de Fiscalía, bien sean de régimen salarial ordinario (D. 051 de 1993) o de régimen salarial de la entidad (D. 052 de 1993). Adicionalmente, el artículo 11 del Decreto 053 de 1993 dispone que los servidores públicos que tomen la opción establecida en el decreto “no tendrán derecho a las primas de antigüedad, ascensional, capacitación y a las primas y sobresueldos establecidos en los Decretos 1077 y 1730 de 1992”, de lo que se infiere que sus destinatarios eran igualmente los funcionarios de Fiscalía regidos por el régimen salarial ordinario, y no sólo los regidos por el régimen salarial de la entidad.

“Ahora bien, a la anterior interpretación se oponen los petentes por considerar que ella discrimina a los servidores públicos de Fiscalía que se rigen por el régimen salarial ordinario respecto de los vinculados a la Rama Judicial, ambos cobijados por el Decreto 051 de 1993, ya que a éstos últimos sí se les reconoce el incremento del 2.5% sobre el salario básico mensual.

“A juicio de la Corte, la presunta discriminación auspiciada por la autoridad pública demandada no tiene origen exclusivamente en la interpretación que hace de las normas salariales, sino en la propia normatividad dictada en desarrollo de la Ley 4a. de 1992 que establece un beneficio adicional (D. 057 de 1993, art. 17) para unos funcionarios y no para otros, pese a que, en principio, pertenezcan a una misma categoría salarial. Una y otra actuación, el acto ejecutivo y el acto legislativo, afectan a la generalidad de los servidores públicos con régimen salarial ordinario vinculados a la Fiscalía y su constitucionalidad puede ser controvertida ante las autoridades judiciales competentes.

“Varias interpretaciones son admisibles en torno al ámbito de aplicación y a los destinatarios de las normas en comento, por lo que debe ser la justicia contencioso administrativa, y no la jurisdicción constitucional, la llamada a resolver la presente controversia de orden legal. El principio de favorabilidad para el trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho (C.P. art. 53), no convierte el problema aquí planteado en un asunto constitucional, pese a ser de obligatoria observancia por el juez ordinario en la resolución de los controversias jurídicas concretas.

Improcedencia de la acción de tutela como vía principal.

“6. Los peticionarios reconocen abiertamente que disponen de otros medios de defensa judicial para obtener la protección de sus derechos. No obstante, sostienen que la acción de tutela es procedente por ser el mecanismo más eficaz para el reconocimiento de sus derechos. Por la vía ordinaria, aducen, tardarían varios años para resolver su situación.

“El Juez de primera instancia acoge integralmente este argumento y considera que obligar a los actores a utilizar la vía contencioso administrativa prolonga en forma “desesperante” la efectividad del derecho reclamado.

“Las anteriores tesis hacen eco de una cita aislada de la jurisprudencia constitucional: “(...) el otro medio de defensa judicial a disposición de la persona que reclama ante los jueces la protección de sus derechos fundamentales ha de tener una efectividad igual o superior a la de la acción de tutela para lograr efectiva y concretamente que la protección sea inmediata”².

“El argumento de autoridad traído a colación por la parte y el Juez de instancia es irrelevante para el caso en estudio. Los derechos presuntamente desconocidos con la conducta omisiva de la autoridad pública son definitivamente de rango legal. La violación de derechos fundamentales, de haberse producido, sería indirecta o consecutiva y no, como se pretende, inmediata y

2 Corte Constitucional. Sentencia T-414 de 1992.

manifiesta. De aceptarse la procedencia de la acción de tutela en estos casos, por ser el medio de defensa más eficaz, ésta vendría a sustituir a la casi totalidad de las acciones y recursos legales.

“Sobre la improcedencia de la acción de tutela para el reconocimiento de derechos litigiosos de rango legal, la Corporación ha sostenido:

“Un pronunciamiento orientado a dar cabal satisfacción a las pretensiones del peticionario, rebasa el ámbito de la competencia del Juez de tutela, ...pues fuera de carecer de competencia para ello, no cuenta con los elementos de juicio indispensables a la finalidad de resolver sobre los derechos por cuyo reconocimiento y efectividad se propende. En este sentido los fallos emitidos en materia de acción de tutela no tienen virtualidad para declarar derechos litigiosos, menos aún cuando de estos se predica su carácter legal”³.

“El reconocimiento de derechos legales litigiosos, en este caso, el derecho a un incremento salarial adicional y a una específica escala de salarios, debe, por tanto, plantearse ante los jueces ordinarios competentes.

“Improcedencia de la acción de tutela como mecanismo transitorio.

“7. El Juez de segunda instancia asume que los peticionarios interponen la acción de tutela como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, ya que reconocen la existencia de otros medios de defensa judicial pero aducen que no son tan eficaces. La inminencia, urgencia y gravedad del perjuicio irremediable -requisitos exigidos para que proceda la acción de tutela como mecanismo transitorio⁴-, están plenamente demostradas, a juicio del fallador, en virtud del carácter alimentario de los derechos salariales reclamados, cuya efectividad sería “ficticia” de verse obligados a esperar hasta la finalización de un proceso ordinario.

“7.1. La inminencia del perjuicio que podrían sufrir los peticionarios, debido a la omisión de la autoridad pública de cancelarles el incremento salarial adicional del 2.5% según el D. 057 de 1993 y de ajustarles el salario según la escala salarial dispuesta en el D. 084 de 1994, no es de ninguna manera evidente. Estos perciben desde hace dos años una remuneración sin el indicado incremento adicional, lo cual, si bien puede ser injusto e ilegal, no representa un perjuicio inminente, menos aún, si la existencia de un derecho al mencionado porcentaje es de suyo incierto y depende, precisamente, de la definición judicial respectiva.

3 Corte Constitucional. Sentencia T-279 de 1993.

4 Corte Constitucional. Sentencia T-225 de 1993.

“7.2. La urgencia de la intervención del Juez de tutela para evitar el daño a los peticionarios tampoco es manifiesta. La relación que se entabla entre la necesidad del reconocimiento inmediato de los derechos legales y el derecho fundamental a la subsistencia, dado el “carácter alimentario” del salario básico, proyecta la idea que de no autorizarse el aumento respectivo, los actores se verían compelidos a la indigencia, situación hipotética que parece más un exceso retórico que una realidad fáctica y jurídica. Actualmente los actores no reciben el mayor salario a que dicen tener derecho, y no por ello están en peligro los medios materiales mínimos que les posibilitan una existencia digna (derecho a la subsistencia). Tampoco es posible afirmar que se les imparte un trato discriminatorio, ya que pueden existir razones legales compatibles con el orden constitucional -factores salariales y prestacionales- que expliquen la diversidad de trato entre los diferentes servidores públicos vinculados a la Fiscalía, y de éstos y los funcionarios de la Rama judicial que no se acogieron al régimen especial dictado en desarrollo de la Ley 4a. de 1992.

Conclusión.

“8. Los derechos cuyo reconocimiento pretenden los petentes son de rango legal. En el evento de presentarse una vulneración de sus derechos fundamentales en virtud de la interpretación y aplicación de las normas legales, ella sería indirecta o consecuencial. La controversia sobre la normatividad aplicable debe ser resuelta por la justicia contencioso administrativa, de conformidad con la Constitución y las leyes. La acción de tutela es improcedente por disponer de otros medios de defensa judicial. Tampoco se encuentra demostrado que la tutela deba concederse como mecanismo transitorio. Por el contrario, el perjuicio que pueden estar sufriendo los peticionarios no es irremediable. La declaración judicial de reconocimiento de sus derechos legales puede evitar que el presunto perjuicio que actualmente sufren los petentes adquiera el carácter de irremediable”.

Precisiones respecto de los fallos de instancia.

2. Sostiene el Juez de primera instancia que “la acción de tutela no puede ser entendida como cautela, si es promovida para impugnar un acto administrativo”. Quiere con ello aseverar que la utilización de la tutela como mecanismo transitorio es improcedente contra actos administrativos. Esta afirmación riñe con el artículo 8º del D. 2591 de 1991 y recorta la protección constitucional de los derechos fundamentales. En efecto, la citada norma dispone que la acción de tutela procede, pese a que el afectado pueda disponer de otros medios de defensa judicial, para evitar un perjuicio irremediable. En este sentido, la acción de tutela puede ser ejercida conjuntamente con la acción de nulidad o con las acciones procedentes ante la jurisdicción contencioso administrativa. Por con-

siguiente, excluir la posibilidad del ejercicio de esta acción constitucional, en su modalidad de mecanismo transitorio, contra actos administrativos, pese a la necesidad de impedir un perjuicio irremediable en forma inmediata, denota una visión excesivamente formal del acceso a la administración de justicia que soslaya el fin esencial de la defensa de los derechos fundamentales (C.P. arts. 86, 228; D. 2591 de 1991, art. 8^o).

3. En relación con la sentencia de segunda instancia, además de las consideraciones de la sentencia antes transcrita, cabe anotar que el juzgador justifica la procedencia de la acción de tutela como vía principal, y no simplemente transitoria, en el hecho de que “dadas las circunstancias del solicitante, esta acción es un mecanismo más eficaz para la protección de los derechos fundamentales”. En apoyo de su tesis cita jurisprudencia de esta Corporación en la que se afirma que “someter la reclamación de 17 días de salario no pagados al desarrollo de un proceso laboral administrativo, se revela como una exigencia irrazonable, dadas la cuantía mínima de la pretensión, su duración y el costo asociado a la representación judicial, a lo que se añade la ausencia de conflictividad que apareja el fundamento de su pretensión y el reconocimiento de su derecho” (Sentencia T-420 de 1993).

En el presente asunto, el Juez de tutela no especifica cuáles son las circunstancias en que se encuentra el solicitante -compartidas por numerosas personas que también están vinculadas a la Fiscalía General de la Nación mediante el régimen salarial y prestacional ordinario- que amenazan de manera grave e inminente sus derechos fundamentales. No basta que el fallador aduzca, en abstracto, la existencia de una situación fáctica especial, o cite jurisprudencia anterior que, analizada más detenidamente, permite concluir que se refiere a una situación diferente. La simple remisión a sentencias sobre la materia no releva al juzgador del deber de apreciar en concreto la existencia de otros medios de defensa “en cuanto a su eficacia, atendidas las circunstancias en que se encuentra el solicitante” (D. 2591 de 1991, art. 6^o 1).

DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de Revisión,

RESUELVE:

Primero. REVOCAR la sentencia del 21 de julio de 1994, proferida por el Juzgado Quinto Civil del Circuito de Medellín.

Segundo. CONFIRMAR, por las razones expuestas en la presente providencia, la sentencia de junio 22 de 1994, proferida por el Juzgado 13 Municipal de Medellín.

Tercero. LIBRESE comunicación al Juzgado Quinto Civil del Circuito de Medellín, con miras a que se surta la notificación de esta providencia, según lo establecido en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, Magistrado Ponente

CARLOS GAVIRIA DIAZ, Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO, Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO, Secretaria General

**SENTENCIA No. T-567
de diciembre 07 de 1994**

JUEZ DE TUTELA-Omisión de informe

La Corte ha señalado reiteradamente que el juez de tutela no debe fallar únicamente con lo planteado en la demanda, ni sólo con las pruebas que aporta el petente, pues le corresponde observar a plenitud las normas referentes al debido proceso. Además, el Decreto 2591/91 faculta al juez para ordenar y solicitar las pruebas e informes requeridos para que el fallo tenga un adecuado sustento probatorio. En último caso, el artículo 20 del precitado Decreto prevé la morosidad o negligencia de la persona, entidad o autoridad que omita remitir los informes solicitados; en tal eventualidad, se tendrán por ciertos los hechos planteados por el accionante.

**TUTELA CONTRA SECRETARIA DE SALUD-Construcción
de tanque de acueducto/ OBRA PUBLICA**

El artículo 11 de la Constitución Política establece que el derecho a la vida es inviolable. Bajo ninguna circunstancia se debe poner en peligro la vida de los asociados; menos, por parte de una entidad pública. La omisión de la Secretaría de Salud en el cumplimiento de sus funciones, presumiblemente pone en peligro la vida de la comunidad del barrio; y aunque el riesgo no pudo ser cualificado, la Corte debe cumplir con los lineamientos del artículo 2º de la Constitución actuando para brindar una protección efectiva y oportuna a ese derecho fundamental de los asociados. La Corte estima que se debe revocar el fallo de instancia y conceder la tutela como mecanismo transitorio, ordenando a la Secretaría de Salud adelantar los estudios necesarios para determinar el riesgo existente, y aplicar los correctivos requeridos para

que cese la amenaza que pende sobre los titulares del derecho amparado; los resultados de dicha labor, deberán ser sometidos a consideración del juez de instancia.

TUTELA TRANSITORIA-Obra que amenaza ruina /PERJUICIO IRREMEDIABLE /DERECHO A LA VIDA

Pese a la existencia de ese otro medio judicial de defensa, acertadamente indicado por el juez de instancia, para la Corte, en este caso procede la acción de tutela como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable que, aún cuando no se logró medir adecuadamente, puede amenazar la vida de las personas de la comunidad del barrio y amerita protección. Las autoridades deben proteger eficaz y prontamente los derechos fundamentales de los asociados y, en este caso, la acción de tutela es el medio idóneo para lograrlo. Por tanto, se tutelaré el derecho a la vida como mecanismo transitorio para evitar un daño irreparable, ordenando a la entidad demandada que proceda a evaluar técnicamente el riesgo que existe y, si fuere del caso, ejecutar las reparaciones necesarias. Se otorga la protección del derecho a la vida por el término de cuatro meses, para que el actor pueda interponer la acción popular si una vez cumplida esta providencia, aún considera que la obra amenaza ruina.

Ref.: Expediente No. T-43089.

Acción de tutela en contra del Servicio de Salud del Tolima, por negligencia y descuido en la construcción de un tanque del acueducto.

Demandante: Jesús Antonio Jordán Rojas.

Temas:

- Presunción de Veracidad.
- Derecho a la vida.
- Otro medio de defensa judicial.

Magistrado Ponente: Dr. CARLOS GAVIRIA DIAZ.

Santafé de Bogotá D.C., siete (7) de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

La Sala Cuarta de Revisión de Tutelas, compuesta por los Magistrados Dr. José Gregorio Hernández Galindo, Dr. Hernando Herrera Vergara y Dr. Carlos Gaviria Díaz, éste último en calidad de ponente, procede a dictar sentencia en el grado jurisdiccional de revisión, teniendo en cuenta lo siguiente:

I. LA DEMANDA

El señor Jesús A. Jordán Rojas interpuso acción de tutela contra el Servicio de Salud del Tolima -sección de saneamiento básico y protección del medio ambiente- con base en los siguientes hechos:

1. En la vereda Bella-Vista se construyó un tanque de almacenamiento de agua, proyecto que estuvo a cargo del ingeniero Julio César Quintero, jefe de la sección de saneamiento básico y protección del medio ambiente.

2. La ejecución de la obra no tuvo el adecuado control técnico por parte de la entidad responsable y, como consecuencia de ello, el tanque presenta filtraciones y agrietamientos que, a juicio del demandante, ponen en peligro la vida e integridad física de los moradores del sector.

3. El costo de la obra fue asumido en su totalidad por la comunidad.

4. El 14 de agosto de 1994, Jesús Antonio Jordán Rojas comunicó las deficiencias del tanque a la Corporación Autónoma Regional del Tolima -Cortolima-, para que se tomaran las medidas correctivas del caso, sin que esa entidad actuara para hacer cesar el riesgo.

5. La Oficina Municipal para la Prevención y Atención de Desastres y del Ambiente de Ibagué, O.M.A.D., solicitó a Cortolima, la práctica de una visita para solucionar el problema del tanque. Cortolima en su respuesta, le informó que los diseños estructurales habían sido elaborados por el Servicio de Salud del Departamento, sección de Saneamiento Básico y Protección del Medio Ambiente, y era a ellos a quien se debía dirigir.

6. La O.M.A.D., mediante oficio No. 0238, puso en conocimiento del Secretario de Planeación Municipal el problema del tanque, pero este funcionario tampoco puso término a esa amenaza sobre la vida de los habitantes del lugar.

Indica el accionante que ninguna de las autoridades a las que acudió hizo lo requerido para dar solución al problema. Considera afectados sus derechos a la vida, a la integridad física, a la paz y al sosiego, por el inminente peligro en que se encuentra.

Solicita que se ordene a la entidad responsable ejecutar las reparaciones que indiquen los peritos. Además, que se le conceda una indemnización por haber soportado la amenaza.

II. FALLO DE INSTANCIA

El Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Ibagué negó la tutela con base en los siguientes postulados:

1. A través de la tutela no se pueden proteger derechos o intereses colectivos; en este evento, el petente cuenta con la acción popular de que trata el artículo 1005 del Código Civil.

2. Así, los derechos e intereses colectivos afectados en razón de una posible avalancha, deben ser defendidos mediante esa acción popular y dentro de un proceso abreviado que se tramita ante el juez del circuito. En consecuencia, no procede la tutela por contar el petente con otro medio judicial de defensa.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Competencia.

Es competente esta Sala para adelantar la revisión del fallo proferido por el Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Ibagué, en virtud de lo dispuesto en los artículos 86 inciso 2º, y 241 numeral 9º de la Carta Política, en concordancia con los artículos 33 y 34 del Decreto 2591 de 1991.

2. Presunción de veracidad.

Conforme a lo señalado en el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991, si el informe solicitado por el juez no es presentado dentro del plazo estipulado, los hechos se tendrán por ciertos y se entrará a resolver de plano, salvo que se estime necesaria otra averiguación.

La Corte ha señalado reiteradamente que el juez de tutela no debe fallar únicamente con lo planteado en la demanda, ni sólo con las pruebas que aporta el petente, pues le corresponde observar a plenitud las normas referentes al debido proceso. Además, el Decreto 2591/91 faculta al juez para ordenar y solicitar las pruebas e informes requeridos para que el fallo tenga un adecuado sustento probatorio. En último caso, el artículo 20 del precitado Decreto prevé la morosidad o negligencia de la persona, entidad o autoridad que omita remitir los informes solicitados; en tal eventualidad, se tendrán por ciertos los hechos planteados por el accionante.

En el caso de la referencia, la Corte Constitucional solicitó (mediante oficios fechados el 12 y el 28 de septiembre, y el 20 de octubre) a la Secretaría de Salud del Departamento del Tolima -Unidad de Saneamiento Básico y protección del Medio Ambiente-, remitir los informes de interventoría y las actuacio-

nes administrativas efectuadas durante la construcción del tanque de agua del acueducto del barrio Ambalá de Ibagué. En el informe enviado el 26 de septiembre de 1994, el Servicio de Salud del Tolima señaló:

“... En atención a su comunicación No. pt 107 del 13 de septiembre de 1994, me permito informarle lo siguiente:

1. El sitio o lugar donde se construyó el tanque de almacenamiento nuevo para el acueducto del barrio Ambalá en la ciudad de Ibagué, fue escogido por la comunidad misma; de éste solo se conceptuó su capacidad portante según oficio No. 41-046 del 9 de mayo de 1991, del cual anexo copia al carbón.

2. El tanque construido se ciñó a modelos de planos existentes en el archivo de la en ese entonces Sección de Saneamiento Básico y Protección al Medio Ambiente del Servicio de Salud del Tolima. En virtud a colaboración institucional, se realizó una visita de interventoría originando el oficio No. 41-076 del 15 de julio de 1991, del cual anexo copia al carbón.

3. Durante el proceso de construcción de esta obra, nunca hubo manifestación oficial de persona alguna en el sentido de que el tanque ofreciera riesgos para las viviendas cercanas.

4. La construcción del tanque la realizó la comunidad con sus propios recursos, tanto económicos como técnicos, desde luego con nuestra asesoría esporádica...”

Las copias que supuestamente acompañaban al oficio, no llegaron. El último informe enviado el 21 de octubre de 1994 repite el recibido inicialmente y agrega lo anunciado. Los informes de la interventoría que se realizaron dicen:

“Según visita realizada al sitio donde se construirá el tanque de almacenamiento de 500 m³, es mi concepto que el terreno ofrece todas las garantías de tipo técnico (capacidad portante) suficientes, como para que la obra pueda iniciarse inmediatamente.

La Sección de Saneamiento Básico y Protección al Medio Ambiente del Servicio de Salud del Tolima, brindará toda asesoría técnica necesaria para la construcción del tanque en mención” (mayo 9 de 1991).

“En visita realizada al tanque del acueducto en construcción, se revisaron los trabajos de figurada de hierros, los cuales se encontraban según planos de diseño, por lo cual, se aprobaron las obras en esta etapa; por consiguiente, puede el Maestro de Obra proceder a formaletear y fundir los muros hasta esta etapa” (julio 15 de 1991).

Los informes fueron firmados por el Ingeniero Julio César Quintero Mondaca en calidad de jefe de la Sección de Saneamiento Básico y Protección al Medio Ambiente.

No se explica la Corte cómo un informe de interventoría es presentado en forma tan precaria, y sin ningún soporte técnico que lo respalde; además, se omitió elaborar un informe final sobre la obra ya realizada.

Como la entidad demandada no cumplió con los informes requeridos por la Corte, ésta dará aplicación a la presunción antes citada para efectos del fallo y se enviará copia de lo pertinente a la Procuraduría General de la Nación, para que proceda con lo de su competencia.

3. Derecho a la vida.

Al hacer uso de la presunción, la Sala parte de que, como lo afirma el petente, su derecho fundamental a la vida está en peligro. El inciso segundo del artículo 2º de la Carta Política señala que “Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”. Como la Secretaría de Salud del Tolima hace parte de la organización administrativa del departamento del Tolima (y por tanto es una de tales autoridades legítimamente instituidas), no le es dable -por vía de acción u omisión- poner en peligro la vida de los particulares, pues tanto para el Estado como para los asociados, la vida es un derecho fundamental intangible, en la medida en que no puede ser limitado o desconocido bajo ninguna circunstancia.

La Carta Fundamental de 1991 sostiene que Colombia es un Estado Social de Derecho, fundado en el respeto a la dignidad humana, el trabajo, la solidaridad y la prevalencia del interés general. Esta afirmación implica que la vida de todo ser humano ha de privar sobre la consideración de cualquier otro interés. La vida como derecho fundamental es presupuesto básico para la efectividad de los demás derechos sin el respeto y la protección que le son debidos, no tiene sentido enunciar y garantizar los otros derechos consagrados como fundamentales.

El artículo 11 de la Constitución Política establece que el derecho a la vida es inviolable. Bajo ninguna circunstancia se debe poner en peligro la vida de los asociados; menos, por parte de una entidad pública. La omisión de la Secretaría de Salud del Tolima en el cumplimiento de sus funciones, presumiblemente pone en peligro la vida de la comunidad del barrio Ambalá de Ibagué; y aunque el riesgo no pudo ser cualificado, la Corte debe cumplir con los lineamientos del artículo 2º de la Constitución actuando para brindar una protección efectiva y oportuna a ese derecho fundamental de los asociados.

La Corte estima que se debe revocar el fallo de instancia y conceder la tutela como mecanismo transitorio, ordenando a la Secretaría de Salud del Tolima adelantar los estudios necesarios para determinar el riesgo existente, y aplicar los correctivos requeridos para que cese la amenaza que pende sobre los titulares del derecho amparado; los resultados de dicha labor, deberán ser sometidos a consideración del juez de instancia.

4. Otro medio judicial de defensa.

El artículo 1005 del Código Civil consagra la acción popular con la que cuenta el actor en los siguientes términos:

“La municipalidad y cualquiera persona del pueblo tendrá en favor de los caminos, plazas u otros lugares de uso público, y para seguridad de los que transitan por ellos, los derechos concedidos a los dueños de heredades o edificios privados...”.

Pese a la existencia de ese otro medio judicial de defensa, acertadamente indicado por el juez de instancia, para la Corte, en éste caso procede la acción de tutela como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable que, aún cuando no se logró medir adecuadamente, puede amenazar la vida de las personas de la comunidad del barrio Ambalá de Ibagué, y amerita protección. Con respecto a la procedencia de la tutela cuando se está frente a un peligro irremediable, la Corte se pronunció en sentencia T-225 de 15 de junio de 1993 con ponencia del Magistrado Dr. Vladimiro Naranjo Mesa, en los siguientes términos:

“Para determinar la irremediabilidad del perjuicio hay que tener en cuenta la presencia concurrente de varios elementos que configuran su estructura, como la inminencia, que exige medidas inmediatas, la urgencia que tiene el sujeto de derecho por salir de ese perjuicio inminente, y la gravedad de los hechos, que hace evidente la impostergabilidad de la tutela como mecanismo necesario para la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales. La concurrencia de los elementos mencionados pone de relieve la necesidad de considerar la situación fáctica que legitima la acción de tutela, como mecanismo transitorio y como medida precautelativa para garantizar la protección de los derechos fundamentales que se lesionan o que se encuentran amenazados. Con respecto al término “amenaza” es conveniente manifestar que no se trata de la simple posibilidad de lesión, sino de la probabilidad de sufrir un mal irreparable y grave de manera injustificada. La amenaza requiere un mínimo de evidencia fáctica, de suerte que sea razonable pensar en la realización del daño o menoscabo material o moral.

Al examinar cada uno de los términos que son elementales para la comprensión de la figura del perjuicio irremediable, nos encontramos con lo siguiente:

A) El perjuicio ha de ser inminente: “que amenaza o está por suceder prontamente”. Con lo anterior se diferencia de la expectativa ante un posible daño o menoscabo, porque hay evidencias fácticas de su presencia real en un corto lapso, que justifica las medidas prudentes y oportunas para evitar algo probable y no una mera conjetura hipotética. Se puede afirmar que, bajo cierto aspecto, lo inminente puede catalogarse dentro de la estructura fáctica, aunque no necesariamente consumada. Lo inminente, pues, desarrolla la operación natural de las cosas, que tienden hacia un resultado cierto, a no ser que oportunamente se contenga el proceso iniciado. Hay inminencias que son incontenibles: cuando es imposible detener el proceso iniciado. Pero hay otras que, con el adecuado empleo de medios en el momento oportuno, pueden evitar el desenlace efectivo. En los casos en que, por ejemplo, se puede hacer cesar la causa inmediata del efecto continuado, es cuando vemos que desapareciendo una causa perturbadora se desvanece el efecto. Luego siempre hay que mirar la causa que está produciendo la inminencia.

B) Las medidas que se requieren para conjurar el perjuicio irremediable han de ser urgentes, es decir, como calidad de urgir, en el sentido de que hay que instar o precisar una cosa a su pronta ejecución o remedio tal como lo define el Diccionario de la Real Academia. Es apenas una adecuación entre la inminencia y la respectiva actuación: si la primera hace relación a la prontitud del evento que está por realizarse, la segunda alude a su respuesta proporcionada en la prontitud. Pero además la urgencia se refiere a la precisión con que se ejecuta la medida, de ahí la necesidad de ajustarse a las circunstancias particulares. Con lo expuesto se verifica cómo la precisión y la prontitud señalan la oportunidad de la urgencia.

C) No basta cualquier perjuicio, se requiere que éste sea grave, lo que equivale a la gran intensidad del daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona. La gravedad obliga a basarse en la importancia que el orden jurídico concede a determinados bienes bajo su protección, de manera que la amenaza a uno de ellos es motivo de actuación oportuna y diligente por parte de las autoridades públicas. Luego no se trata de cualquier tipo de irreparabilidad, sino sólo de aquella que recae sobre un bien de gran significación para la persona, objetivamente. Y se anota la objetividad, por cuanto la gravedad debe ser determinada o determinable, so pena de caer en la indefinición jurídica, a todas luces inconveniente.

D) La urgencia y la gravedad determinan que la acción de tutela sea impostergradable, ya que tiene que ser adecuada para restablecer el orden social justo en toda su integridad. Si hay postergabilidad de la acción, ésta corre el riesgo de ser ineficaz por inoportuna. Se requiere una acción en el momento de la inminencia, no cuando ya haya desenlace con efectos antijurídicos. Se trata del sentido de precisión y exactitud de la medida, fundamento próximo de la

eficacia de la actuación de las autoridades públicas en la conservación y restablecimiento de los derechos y garantías básicos para el equilibrio social.

De acuerdo con lo que se ha esbozado sobre el perjuicio irremediable, se deduce que hay ocasiones en que de continuar las circunstancias de hecho en que se encuentra una persona, es inminente e inevitable la destrucción grave de un bien jurídicamente protegido, de manera que urge la protección inmediata e impostergable por parte del Estado ya en forma directa o como mecanismo transitorio”.

En tratándose del derecho a la vida, la Corte no puede indicarle al petente que debe acudir a otro medio judicial de defensa, máxime si no se pudo medir ciertamente el peligro al que queda sometido entre tanto. Las autoridades deben proteger eficaz y prontamente los derechos fundamentales de los asociados y, en este caso, la acción de tutela es el medio idóneo para lograrlo. Por tanto, se tutelaré el derecho a la vida como mecanismo transitorio para evitar un daño irreparable, ordenando a la entidad demandada que proceda a evaluar técnicamente el riesgo que existe y, si fuere del caso, ejecutar las reparaciones necesarias. Se otorga la protección del derecho a la vida por el término de cuatro meses, para que el actor pueda interponer la acción popular si una vez cumplida esta providencia, aún considera que la obra amenaza ruina.

IV. DECISION

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

RESUELVE:

Primero. REVOCAR el fallo proferido por el Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Ibagué el treinta (30) de junio de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

Segundo. TUTELAR el derecho a la vida de Jesús Antonio Jordán Rojas, como mecanismo transitorio, hasta por cuatro meses, ordenando al Servicio de Salud del Tolima efectuar el estudio técnico requerido para evaluar el riesgo que, para la vida e integridad de las personas allí residentes, representa el tanque del acueducto construido en el barrio Ambalá de Ibagué. En caso de detectarse alguna falla en su estructura, deberá realizar las obras necesarias para subsanarla. El informe sobre el acatamiento de esta providencia deberá ser remitido al juez de instancia, dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación del presente fallo.

Tercero. Compulsar copias a la Procuraduría General de la Nación para lo de su competencia.

Cuarto. Comuníquese al Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Ibagué, para los efectos del artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

CARLOS GAVIRIA DIAZ, Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO, Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA, Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO, Secretaria General

**SENTENCIA No. T-568
de diciembre 07 de 1994**

**DERECHO DE PETICION-Improcedencia /CESACION
DE LA ACTUACION IMPUGNADA**

Se le dio respuesta a la accionante, por lo que puede afirmarse que existe cesación de la actuación impugnada, en cuanto se refiere al derecho de petición en relación con la solicitud de reconocimiento de pensión de invalidez.

**ACCION DE TUTELA-Carácter subsidiario /JURISDICCION
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA /PENSION
DE INVALIDEZ-Reconocimiento**

La característica esencial de esta figura, cual es la subsidiariedad, por cuanto tan solo es procedente instaurar la acción en subsidio o a falta de otro medio constitucional o legal diferente, susceptible de ser alegado ante los jueces, en el presente caso, de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en relación con un acto administrativo que le niega el derecho a la referida pensión, susceptible de los recursos pertinentes, el cual goza de la presunción de legalidad que solamente puede ser anulado por la mencionada jurisdicción. Por tanto, la accionante tiene en su poder la posibilidad de acudir a otros medios de defensa judiciales para lograr el amparo de su derecho al reconocimiento de la pensión de invalidez.

Ref.: Expediente No. T-46820.

Peticionaria: Carmen Gilberta Rodríguez Prieto contra la Alcaldía y el Concejo Municipal de Sasaima.

Procedencia: Juzgado Civil Municipal de Sasaima.

Magistrado Ponente: Dr. HERNANDO HERRERA VERGARA.

Santafé de Bogotá, D.C., diciembre siete (7) de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

Procede la Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Dr. Hernando Herrera Vergara, Dr. Alejandro Martínez Caballero y Dr. Fabio Morón Díaz, a revisar el fallo proferido por el Juzgado Civil Municipal de Sasaima, el día 29 de agosto de 1994, en el proceso de tutela de la referencia.

El negocio llegó al conocimiento de esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional por la vía ordinaria de la remisión que hizo el citado despacho judicial, en virtud de lo dispuesto por el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991.

Conforme a los artículos 86 de la Constitución Política y 33 del Decreto 2591 de 1991, la Sala Décima de Selección de la Corte escogió para efectos de revisión la presente acción de tutela.

I. INFORMACION PRELIMINAR

Carmen Gilberta Rodríguez Prieto, mediante apoderado, interpuso acción de tutela en contra del Alcalde Municipal de Sasaima y el Concejo Municipal, para lograr la protección de sus derechos fundamentales de petición y trabajo.

La accionante fundamenta la solicitud en los siguientes,

HECHOS

1. Que trabajó durante 18 años, dos meses y dieciseis días en el Municipio de Sasaima, en los cargos que a continuación se relacionan:

1.1. Oficial Escribiente de la Alcaldía, desde el 1o. de febrero de 1956 hasta el 8 de mayo del mismo año.

1.2. Profesora de la Escuela rural de Guayaconda del mismo Municipio, a partir del 10 de julio de 1956 hasta el mes de diciembre del mismo año.

1.3. Escribiente de la Alcaldía Municipal desde el 1o. de enero de 1957 hasta el 31 de mayo de 1959.

1.4. Secretaria en el Concejo Municipal, desde el 3 de diciembre de 1972 hasta el 22 de agosto de 1986 y desde el 6 de agosto de 1988 hasta el mes de agosto de 1990.

2. Que el 11 de octubre de 1988, fecha para la cual se encontraba vinculada al Concejo Municipal, sufrió un accidente de trabajo que la obligó a trasladarse al Hospital Hilano Lugo de la misma localidad, donde la incapacitaron desde el 11 de octubre de 1988 hasta el 27 de abril de 1989, fecha en la cual el Hospital en mención le expidió una incapacidad total de 180 días.

3. Que una vez terminada la incapacidad, se presentó al lugar de trabajo encontrando que por el hecho de haber perdido la capacidad funcional del miembro superior derecho, fue despedida, desconociéndosele su derecho al trabajo.

4. Que agotó el derecho de petición y la vía gubernativa, para que le dieran solución al problema, sin obtener ningún resultado positivo.

5. Finalmente, señala que es titular del derecho a gozar de una pensión, puesto que tiene 66 años de edad, y que carece de otro medio de ingreso para lograr su subsistencia. Aduce que el municipio, al no facilitarle los medios para completar el tiempo requerido para tener derecho a la totalidad de la pensión, vulnera el artículo 25 de la Constitución Política.

PRETENSIONES

Con fundamento en los hechos expuestos, la accionante solicita se le otorgue la pensión a que tiene derecho, así como la indemnización que le corresponde con todos los salarios y prestaciones sociales, durante el tiempo que ha dejado de trabajar.

II. SENTENCIA DEL JUZGADO CIVIL MUNICIPAL DE SASAIMA

El Juzgado Civil Municipal de Sasaima, mediante sentencia fechada 29 de agosto de 1994, resolvió negar la tutela interpuesta por la señora Carmen Gilberta Rodríguez, en relación con sus derechos fundamentales al trabajo y a la seguridad social. En cuanto al derecho de petición, concedió la tutela en relación con la solicitud de reconocimiento de la pensión de invalidez. Para fundamentar dicha decisión, consideró:

1. "No advierte el despacho de qué manera le haya sido violado el derecho al trabajo, ya que la accionante fue desvinculada de la administración y otrora tuvo la oportunidad de impetrar los recursos de Ley o iniciar las acciones legales correspondientes.

A pesar de manifestar la accionante haber agotado la vía gubernativa, no aporta la prueba de ello y de acuerdo a la contestación emanada de la Alcaldía Municipal a través del oficio 0476 de agosto 24 de 1994, se señala por parte de

dicha entidad que en ningún momento la señorita Carmen Gilberta Rodríguez Prieto, interpuso recurso alguno.

Así pues, queda claro para este Despacho que en ningún momento la Alcaldía Municipal de Sasaima, ni el Concejo Municipal, ni ninguna autoridad Municipal ha vulnerado el derecho al trabajo, máxime si se tiene en cuenta que la accionante no aporta prueba de haber solicitado trabajo al ente Municipal, ni en la inspección judicial practicada se halló petición alguna elevada en tal sentido”.

2. “No se establece en forma clara el estado de invalidez o del porcentaje de disminución de la capacidad laboral de la accionante, a efecto de poder dar aplicación a lo consagrado en la Ley 71 de 1988 y la Ley 4a. de 1966, normas aplicables al caso sub-judice”.

3. En relación con el derecho de petición, señala el Juzgado que “En el caso sub-lite, tal y como quedó consignado en la presente decisión, la accionante recibe contestación a su solicitud de que se le tramite la pensión de invalidez, un año y dos meses después de ser deprecada, cuando el Código Contencioso Administrativo en el inciso 2º del artículo 25, concede un plazo máximo de treinta (30) días para remitir la comunicación a que se contrae el oficio No. 380 de octubre de 1993 (folio 16)”.

“Se observa del acervo probatorio recaudado que el Doctor Guillermo Guarín, -Director del Hospital Hilario Lugo- da respuesta a la solicitud del señor Alcalde el día 16 de abril de 1993; vale decir, 3 días después presentando el cuadro clínico de la paciente y comunicándole (sic) que esta última fue remitida al Hospital Salazar de Villeta, en donde reposa la Historia Clínica”.

III. REMISION DEL EXPEDIENTE A LA CORTE CONSTITUCIONAL

No habiendo sido impugnada la anterior decisión, el Juzgado Civil Municipal de Sasaima, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991, remitió el expediente a la Corte Constitucional para los efectos de su revisión, y habiendo sido seleccionado, entra la Sala Sexta de Revisión de Tutelas a proferir sentencia.

IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Primera. La competencia.

Es competente esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional para proferir sentencia en relación con el fallo proferido por el Juzgado Civil Municipal de Sasaima, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86 inciso tercero

y 241 numeral noveno de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991.

Segundo. Breve justificación para confirmar el fallo que se revisa.

La accionante mediante la acción de tutela que se examina, pretende obtener que el Municipio de Sasaima ordene el reconocimiento y pago de la pensión de invalidez, con ocasión del accidente de trabajo que sufrió el 9 de octubre de 1988, cuando laboraba en el Concejo de dicho municipio.

Encuentra la Sala pertinente para los efectos de la revisión del presente asunto, hacer referencia a las pruebas practicadas por el juez que conoció en instancia de la tutela que es objeto de examen, y que constituyen elemento fundamental para la decisión que se habrá de adoptar.

A. De las pruebas que obran en el expediente.

Obra dentro del expediente un escrito dirigido por la accionante al Alcalde del Municipio de Sasaima, fechado 26 de agosto de 1992, en el cual solicitó “(...) que por las vías legales se dé trámite a mi pensión por invalidez, a que tengo derecho (...)”.

Recibida la solicitud por parte de la Alcaldía, se ofició al Hospital Salazar de Villeta, con el objeto de conocer la situación médica de la accionante en relación con el accidente de trabajo sufrido con ocasión de las labores propias de su cargo. Sobre el particular, mediante los oficios Nos. 053 del 25 de agosto de 1993 y 380 del 27 de octubre del mismo año, los especialistas del mencionado centro hospitalario respondieron la petición formulada, relacionada con el reconocimiento para la valoración médica de la accionante.

Con base en la respuesta de los citados profesionales, el señor Alcalde Municipal de Sasaima manifestó a la peticionaria:

“1. Para poder obtener la pensión por invalidez deberá acreditarse la capacidad habitual o profesional en su actividad normal en un 75%

2. En consecuencia de lo anterior deberá hacerse una valoración de medicina laboral mediante la cual se acredite o se certifique lo establecido en el punto primero.

Una vez cumplido lo anterior, se resolverá respecto de la pensión por invalidez solicitada”.

Para la Sala es importante destacar que la respuesta emitida por el Alcalde Municipal de Sasaima no constituyó una solución que permitiera satisfacer las necesidades de la accionante, toda vez que con esta actitud dejó de lado su

responsabilidad de tramitar el examen médico, con la cual contrarió las normas que en aquella oportunidad lo obligaban a realizar los trámites para obtener la calificación de la invalidez de la accionante, prescrita por la entidad de previsión, o en su defecto, por el médico de la entidad nominadora -en este caso de la Alcaldía-, necesarios para dar solución a la solicitud de la pensión.

Y así lo entendió el juez de tutela que con base en haber transcurrido más de dos años sin que la solicitud de reconocimiento de la pensión de invalidez elevada por la accionante haya sido resuelta favorable o desfavorablemente, ordenó al señor Alcalde del Municipio de Sasaima resolver la petición de reconocimiento de pensión presentada el 26 de agosto de 1992, dentro del término de cuarenta y ocho (48) horas.

En relación con la orden impartida por el a-quo, el Magistrado Ponente ofició al Alcalde del Municipio de Sasaima y al Concejo del mismo municipio, con el objeto de conocer si se había dado cumplimiento a dicha decisión.

Sobre el particular, el citado funcionario mediante oficio fechado 24 de noviembre del año en curso, respondió:

“(...) en virtud de lo ordenado por la Sentencia del 29 de agosto de 1994 emanada del Juzgado Civil Municipal de Sasaima, este despacho recibió con fecha 31 de agosto del año en curso el oficio No. 320 dirigido por la secretaria del Juzgado el conocimiento, y con fecha 2 de septiembre siguiente mediante resolución No. 034 de la mencionada fecha se resolvió la solicitud de pensión de invalidez pretendida por la Señorita Carmen Gilberta Rodríguez Prieto, y el contenido de esa resolución fue la denegación de la concesión de la pensión de invalidez solicitada por la actora, resolución que fue notificada personalmente el mismo día 2 de septiembre por la secretaria de este despacho. (...)” (negritas fuera de texto).

En relación con dicho oficio, debe observar la Corte lo siguiente:

a) De una parte, se le dió respuesta a la accionante, por lo que puede afirmarse que existe cesación de la actuación impugnada, en cuanto se refiere al derecho de petición en relación con la solicitud de reconocimiento de pensión de invalidez por parte de la Alcaldía Municipal de Sasaima, respuesta que fue desfavorable a los intereses de la actora.

b) En todo caso, si existe inconformidad de parte de la peticionaria en cuanto a la respuesta emanada de la Alcaldía Municipal de Sasaima, por tratarse de un acto administrativo, dispone de los medios de defensa judicial que para el efecto consagra el Código Contencioso Administrativo.

Sobre el particular, debe reiterar la Sala la improcedencia de la acción de tutela cuando existen otros medios de defensa judicial, teniendo en cuenta el carácter de mecanismo excepcional concebido en defensa de los derechos fundamentales, con la característica de ser supletorio, esto es, que sólo procede en caso de inexistencia de otros medios de defensa judicial, salvo que se intente como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable -artículo 86 de la C.P. y artículo 6º del Decreto 2591 de 1991.

Debe tenerse presente además, la característica esencial de esta figura, cual es la subsidiariedad, por cuanto tan solo es procedente instaurar la acción en subsidio o a falta de otro medio constitucional o legal diferente, susceptible de ser alegado ante los jueces, en el presente caso, de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en relación con un acto administrativo que le niega el derecho a la referida pensión, susceptible de los recursos pertinentes, el cual goza de la presunción de legalidad que solamente puede ser anulado por la mencionada jurisdicción.

En virtud a lo expuesto, esta Sala de Revisión, teniendo en cuenta que la accionante tiene en su poder la posibilidad de acudir a otros medios de defensa judiciales para lograr el amparo de su derecho al reconocimiento de la pensión de invalidez, habrá de confirmarse la sentencia que se revisa, como así se dispondrá en la parte resolutive de esta providencia, en relación con el derecho al trabajo.

Sin embargo, en cuanto al derecho de petición, se revocará la sentencia que se revisa y en su lugar no se accede a la protección del mismo derecho en razón de haberse resuelto la solicitud precedente.

V. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia,

EN NOMBRE DEL PUEBLO
Y
POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

RESUELVE:

Primero. CONFIRMAR el fallo proferido por el Juzgado Civil Municipal de Sasaima, el día 29 de agosto de 1994, en cuanto no se concede la tutela del derecho fundamental al trabajo.

Segundo. REVOCAR la sentencia del Juzgado Civil Municipal de Sasaima que se revisa, en cuanto tuteló el derecho de petición de la actora y en su lugar, no acceder a proteger el mismo en razón de haberse resuelto la solicitud precedente.

Tercero. LIBRENSE por Secretaría General de la Corte Constitucional, las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, cópiese, publíquese, comuníquese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

HERNANDO HERRERA VERGARA, Magistrado Ponente

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, Magistrado

FABIO MORON DIAZ, Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO, Secretaria General

**SENTENCIA No. T-569
de diciembre 07 de 1994**

**DERECHO A LA EDUCACION-Deberes de los estudiantes
/REGLAMENTO EDUCATIVO-Cumplimiento**

La educación como derecho fundamental conlleva deberes del estudiante, uno de los cuales es someterse y cumplir el reglamento o las normas de comportamiento establecidas por el plantel educativo a que está vinculado. Su inobservancia permite a las autoridades escolares tomar las decisiones que correspondan, siempre que se observe y respete el debido proceso del estudiante, para corregir situaciones que estén por fuera de la Constitución, de la ley y del ordenamiento interno del ente educativo.

**DERECHO A LA EDUCACION-Responsabilidad /DERECHO
A LA EDUCACION-Abandono voluntario del colegio**

El deber de los estudiantes radica, desde el punto de vista disciplinario, en respetar el reglamento y las buenas costumbres, y en el caso particular se destaca la obligación de mantener las normas de presentación establecidas por el Colegio, así como los horarios de entrada, de clases, de recreo y de salida, y el debido comportamiento y respeto por sus profesores y compañeros. El hecho de que el menor haya tenido un aceptable rendimiento académico no lo exime del cumplimiento de sus deberes de alumno. Es aún más grave que hubiera sido el estudiante por iniciativa propia el que se hubiera marginado de continuar sus estudios. El estudiante de que trata la presente providencia no fue retirado del Colegio por decisión de éste, sino que, como se desprende de las pruebas que obran en el expediente, fue el mismo alumno quien por determinación voluntaria y en desarrollo de su libre personali-

dad decidió emanciparse de su familia y del plantel educativo, dejando de asistir a las clases de manera injustificada.

**DERECHO AL LIBRE DESARROLLO
DE LA PERSONALIDAD-Límites / HOMOSEXUALISMO
EN EL COLEGIO**

La Corte Constitucional ha sido enfática al proteger el derecho al libre desarrollo de la personalidad de todos los individuos, y ha removido los obstáculos que se han presentado para su realización en los casos que han llegado a su conocimiento. Pero también ha señalado que el ejercicio de este derecho tiene limitaciones, dentro de las cuales se encuentran los derechos de los demás. Si las conductas homosexuales invaden la órbita de los derechos de las personas que rodean al individuo, e inclusive sus actos no se ajustan a las normas de comportamiento social y escolar, aquéllas no pueden admitirse ni tolerarse. En el caso presente, el menor al presentarse al Colegio con zapatos de tacón, maquillado, etc. no solo infringió el reglamento educativo, sino que también puso en evidencia su propia condición sexual, y él mismo se encargó de que su derecho al libre desarrollo de la personalidad no pudiera ser objeto de protección, cuando optó por estas actitudes reprobables en contra de las condiciones normales y sanas del ambiente escolar transgrediendo el derecho de sus discípulos y el propio de su intimidad.

Ref.: Expediente No. T-48344.

Accionante: Rosa María Díaz contra Instituto Técnico Industrial Piloto.

Tema:

Derecho a la Educación.

Derecho al libre desarrollo de la personalidad.

Magistrado ponente: HERNANDO HERRERA VERGARA.

Santafé de Bogotá, diciembre siete (7) de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz y Hernando Herrera Vergara, procede a revisar el fallo proferido por el Juzgado Veintisiete Civil del Circuito de Santafé de Bogotá, el día quince (15) de septiembre de 1994 en el proceso de tutela de la referencia.

El expediente llegó al conocimiento de esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional por remisión que le hizo el Juzgado Veintisiete Civil del Circuito de Santafé de Bogotá, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991.

Con fundamento en los artículos 86 de la Constitución Política, y 33 del Decreto 2591 de 1991, la Sala de Selección No. Diez (10) de la Corte Constitucional, escogió, para efectos de revisión, la presente acción de tutela.

I. ANTECEDENTES

La accionante ha acudido al mecanismo de la tutela, con el fin de que le sean protegidos los derechos fundamentales a la educación y al libre desarrollo de la personalidad de su hijo menor por parte del Instituto Técnico Industrial Piloto de Santafé de Bogotá.

Son fundamentos de la presente acción de tutela los siguientes

HECHOS

1. El menor ingresó como estudiante de décimo grado al Instituto Técnico Industrial Piloto en el año de 1993, con un buen desempeño académico. En el año de 1994 estaba cursando el undécimo grado, hasta el día 2 de agosto que dejó de asistir al colegio.

2. El menor ha sido sujeto de numerosos llamados de atención durante 1994, particularmente después de las vacaciones de mitad de año, los cuales “lo exasperaban” al sentir de su madre, razón por la cual “se veía obligado a abandonar las instalaciones del Colegio”.

3. Según lo afirma la madre del menor, él “tiene su desarrollo de la personalidad en la manera de presentarse con el pelo un poco largo, y el vestir con el uniforme del colegio, y en alguna ocasión se presentó zapatos (sic) de tacón a la moda unisexo”. De acuerdo con la accionante, la forma de ser del menor “no le ha gustado al Colegio”.

4. Con posterioridad a varios requerimientos por parte de las directivas de la institución educativa, en el sentido de que se ajustara al Manual de Convivencia a que era su deber estar sometido, el menor decidió marginarse de sus actividades académicas.

5. Los padres del menor, mediante escrito del 16 de agosto de 1994, solicitaron al Colegio permitir a su hijo continuar con sus estudios, sin causarles conflicto, ya que los problemas de orden “socio estudiantil” han sido motivados por alumnos, por comportamientos que “en el sentir de algunos Profesores, Coordinadores y Psicólogos no encajan dentro de las costumbres del Manual de Convivencia del plantel educativo”, y afirmaron que el estudiante pondría “gran esmero en su comportamiento para superar dichos conflictos”,

petición que no fue atendida por el Colegio porque el menor se había “emancipado” por su propia voluntad. ●

6. Afirma la accionante que en la institución de educación la Coordinadora de Disciplina Yolanda Vivas y el psicólogo han sido “los que más le han hecho insoportable la permanencia del menor (sic) Estudiante en el Colegio”.

II. LA DECISION JUDICIAL QUE SE REvisa

A. Elementos probatorios.

El Juzgado de conocimiento ofició al Instituto Técnico Industrial Piloto para que informara detalladamente acerca de la situación académica y personal del joven; enviara copia de las notas obtenidas y de los informes o actuaciones en que hubiera estado vinculado; remitiera así mismo copia del reglamento estudiantil del Colegio; explicara clara y detalladamente la razón por la cual el estudiante no continuó sus actividades académicas, y no ha sido aceptado o reintegrado; igualmente se le solicitó un concepto rendido por los profesores que han estado al frente del estudiante, acerca de sus características académicas y morales. Así mismo citó al menor para que rindiera declaración.

En su respuesta, el Instituto Técnico Industrial Piloto envió un escrito elaborado por el señor Francisco Segura Alvarado, orientador y asesor escolar, en el que informó acerca del origen y desarrollo de la situación del alumno lo siguiente:

“El alumno es abordado por el Departamento de Orientación y Asesoría Escolar desde el día 26 de Abril de 1993, cuando la educadora Adriana del Pilar Pineda Camargo, asume el caso que ha sido reportado por la profesora Norma Cortres (sic) Badillo, educadora del Area de Filosofía, para atender un comportamiento de posible modelamiento homosexual. Este alumno es abordado también por el Pedagogo Reeducador Francisco Segura Alvarado, quien desarrolla un proceso (sic) de entrevista del cual se evidencia que efectivamente el alumno en mención es Homomosexual (sic) por decisión, como el mismo (sic) lo confirma. Es remitido al Servicio Médico del Colegio, luego se escucha el concepto médico que diagnostica (sic) no haber hallado antecedentes psicológicos que permiten evidenciar conducta distinta a la social.

Se le abordó cuantas veces fue posible y siempre manifestó una conducta manipuladora haciendo creer ser víctima de la mala intención (sic) de sus compañeros; situación, que al ser confrontada resulta que sus compañeros lo que hacen es ayudarlo con compromisos y tareas.

En este año 1994, desde el comienzo mismo del año, se le aborda para tratarle su actitud. Su respuesta fue la de que su interés era únicamente terminar el grado once y se compromete a mantener su privacidad y a no interferir la paz y la convivencia comunitaria este (sic) compromiso no lo cumplió. Al contrario, hizo más evidente su conducta al presentarse maquillado, entonado, sin uniforme y usando slacks llamados chicles. A estas manifestaciones se le abordó (sic), se comprometió y no cumplió hasta cuando llegaron los hechos finales que por su trascendencia salieron del resorte de Orientación y Asesoría Escolar”

En la ficha de seguimiento del Departamento de Orientación y Asesoría Escolar de 1993, el día 26 de abril de ese año, aparece una declaración firmada por el menor, en la que se reporta “identificación en su homosexualidad”, pues “solicita ayuda para reconocerse homosexual y a la vez su comportamiento”. Se pide por parte de la institución, un examen y concepto del Endocrinólogo, se acuerda con el estudiante un comportamiento en el salón de “mayor masculinidad”, y se conviene con la madre la elaboración de los exámenes correspondientes y que ella ayudaría en la orientación de su hijo. Con fechas 11 junio y 10 de septiembre se le hacen anotaciones por modelar ante sus compañeros de curso y por contar a sus compañeros sus comportamientos sexuales.

En la ficha de seguimiento de 1994 aparecen dos anotaciones: una el 4 de marzo por engaño, sin especificar su conducta, y otra el 18 de julio por no cumplir la norma sobre pelo corto y por no llevar una citación a sus padres.

Aparece también el acta de una reunión celebrada el día 21 de julio, en la que estuvieron presentes el menor, sus padres Rosa María Díaz y Víctor Manuel Fernández, el representante de los padres de familia Ulpiano Gutiérrez Rojas, el Director de grupo del curso 11-02, profesor Edilberto Muñoz, la profesora Pilar Pineda, la orientadora Teresa Bulla, la Coordinadora Yolanda Vivas. Existe constancia de que en esa reunión los padres del estudiante expresaron no saber dónde vivía desde el 20 de junio de 1994. Se sugirió a los padres informar y denunciar ante las autoridades respectivas la “emancipación” del menor.

Obra en el expediente igualmente el acta de reunión de fecha 25 de julio de 1994, a la cual asistieron el alumno, sus padres, el director de Grupo Edilberto Muñoz, el Rector del Colegio Roberto Ojeda, los consejeros Teresa Bulla y Francisco Segura, los señores Oscar Galarza y Ulpiano Gutiérrez de la Asociación de Padres de Familia, y por coordinación de disciplina Pilar Pineda y Yolanda Vivas. En ella hay constancia de lo siguiente: del apoyo brindado al menor por parte de la institución, y su deber de acatar las normas; del compromiso del Colegio de seguir con la labor de orientación y del alumno de acatar las normas de la institución, expresando que sus padres seguirían siendo

sus acudientes, pero que él no regresaría a vivir con ellos y que no deseaba que continuaran ejerciendo la patria potestad.

Aparece también el oficio enviado el 29 de julio de 1994 por el Rector del Colegio a la Comisaría Sexta de Familia, informando de la inasistencia del menor los días 19, 21, 22, 26, 27, 28 y 29 de ese mes, y del hecho de que éste no vive con sus padres y éstos no saben dónde reside.

Se encuentra además el acta de la reunión del día 2 de agosto de 1994, en la cual estuvieron presentes el menor, el rector del plantel, los orientadores Teresa Bulla y Francisco Segura, y las coordinadoras de disciplina. En ella se llamó la atención al estudiante por sus injustificadas y constantes ausencias, sobre su actitud de insubordinación, y por el incumplimiento de sus compromisos, a lo cual respondió “yo me voy, retiro mis papeles, el curso 11 se puede hacer en cualquier colegio” abandonando la reunión. Desde esa fecha el menor no volvió al Colegio, lo cual se le informó a los padres el día 12 de agosto, como aparece en uno de los documentos anexados.

También se allegó copia del Manual de Convivencia del Colegio y de la carta de respuesta a los padres del menor fechada el día 24 de agosto de 1994.

El Juzgado 27 Civil del Circuito de Santafé de Bogotá, el día 9 de septiembre de 1994, recibió declaración al menor, quien afirmó conocer el reglamento del Colegio, y del deber de asistir “con el cabello corto, con el uniforme diario común y corriente, zapatos negros, buzo verde, camisa blanca y cuando es educación física con el uniforme de esto”. Afirmó que el Colegio nunca había tenido queja suya de disciplina o conducta, pero sí había recibido llamados de atención en cuanto al corte de cabello, “pero cuando ellos me lo exigieron yo me lo corté no como lo pide el colegio pero no corto corto”. Que su derecho al libre desarrollo de la personalidad se veía obstruido por la coordinadora del curso, pues ella, al saber de su situación le contó a “la demás gente” quién era, que debido a ello se enteraron profesores y alumnos, y que a partir de esa situación se presentaron dificultades en la relación con sus compañeros; se queja porque los niños de 6^o grado salían a recreo y se burlaban de él.

Al ser preguntado por las citaciones de sus padres al Colegio, manifestó que siempre han asistido a todo, especialmente su mamá, y que este año no llevó una citación pues en ese momento no vivía con sus padres, y que le había dicho a la Coordinadora de Disciplina, que se comunicara directamente con ellos. Afirmó que el motivo para no asistir al Colegio era que llegaba tarde, y en la institución no dejaban entrar a quienes no arribaban a tiempo; que tenía pocas fallas, y que después de vacaciones dejó de asistir casi una semana porque estaba consiguiendo trabajo.

A la causa por la cual abandonó el plantel el día 2 de agosto, contestó lo siguiente:

“Ya se venían una serie de problemas entre estos profesores y yo el día 2 de agosto me llamaron a rectoría para decirme que los alumnos habían hecho una solicitud al grupo docente de que era necesario mi retiro, que por mi personalidad. El Coordinador Francisco especificó que los alumnos habían dicho que cómo era posible que los profesores se hubieran dejado ganar de mí y él como Coordinador le dijo al Rector que ya me retiraran del colegio y que llamara a mis papás para entregarme mis papeles y que como coordinador le pedía al rector Roberto Ojeda mi sanción definitiva del colegio, como ellos mis papás no fueron por los papeles, yo le dije que me los entregaran a mi y me retiré de la Rectoría”.

Afirmó que no fue requerido por los profesores que le dictaban clase como consecuencia de su homosexualismo, pero que el Coordinador Francisco Segura y Yolanda Vivas le hacían llamados de atención porque los niños de 6^o grado “lo recochaban”. Reconoció que una vez se presentó maquillado al Colegio, “pero con un maquillaje suave, siempre fui con uniforme y nunca fuí en tacones, los zapatos que ellos dicen son éstos los que tengo puestos (muestra zapatos que tienen medio tacón) y reitero que nunca fuí de otra forma que no fuera uniforme (sic) nunca fuí en chicles”. También sostuvo que no hizo compromiso alguno con los profesores, porque sus problemas se presentaron después de vacaciones de mitad de año.

Afirmó que el Rector no le dijo directamente que lo iba a retirar del Colegio, pero que en “el día 2 de agosto que se hizo la reunión el rector y los coordinadores quedaron en común acuerdo de que llamaban a mis padres y les entregaban los papeles”. A la pregunta de por qué no esperó que llamaran a sus padres, respondió:

“por todo lo que dijeron ese día, de que los compañeros exigían mi expulsión, Francisco dijo lo de los niños de 6^o y una serie de cosas me dio mal genio y me fuí, ése (sic) día yo me quedé hasta tarde en el colegio, a la hora de descanso yo estaba hablando con la orientadora en el patio y los niños de 6^o, hicieron una rueda grandísima al rededor (sic) de nosotros y la coordinadora Yolanda (sic) me reiteró que por eso era que yo tenía que retirarme del colegio”.

También manifestó su interés de que la institución educativa le permitiera terminar el undécimo grado en una especie de validación, presentando sus exámenes sin asistir a clases. Afirmó que antes de que hablara con la profesora Norma Cortés sobre su homosexualismo nadie se había dado cuenta, y que los problemas se presentaron “este año porque yo empecé a ir con el cabello largo no sé (sic) cómo se enterarían los niños de 6^o y allí fue cuando empezó los

conflictos (sic), porque ellos decían que yo iba maquillado, en tacones y con ropa”.

La madre del menor fue interrogada acerca de la situación de su hijo, y expresó al Juzgado:

“En una reunión del año pasado estando de directora de grupo (sic) Norma Cortés anunció que en el curso 1002 había un alumno homosexual, allí estábamos todos los padres de familia y alumnos compañeros de mi hijo, no dijo el nombre del alumno, esto llamó la curiosidad de los alumnos y de los padres, después ella misma incluso decía que con los otros cursos donde ella dictaba y dice aún que ella lo hace por orientación a los alumnos para que éstos no sean lo mismo, por eso en otros cursos se regó ese cuento. Luego en las reuniones después de vacaciones, fuimos con el papá de mi hijo y nos citaron por los conflictos que ... (sic) estaba haciendo (sic) en el colegio, me comentaron que por la manera de caminar lo chiflaban, yo tuve diálogo con ... (sic) y él me constestó que él camina común y corriente pero como se comenzó la tensión de los conflictos entre los docentes, todos los cursos estaban enterados, todos estaban pendientes para empezar la indisciplina y allí comenzó el problema de ...”.

El Juzgado requirió al Instituto Técnico Industrial Piloto para que respondiera satisfactoriamente el contenido del oficio que le fuera enviado, y para que aclarara cuál fue la razón por la que el menor fuera separado del plantel educativo, y en cumplimiento a qué disposición.

El plantel educativo respondió lo siguiente:

“El joven..., ingresó a esta Institución el año de 1993, a cursar el grado 10^o.

Desde su ingreso, el joven evidenció problemas conductuales, a los cuales el Colegio estuvo atento, prodigándole un tratamiento pedagógico por parte de su departamento de Consejería y Orientación.

No obstante, el joven desatendió las recomendaciones y sugerencias y siguió emitiendo manifestos comportamientos que causaban problemas en la vida estudiantil.

Durante las semanas comprendidas entre el 18 de julio y el 1o. de agosto sólo concurrió al Colegio dos días. El día 2 de agosto se le llamó la atención por la inasistencia injustificada, y ese día como consta en el acta, voluntariamente se retiró del Colegio expresando que “el curso 11 se podía cursar en cualquier Colegio”.

Como consta en los documentos remitidos anteriormente, Señor Juez usted puede colegir:

1. El joven... está emitiendo comportamientos que aunque el Colegio atendió oportuna y pedagógicamente, no fue posible obtener los resultados deseados correspondiendo a los padres afrontar la situación para buscar el correctivo procedente.

2. El Colegio, en ningún momento retiró o canceló la matrícula del joven ..., fue él, quien por su cuenta y riesgo se retiró, asumiendo las consecuencias que esto acarrea, es decir, perder el año por ausencias justificadas o no como indica la norma emitida por el Ministerio de Educación.

3. El retiro del joven fue comunicado a los padres, a pesar de que el joven expreso (sic) no reconocer su patria potestad.

En consecuencias (sic):

En esta institución no aparece ningún acto administrativo que desvincule al mencionado joven como alumno regular, aunque sí aparece el registro de sus ausencias prolongadas que lo han colocado en situación irregular por pérdidas de materias por fallas”.

Al anterior escrito se anexaron las declaraciones de los docentes que han estado como profesores titulares del alumno, en las que ampliaron detalles acerca de la situación del menor; también se anexó el boletín informativo de su situación académica durante los dos primeros bimestres de 1994.

B. Decisión del Juzgado.

El Juzgado Veintisiete (27) Civil del Circuito de Santafé de Bogotá, profirió sentencia el día 15 de septiembre de 1994, y negó la tutela de los derechos del estudiante en contra del Instituto Técnico Industrial Piloto, y ordenó librar oficios al ICBF., para atender la situación del menor, y para que el Estado colabore con el mejor desarrollo integral, con la orientación adecuada para el aprovechamiento de sus capacidades físicas y mentales, como consecuencia del abandono irresponsable de los deberes de los padres.

Los argumentos del Juzgado para adoptar su decisión, sustentados en la jurisprudencia de la Corte Constitucional consagrada en los fallos T-594 de 1993 y T-440 de 1992, son los siguientes:

“La superposición que se haga en el presente caso del derecho fundamental al libre desarrollo de la personalidad del joven..., frente al ordenamiento interno de la institución educativa (en todo caso necesaria, legal y procedente) y el derecho al libre desarrollo de la personalidad de los demás alumnos, deberá arrojar como resultado la prelación del interés común sobre el interés particular.

Esto quiere decir, que si bien es libre el joven... de definir su personalidad de la manera que más le convenga a sus fines últimos y el desarrollo subjetivo de su condición humana, y para ello reproche la naturaleza masculina con que vino al mundo para tender a la femeneidad (sic) de la que hace gala desabrochadamente, debe tener como límite el derecho de los demás integrantes de ese grupo social, que también están (sic) en la época más importante de su vida, definiendo igualmente las normas conductales que regirán toda su existencia”.

En cuanto a la tutela del derecho a la educación, el Juzgado dijo:

“De otra parte, estima el Juzgado que ninguna violación al derecho fundamental a la educación ha comportado la actuación del Colegio, pues realmente quien se apartó de manera voluntaria de la institución, desafiando varias veces con su actuación la disciplina interna fue el alumno mismo. Se recuerda, sobre este punto, que frente al derecho a la educación aparece un necesario complemento, que no es otro que el deber de adecuarse al ordenamiento interno, dictado lógicamente sin contrariar la constitución (sic) y la ley”.

C. Remisión del Expediente a la Corte Constitucional

La providencia no fue impugnada, y el Juzgado 27 Civil del Circuito de Santafé de Bogotá, en cumplimiento de lo dispuesto por el inciso 2º del artículo 31 del Decreto 2591 de 1991, remitió el expediente a esta Corporación para efectos de su eventual revisión. Después de haber sido seleccionada y repartida, entre la Sala Sexta de Revisión, a la que correspondió, a estudiar y pronunciar sentencia en el asunto de la referencia.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Primera. Competencia.

La Corte Constitucional es competente, a través de esta Sala de Revisión, para proferir sentencia en relación con la sentencia dictada por el Juzgado Veintisiete (27) Civil del Circuito de Santafé de Bogotá, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86, inciso 3º, y 241 numeral 9º de la Constitución Nacional, y por los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991.

Segunda. El caso objeto de revisión.

La señora ROSA MARIA DIAZ acudió al mecanismo de tutela para lograr la protección de los derechos a la educación y al libre desarrollo de la personalidad de su hijo menor por su supuesta violación por parte del Instituto Técnico Industrial Piloto.

1. El derecho a la educación.

La Constitución Nacional define en su artículo 64 a la educación como un derecho de la persona y como un servicio público. Aún cuando la Constitución no lo incorporó al capítulo de los derechos fundamentales, la Corte Constitucional ha entendido que el derecho a la educación es fundamental, y por tanto, susceptible de amparo por vía de tutela, pues es inherente a la persona, y de carácter inalienable.

La Corte Constitucional ha expresado que la realización del derecho a la educación se encuentra en el seno de la relación contractual existente entre la institución educativa y los padres o acudientes, y el educando como beneficiario. En efecto, esta Corporación ha manifestado:

“Al momento de matricularse una persona en un centro educativo celebra por ese acto un contrato de naturaleza civil.

...

En el contrato que se celebra al momento de una matrícula escolar, son partes el plantel educativo y los educandos o, si estos son menores los padres de familia en representación de éstos.

3.1. La parte que presta el servicio: el plantel educativo.

El artículo 67 de la Constitución consagra que la educación puede ser impartida tanto por una institución privada o pública.

En ambos casos, el centro educativo adquiere derechos y contrae obligaciones con la firma del contrato que celebra al momento de la matrícula.

3.1.1. Derechos del plantel educativo.

Como se verá más adelante en el capítulo de “Del aspecto institucional de la educación en Colombia”, en él se tratará el tema de la libre empresa (art. 333 CP) y en particular la facultad de los particulares fundar (sic) establecimientos educativos (art. 68 CP), que es tema compartido con el fundamento de los derechos del plantel educativo.

Las instituciones educativas de carácter privado gozan de protección estatal y están sujetas a la reglamentación legal que permite y regula su ejercicio a fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos. En tal regulación legal se fijan los derechos y deberes de las partes.

3.1.2. Deberes del plantel educativo.

Colombia está enmarcada dentro de un Estado social de Derecho y como tal su desenvolvimiento debe estar encuadrado dentro de unas reglas de vida claras y justas.

Esto debido a que sin lo anterior se presentaría la anarquía y el caos que constituyen situaciones negadoras de un Estado sujeto a la justicia.

El Estado colombiano se funda principalmente en la dignidad humana, que se manifiesta en la tolerancia, como Estado que permite la comprensión de la diferencia; esa diferencia que en un Estado de barbarie significaría combate, lucha, lid; en nuestro país no es más que el reconocimiento de la individualidad del hombre frente de la sociedad.

Esa diferencia del ser humano como individuo genera conflictos y roces, que si no se llega a una solución justa y pacífica, deben ser sujetos a la jurisdicción del Estado, porque la persona tiene el derecho de acceder a la justicia y el deber de acudir a ella, en tanto no se dé una solución como la anterior.

...

3.2. La parte que contrata el servicio: los padres del educando.

Al momento de la matrícula los padres del educando adquieren derechos y contraen obligaciones, como se verá a continuación:

3.2.1. Derechos de los padres.

Los padres están en el derecho de exigir del plantel educativo una calidad de educación y en general el cumplimiento de las obligaciones académicas y civiles por parte del plantel educativo.

Los padres confían al colegio la formación integral de sus hijos y aspiran a que la institución responda a esa confianza.

3.2.2. Deberes de los padres.

Los padres de familia que en cumplimiento de la obligación consignada en el artículo 67 que dice que la familia es responsable de la educación de los hijos, escojan para éstos la educación privada, se obligan para con el plantel educativo al pago de las pensiones, servicios especiales y demás erogaciones a cambio de exigir para los educandos un mejor nivel académico.

Son ellos, los padres de familia, los que en su decisión de escoger la mejor formación resuelven optar por una educación un poco más costosa que la

educación impartida en las instituciones del Estado, que por disposición del citado artículo 67 es gratuita, sin perjuicio del cobro de derechos académicos de quienes puedan sufragarlos.

...

3.3. Beneficiario: el educando.

El estudiante menor de edad no es propiamente parte en el contrato que se celebra al momento de la matrícula, sino que es beneficiario del mismo. En tal calidad el educando adquiere derechos y contrae obligaciones, a saber:

3.3.1. Derechos del educando.

Desde el punto de vista académico, el educando tiene derecho a recibir normalmente las clases, a exigir una calidad en la educación, y en general a estudiar en un medio apto para su formación integral.

Y desde el punto de vista civil, el educando tiene derecho a recibir oportunamente los certificados que acrediten sus calificaciones y la terminación de sus estudios.

3.3.2. Deberes del educando.

A pesar de ser la educación un derecho fundamental de la persona, también exige de ésta el cumplimiento de determinadas obligaciones. El estudiante deberá cumplir con los reglamentos académicos y los requisitos exigidos para cada uno de los años de escolaridad. Su obligación es consigo mismo -en primer lugar-, con la familia, la sociedad y el Estado -en segundo lugar-, para lograr el progreso en su formación académica. Se trata en consecuencia de un derecho-deber”¹.

Para esta Corporación ha sido claro, como se observa en la precitada sentencia, que la educación como derecho fundamental conlleva deberes del estudiante, uno de los cuales es someterse y cumplir el reglamento o las normas de comportamiento establecidas por el plantel educativo a que está vinculado. Su inobservancia permite a las autoridades escolares tomar las decisiones que correspondan, siempre que se observe y respete el debido proceso del estudiante, para corregir situaciones que estén por fuera de la Constitución, de la ley y del ordenamiento interno del ente educativo. Sobre el particular, en el pasado la Corte Constitucional ha dicho:

“La Corte estima pertinente observar que, si bien la educación es un derecho fundamental y el estudiante debe tener la posibilidad de permanecer vinculado

1 Sentencia No. T-612 de 1992. Magistrado Ponente: Dr. Alejandro Martínez Caballero.

al plantel hasta la culminación de sus estudios, de allí no puede colegirse que el centro docente esté obligado a mantener indefinidamente entre sus discípulos a quien de manera constante y reiterada desconoce las directrices disciplinarias y quebranta el orden impuesto por el reglamento educativo, ya que semejantes conductas, además de constituir incumplimiento de los deberes ya resaltados como inherentes a la relación que el estudiante establece con la institución en que se forma, representan abuso del derecho en cuanto causan perjuicio a la comunidad educativa e impiden al Colegio alcanzar los fines que le son propios”².

El criterio del derecho-deber, ha sido reiterado por la Corporación, de la siguiente manera:

“Considera la Corte que quien se matricula en un centro educativo con el objeto de ejercer el derecho constitucional fundamental que lo ampara, contrae por ese mismo hecho obligaciones que debe cumplir, de tal manera que no puede invocar el mentado derecho para excusar las infracciones en que incurra. Por ello, si reclama protección mediante la acción de tutela, alegando que el plantel desconoce las garantías constitucionales al aplicarle una sanción, es imperioso que el juez verifique tanto los actos ejecutados por las autoridades del centro educativo como la conducta observada por el estudiante, a objeto de adoptar una decisión verdaderamente justa en cuya virtud no se permita el quebrantamiento de los derechos constitucionales del educando pero tampoco se favorezca la irresponsabilidad de éste”³.

En el caso presente la Corte ha realizado un detenido estudio acerca de la situación que rodea el proceso y ha encontrado una serie de comportamientos del estudiante que van en contra del reglamento de la institución denominado “Manual de Convivencia”, como vestirse con tacones, llegar maquillado al Colegio, etc., y además dejó de asistir a clases de manera injustificada. Esta Sala de Revisión es enfática en señalar que el deber de los estudiantes radica, desde el punto de vista disciplinario, en respetar el reglamento y las buenas costumbres, y en el caso particular se destaca la obligación de mantener las normas de presentación establecidas por el Colegio, así como los horarios de entrada, de clases, de recreo y de salida, y el debido comportamiento y respeto por sus profesores y compañeros. El hecho de que el menor haya tenido un aceptable rendimiento académico no lo exime del cumplimiento de sus deberes de alumno.

Es aún más grave que hubiera sido el estudiante por iniciativa propia el que se hubiera marginado de continuar sus estudios, pues ello le ha significado

2 Sentencia No. 519 de 1992. Magistrado Ponente: Dr. José Gregorio Hernández Galindo.

3 Sentencia No. 341 de 1993. Magistrado Ponente: Dr. José Gregorio Hernández Galindo.

perder el año por fallas, situación por la cual la institución educativa ha asumido las medidas convenientes en forma correcta, de conformidad con lo que al efecto disponen normas vigentes.

En el caso presente, quedó demostrado que las directivas y profesores del Instituto Técnico Industrial Piloto cumplieron de manera diligente sus deberes como educadores del menor, pues le brindaron una especial protección, intentaron apoyarlo médica y psicológicamente y le indicaron con franqueza acerca de su reprochable comportamiento, tratando de orientarlo en forma adecuada, como se deduce del examen del material probatorio que obra en el expediente.

Por lo anterior, la Corte no encuentra méritos para tutelar en esas condiciones el derecho a la educación del menor representado por la accionante Rosa María Díaz, encontrando inadmisibles que en las circunstancias que rodean el proceso y con el comportamiento que se endilga, se habilite al alumno para culminar sus estudios presentando los exámenes a manera de validación, pues ello es contrario a la observancia de las normas que en materia educativa rigen en los establecimientos mencionados, las cuales están encaminadas a la mejor formación del estudiantado en lo que hace a sus valores intelectuales, físicos y morales ya que como se desprende del material probatorio que obra en autos, no fue la actitud asumida por el Colegio a través de sus directivas la que originó el marginamiento del menor de las actividades escolares sino su propio comportamiento social y su decisión de retirarse del Colegio, todo lo cual riñe con los preceptos enunciados.

2. El libre desarrollo de la personalidad.

Al definir el alcance y aplicación de este derecho, la Corte Constitucional ha señalado:

“La existencia de este derecho radica en que la persona sea dueña de sí misma y de sus actos, reflejando una imagen limpia, digna para sí y para las personas con las cuales convive en la sociedad.

Debe ser libre, autónoma en sus actos y procedimientos, guardando siempre una conducta clara e impecable, sus actos deben reflejarse en forma natural, voluntaria y responsable.

La Corte Constitucional en sentencia No. 524 del 18 de septiembre de 1992 transcribió el concepto de un experto consultado al respecto:

“... se entiende por personalidad el temperamento (características estables) modificado en función del ambiente”.

“El uso popular de este concepto, precisa que la personalidad es particular e íntegro de cada persona, aquello que la hace ella misma, y que se va desarrollando a lo largo de la vida, en función de la interacción con el medio, haciéndose cada vez más firme, más propio, al punto de que se dice que una persona que “tiene mucha personalidad” o “aún le falta personalidad”, etc.

“Al hablar en la Constitución del derecho al “libre desarrollo de la personalidad”, cabe interpretar, que cada persona tiene el derecho a las oportunidades que le permitan expresar su temperamento propio, aquello que le va dando su identidad, su sello personal. Dada esta interpretación se puede suponer que cada persona debe contar con las posibilidades que le permitan ampliar esta expresión, siempre y cuando, como lo dice la Constitución, respete los derechos de los demás.

“Al preguntar usted cuales son los elementos esenciales para el desarrollo de la personalidad, considero que no se puede reglamentar cuales lo son para todas las personas, porque dadas las salvedades anteriores, precisamente teniendo en cuenta lo particular de la expresión de la personalidad, serán diferentes para cada una. Lo que sí parece “esencial” es que se tenga la posibilidad de expresar lo propio, dentro de los límites ya mencionados. Es decir, que se permita a toda persona expresar su individualidad”⁴.

La Corte Constitucional ha sido enfática al proteger el derecho al libre desarrollo de la personalidad de todos los individuos, y ha removido los obstáculos que se han presentado para su realización en los casos que han llegado a su conocimiento. Pero también ha señalado que el ejercicio de este derecho tiene limitaciones, dentro de las cuales se encuentran los derechos de los demás como claramente lo establece el artículo 16 de la Constitución Nacional, según el cual “Todas las personas tienen derecho al libre desarrollo de su personalidad sin más limitaciones que las que imponen los derechos de los demás y el orden jurídico”.

En efecto, la Corte ha expresado:

“El libre desarrollo de la personalidad se armoniza con las libertades de pensamiento y de expresión, por cuanto es la decisión de expresar, en el propio vivir de la persona, una determinación de su modo de ser en la convivencia humana; mientras tal determinación sea libre, y como culminación de un proceso voluntario en una decisión, y no atente contra el derecho ajeno, tiene que ser respetado y protegido por el orden jurídico establecido”⁵.

4 Sentencia No. T- 050 de 1993. Magistrado Ponente: Dr. Simón Rodríguez Rodríguez.

5 Sentencia No. T-594 de 1993. Magistrado Ponente: Dr. Vladimiro Naranjo Mesa.

De esta manera si las conductas homosexuales invaden la órbita de los derechos de las personas que rodean al individuo, e inclusive sus actos no se ajustan a las normas de comportamiento social y escolar, aquéllas no pueden admitirse ni tolerarse. En el caso presente, el menor al presentarse al Colegio con zapatos de tacón, maquillado, etc. no solo infringió el reglamento educativo, sino que también puso en evidencia su propia condición sexual, y él mismo se encargó de que su derecho al libre desarrollo de la personalidad no pudiera ser objeto de protección, cuando optó por estas actitudes reprobables en contra de las condiciones normales y sanas del ambiente escolar transgrediendo el derecho de sus discípulos y el propio de su intimidad.

Finalmente, debe tenerse en cuenta que el Instituto Técnico Industrial Piloto, no hizo cosa distinta a través de sus directivas que hacer cumplir las observaciones consignadas en el Manual de Convivencia del Colegio, en presencia de actos como los que aquí se consignan, que van en detrimento de las reglas de conducta social y educativas que no son susceptibles de prohibirse ni tutelarse por esta Corporación dentro de la prevalencia del interés general y de las limitaciones al libre desarrollo de la personalidad que imponen los derechos de los demás, sin perjuicio de que en atención a que la familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al menor para garantizar su desarrollo armónico e integral, pueda el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar adoptar las medidas encaminadas a atender la situación del menor a fin de suministrarle la orientación adecuada en asocio y colaboración de sus padres, para la mejor formación moral, intelectual y física, en lo concerniente a su educación.

Todo lo anteriormente expuesto no conduce a enjuiciar en este proceso la situación personal de homosexualidad o no por parte del alumno, producto del libre desarrollo de su personalidad y del derecho a su intimidad, sino más bien al comportamiento en público en el plantel educativo que altera la disciplina del Colegio, prevista en el Manual de Convivencia que rige las actividades docentes de dicho Instituto. La Corte destaca además que el estudiante de que trata la presente providencia no fue retirado del Colegio por decisión de éste, sino que, como se desprende de las pruebas que obran en el expediente, fue el mismo alumno quien por determinación voluntaria y en desarrollo de su libre personalidad decidió emanciparse de su familia y del plantel educativo, dejando de asistir a las clases de manera injustificada.

IV. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero. Confirmar la sentencia dictada por el Juzgado Veintisiete Civil del Circuito de Santafé de Bogotá, el día 15 de septiembre de 1994.

Notifíquese, cópiese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

HERNANDO HERRERA VERGARA, Magistrado Ponente

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, Magistrado

FABIO MORON DIAZ, Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO, Secretaria General

**SENTENCIA No. T-570
de diciembre 07 de 1994**

**PRINCIPIO DE LA DOBLE INSTANCIA/ LAUDO
ARBITRAL-Anulación /DEBIDO PROCESO/ TRIBUNAL DE
ARBITRAMENTO**

No hay una norma que expresamente diga que no procede el recurso de apelación en contra de la sentencia que decide sobre la nulidad de un laudo arbitral. Pero sí existe regulación legal que, desarrollando el mandato constitucional, otorga a los particulares la posibilidad de sustraerse a la aplicación de justicia por parte de la Rama Judicial -en cuyo funcionamiento operan los recursos ordinarios-, para acudir a un proceso excepcional, el arbitral, en el que las decisiones de primera instancia pueden ser impugnadas, no ante un superior jerárquico inexistente, sino ante el Tribunal Superior del Distrito Judicial correspondiente y la Corte Suprema de Justicia, a través de los recursos de anulación y revisión, con los que la ley complementó el trámite debido de un proceso, se insiste, excepcional. Es claro entonces que no hubo violación del debido proceso, ni las decisiones del Tribunal y de la Corte Suprema de Justicia constituyen, bajo ningún aspecto, vías de hecho pasibles de ser corregidas mediante tutela. Además, los peticionarios contaban con otro mecanismo de defensa judicial diferente a la tutela, el recurso de revisión procedente ante la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, que según el expediente, no interpusieron.

Ref.: Expediente No. T-45847

Acción de tutela en contra del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá y la Corte Suprema de Justicia, por la presunta violación al debido proceso ocurrida cuando se negó la doble instancia.

Temas: Cuando los particulares ejercen funciones judiciales en calidad de árbitros, el trámite que ante ellos se cumple es una instancia procesal que no puede desconocerse.

Actores: Luis, Jorge y Cristina Suárez Cavelier.

Magistrado Ponente: Dr. CARLOS GAVIRIA DIAZ.

Santafé de Bogotá D.C., siete (7) de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

La Sala Cuarta de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, compuesta por los Magistrados José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara y Carlos Gaviria Díaz, éste último en calidad de ponente,

EN NOMBRE DEL PUEBLO
Y
POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

procede a dictar sentencia en la revisión de los fallos de instancia proferidos en el trámite del proceso de la referencia.

ANTECEDENTES

1. Hechos.

“El Tribunal de Arbitramento integrado por los doctores César Gómez Estrada, Germán Giraldo Zuluaga, y José Alejandro Bonivento Fernández, con fecha 18 de mayo de 1992 dictó un laudo para resolver en derecho las controversias existentes entre Cristina Suárez Cavelier, Jorge Suárez Cavelier y Luis Suárez Cavelier, de una parte, y Enrique Cavelier Gaviria, Jorge Cavelier Gaviria, Beatriz Cavelier de Suárez y Pasteurizadora La Alquería S.A. (hoy Productos Naturales de Cajicá S.A. La Alquería), de la otra” (folio 1). Luis, Jorge y Cristina Suárez Cavelier presentaron dos recursos de anulación en contra de ese laudo, y el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá falló el 11 de noviembre de 1993, declarándolos infundados.

Las mismas personas interpusieron dos recursos de apelación en contra de la sentencia del Tribunal Superior, que fueron negados el 16 de diciembre de 1993.

Al día siguiente, Luis, Jorge y Cristina Suárez Cavelier presentaron recurso de reposición en contra del auto del 16 de diciembre, buscando que se revocara o se les expidiera copias para interponer el recurso de queja.

El Tribunal Superior negó la reposición y ordenó expedir las copias con las que se presentaron dos recursos de queja ante la Corte Suprema de Justicia. Esta corporación resolvió esos recursos de queja, declarando bien denegados los de apelación.

En contra de esta última decisión se interpusieron otros dos recursos de reposición, frente a los cuales, la Corte confirmó el auto recurrido.

2. Demanda de tutela.

El 15 de julio de 1994, Luis, Jorge y Cristina Suárez Cavelier presentaron una demanda de tutela que se resume en los apartes transcritos a continuación:

“El Tribunal Superior en las dos providencias que a continuación se relacionan, vulneró los derechos constitucionales fundamentales de mis hermanos Cristina y Jorge Suárez Cavelier, así como los míos, de apelar toda sentencia judicial y al debido proceso, al no conceder los recursos de apelación por nosotros presentados el 11 de noviembre de 1993 contra la sentencia por él proferida el 2 de noviembre de 1993, que declaró infundados los recursos de anulación presentados contra el mencionado laudo arbitral...” (folio 2).

“La Corte, a su vez, también vulneró con las dos providencias que más adelante se señalan los mismos derechos constitucionales fundamentales a la apelación de las sentencias judiciales (artículo 31) y al debido proceso (artículo 29) señalados en la C.N., al no resolver favorablemente el recurso de queja por nosotros interpuesto, estimar bien denegados por el Tribunal Superior los recursos de apelación por nosotros interpuestos contra la Sentencia de 2 de noviembre de 1993, que resolvió los recursos de anulación presentados contra el mencionado laudo arbitral y no reponer el auto de 10 de mayo de 1994...” (folio 3).

“Los dos altos tribunales con las decisiones mencionadas lesionaron gravemente los derechos constitucionales fundamentales de aplicación inmediata a la apelación de las sentencias judiciales y al debido proceso de mis hermanos y míos, al no conceder los recursos de apelación válidamente interpuestos por nosotros el 11 de noviembre de 1993 contra la sentencia de 2 de noviembre de 1993 proferida por el Tribunal Superior. De esta manera se desconoció en la actuación judicial proseguida en dichos Tribunales la plenitud de las formas propias del procedimiento establecido en la propia Constitución que dispone que sentencias judiciales como la del 2 de noviembre de 1993 son susceptibles de ser impugnadas por medio del recurso de apelación, pues no existe en la legislación vigente norma alguna que la exceptúe de dicho recurso” (folio 4).

3. Fallo de primera instancia.

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, denegó la solicitud de tutela, en fallo del que fue Ponente la Magistrada Beatriz Martínez Quintero, y fue discutido y aprobado en la sesión del 26 de julio de 1994, según el Acta No. 071. Basó su decisión el Tribunal en las siguientes consideraciones:

En la jurisprudencia de la Corte Constitucional se ha insistido en la procedencia de la acción de tutela, cuando una autoridad judicial incurre en vías de hecho, y con ellas vulnera derechos fundamentales de las partes, sin que sea posible corregir la irregularidad con los medios ordinarios de defensa.

“De manera que en principio no es desechable la procedencia de la acción comentada, cuando se trate de controvertir decisiones diferentes a las providencias que dan terminación a un proceso.

“Pero es presupuesto necesario para el éxito de la pretensión de tutela el que los actos proferidos por los Jueces o Tribunales sean de tal manera contrarios al orden jurídico, que puedan asimilarse a vías de hecho por su contenido de absoluta arbitrariedad.

“En el caso puesto a consideración de esta Sala, se da cuenta de los pronunciamientos previamente señalados en el capítulo de antecedentes, por medio de los cuales fueron resueltas las peticiones formuladas por los actores para lograr el examen en segunda instancia de la providencia dictada para decidir el recurso de anulación interpuesto contra el laudo arbitral antes referido, que en síntesis interpretan y aplican las normas especiales contenidas en el Decreto 2279 de 1989, regulador de sistemas de solución de conflictos entre particulares, preceptos que le permitieron tanto al Tribunal Superior como a la H. Corte Suprema de Justicia arribar a concluir la inexistencia del recurso de apelación contra la mencionada providencia.

“Como de la señalada actuación no deduce la Sala arbitrariedad alguna, sin que sea dable entrar a dilucidar si en virtud del principio consagrado en el artículo 31 de la Constitución Política, se cambió el procedimiento que el Decreto de 1989 estableció, es claro que no puede tener éxito la solicitud de tutela” (folios 96-97).

4. Impugnación.

Dentro del término legal, los demandantes impugnaron el fallo anterior, valiéndose de los argumentos siguientes para fundamentar el recurso:

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca evitó toda referencia a la procedencia de la apelación, como medio de defensa en contra de la sentencia que decide el recurso presentado contra el laudo arbitral.

El fallo de tutela tiene visos de ser un fallo inhibitorio, pues no analiza la cuestión de fondo, limitándose a afirmar que no se observan vías de hecho en el trámite procesal.

Hasta el momento ninguna de las entidades judiciales que ha decidido sobre el asunto, ha podido citar una norma legal que establezca la improcedencia del recurso de apelación en contra de la sentencia en que se resuelve el recurso de anulación intentado contra un laudo arbitral.

En la regulación de los Tribunales de Arbitramento y de los recursos de anulación contra los laudos arbitrales, contenida en el Código de Procedimiento Civil, el Decreto 2279 de 1989 y la Ley 23 de 1991, no existe norma que exceptúe del mandato del artículo 31 de la Constitución (doble instancia), a la sentencia en la que se resuelve sobre la nulidad de un laudo arbitral.

5. Fallo de segunda instancia.

Conoció de la impugnación, la Sección Primera, Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, y resolvió confirmar la decisión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en sentencia del 11 de agosto de 1994 (Consejero Ponente Dr. Miguel González Rodríguez), luego de considerar:

“A través del laudo arbitral se dirime una controversia cuando las partes involucradas en ella, en virtud de la cláusula compromisoria o el compromiso, acuerdan que las diferencias que se susciten en el desarrollo de un contrato o estando en curso un proceso, sean definidas por árbitros y no por quienes ordinariamente cumplen la función de administrar justicia. Tiene pues, carácter de sentencia.

“Puede afirmarse entonces que el recurso de anulación que se interpuso ante el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, constituye una segunda instancia, pues a través de él se buscó revisar la actuación de los árbitros. De tal manera que contra dicha sentencia no proceden recursos ordinarios ya que de lo contrario se estaría en presencia de una tercera instancia que no está prevista en la legislación colombiana.

“Siendo ello así, la conclusión a la que llegaron el Tribunal Superior de Bogotá y la Corte Suprema de Justicia, en el sentido de que contra la sentencia que resuelve tal recurso sólo procede el recurso extraordinario de revisión es acertada. Y como quiera que la Corte Constitucional ha precisado que, en tratándose de providencias judiciales la acción de tutela sólo es procedente cuando se han desconocido ritualidades procesales que por constituir una garantía del derecho de defensa convierten la decisión adoptada en el resultado

de una vía de hecho, lo cual no acontece en este caso, debe confirmarse la sentencia impugnada” (folios 124-126).

CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Competencia.

La Corte Constitucional es competente para conocer en el grado de revisión, sobre los fallos de instancia proferidos durante el trámite del presente proceso, en virtud de los artículos 86 y 241 de la Carta Política. Según el reglamento interno y el auto del 23 de septiembre de 1994 de la Sala de Selección No. Nueve (9), le corresponde a la Sala Cuarta de Revisión de Tutelas pronunciar la decisión correspondiente.

2. Improcedencia de la tutela.

A la luz de la doctrina reiterada de la Corte sobre la procedencia de la acción de tutela en contra de providencias judiciales, esa acción es improcedente en el caso sub-judice, porque las corporaciones judiciales demandadas no incurrieron en una vía de hecho, no hubo violación de los derechos fundamentales de los actores, y éstos contaban con otro mecanismo de defensa judicial.

No hubo violación a la garantía de la doble instancia en la solución del conflicto existente entre los hermanos Suárez Cavelier y sus socios comerciales porque, según el último inciso del artículo 116 de la Constitución: “Los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de conciliadores o en la de árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, en los términos que determine la ley”. Y consta en el expediente que los actores y su contraparte habilitaron a los árbitros para fallar en derecho las diferencias existentes entre ellos. El tribunal de arbitramento fue conformado, sesionó y decidió en los términos que determina la ley vigente, así que se cumplió con la primera instancia.

En contra del laudo arbitral se interpuso el recurso de anulación, que tramitó el Tribunal Superior del Distrito Judicial en el que tuvo su sede el tribunal de arbitramento. En contra de lo que dan por sentado los hermanos Suárez Cavelier, este trámite no constituye la primera instancia -lo es el proceso ante el tribunal de arbitramento-; tampoco puede afirmarse que sea una instancia con las mismas características de aquella a la que da lugar el recurso de apelación; pero, sí puede afirmarse que con el recurso de anulación, se satisface la garantía consagrada en el artículo 31 de la Constitución, pues, materialmente, se cumplen las finalidades que la doble instancia está llamada a alcanzar.

Para la revisión del proceso de tutela, el artículo 31 Superior, en su parte relevante, establece que: "Toda sentencia judicial podrá ser apelada o consultada, salvo las excepciones que consagre la ley...".

Así, la regla general es que las sentencias sean apelables o consultables, y, también que sean proferidas por una autoridad judicial con superiores jerárquicos que puedan conocer de tales recursos. Pero tales reglas generales tienen excepciones permitidas por la Constitución y desarrolladas por el legislador.

Como ya se señaló anteriormente, el artículo 116 de la Carta Política permite a los particulares sustraerse a la aplicación de justicia por los funcionarios de la Rama Judicial y optar -escapando a la regla general en los casos autorizados por la ley-, por someter sus diferencias a la decisión de un tribunal ad-hoc compuesto por árbitros, que son particulares y no adquieren la calidad de servidores públicos, a pesar de cumplir transitoriamente con la función pública de dispensar justicia.

Al hacer uso de esa excepción regulada por la ley en desarrollo del mandato constitucional, los particulares se someten a la decisión judicial de una corporación esencialmente transitoria, que no tiene superior jerárquico y, por ende, quienes a ella acuden, optan por una organización excepcional de la administración de justicia, donde la naturaleza de las cosas hace imposible la aplicación de la regla general de la doble instancia (a través del recurso ordinario de apelación), que rige en la Rama Judicial (artículo 3^o del Código de Procedimiento Civil).

Sin embargo, desde dos décadas antes de la expedición de la actual Carta Política, el legislador consideró que el proceso arbitral era excepcional, y en contra del laudo arbitral no procedía recurso alguno. En lugar de crear un superior jerárquico de los tribunales de arbitramento, que pudiera conocer de los recursos ordinarios interpuestos en contra de los laudos, el legislador asignó a los Tribunales Superiores y a la Corte Suprema, la competencia para conocer de tales decisiones, a través de los recursos extraordinarios de anulación y revisión.

Es cierto que en la regulación por la que optó el legislador, no se les asignó a esas corporaciones judiciales una competencia igual a la que ejercen cuando conocen de un fallo en razón del recurso de apelación, caso en el cual están facultadas para revisar *in integrum* la providencia recurrida y modificarla con el único límite de la prohibición de la *reformatio in pejus*. Pero la ley vigente (Decreto Extraordinario 2279 de 1989, reformado por la Ley 23 de 1991) sí complementó la regulación del proceso excepcional tramitado por los árbitros, otorgando competencia al Tribunal para revisar el aspecto sustancial del laudo (los posibles errores *in iudicando*, en los asuntos contemplados en las causales

7, 8 y 9 del artículo 38 del Decreto 2279 de 1989, y para pronunciarse sobre las cuestiones formales enunciadas en las seis primeras causales de anulación.

Además, el artículo 41 del Decreto 2279 de 1989, dispone que el laudo arbitral y la sentencia que decide sobre la anulación del mismo, pueden revisarse -conocen del recurso el Tribunal Superior o la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema-, por los motivos y mediante los trámites determinados en los artículos 379 a 385 del Código de Procedimiento Civil.

Así, esta Sala encuentra que, como reclaman los actores, no hay una norma que expresamente diga que no procede el recurso de apelación en contra de la sentencia que decide sobre la nulidad de un laudo arbitral. Pero sí existe regulación legal que, desarrollando el mandato constitucional, otorga a los particulares la posibilidad de sustraerse a la aplicación de justicia por parte de la Rama Judicial -en cuyo funcionamiento operan los recursos ordinarios-, para acudir a un proceso excepcional, el arbitral, en el que las decisiones de primera instancia pueden ser impugnadas, no ante un superior jerárquico inexistente, sino ante el Tribunal Superior del Distrito Judicial correspondiente y la Corte Suprema de Justicia, a través de los recursos de anulación y revisión, con los que la ley complementó el trámite debido de un proceso, se insiste, excepcional.

Es claro entonces que no hubo violación del debido proceso, ni las decisiones del Tribunal y de la Corte Suprema de Justicia constituyen, bajo ningún aspecto, vías de hecho pasibles de ser corregidas mediante tutela.

Además, los hermanos Suárez Cavalier contaban con otro mecanismo de defensa judicial diferente a la tutela, el recurso de revisión procedente ante la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, que según el expediente, no interpusieron.

DECISION

En mérito de las consideraciones que anteceden, la Sala Cuarta de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional,

EN NOMBRE DEL PUEBLO
Y
POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

RESUELVE:

Primero. Confirmar en todas sus partes el fallo del Consejo de Estado, Sección Primera, Sala de lo Contencioso Administrativo, del 11 de agosto de 1994.

T-570/94

Segundo. Comunicar esta decisión al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, para los efectos del artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

CARLOS GAVIRIA DIAZ, Magistrado Ponente

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO, Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA, Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO, Secretaria General

**SENTENCIA No. T-571
de diciembre 07 de 1994**

**DERECHOS FUNDAMENTALES DE LOS NIÑOS/ DERECHO
A LA SALUD /DISMINUIDOS FISICOS/ TRATAMIENTO
MEDICO/ISS-Asistencia médica a menores**

En el presente caso es pertinente aplicar los artículos de la Constitución, sobre la protección especial para aquellas personas que, por su condición física o mental, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta (artículo 13); y el 44 que consagra que los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás. Pues, la suspensión del tratamiento significaría que la condición actual del niño retrocediera. Situación que es contraria a la protección consagrada para los niños en la Constitución. "El pronóstico favorable de curación exigido por la norma no debe tomarse en un sentido absoluto. Es decir, su orientación normativa, mirada teleológicamente y en consonancia con la Constitución, no consiste en excluir de protección aquellos casos en que, pese a la falta de certidumbre sobre el total y pleno restablecimiento de la salud del paciente, éste puede mejorar de manera apreciable gracias al tratamiento y al suministro de la droga que necesita, en especial si se trata de un niño. Si a la norma legal se le da un alcance restrictivo, en términos tales que de ella se deduzca la desprotección del afectado, y se acepta que el Seguro puede quedar liberado de su obligación en tales hipótesis, se tendría un efecto abiertamente inconstitucional.

Ref.: Expediente No. T-42336.

Actor: Juan Carlos Rojas Moncada.

Procedencia: Juzgado Octavo Civil del Circuito de Santafé de Bogotá.

Magistrado ponente: Dr. JORGE ARANGO MEJIA.

Aprobada en sesión de la Sala Primera de Revisión, celebrada en la ciudad de Santafé de Bogotá, a los siete (7) días del mes de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

La Sala Primera de Revisión, integrada por los Magistrados Jorge Arango Mejía, Antonio Barrera Carbonell y Eduardo Cifuentes Muñoz, decide sobre el fallo proferido por el Juzgado Octavo Civil del Circuito de Santafé de Bogotá.

El expediente llegó a la Corte Constitucional, por remisión que hizo el Juzgado Octavo Civil del Circuito de Santafé de Bogotá, en virtud de lo ordenado por el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991. La Sala de Selección No. Seis (6) de esta Corporación, escogió para la revisión el expediente de la referencia.

I. ANTECEDENTES

El señor Juan Carlos Rojas Moncada, en representación de su hijo menor José Alejandro Rojas, presentó acción de tutela contra el Instituto de los Seguros Sociales, con el fin de que se le amparen los "(...) derechos constitucionales fundamentales a la dignidad humana, la vida, la igualdad, el libre desarrollo de su personalidad, el aprendizaje y la educación"; y para que se le ordene "(...) al Instituto de los Seguros Sociales que continúe brindando a mi hijo los servicios médicos y hospitalarios necesarios, a fin de procurar por todos los medios científicos y clínicos disponibles su recuperación o, por lo menos, su progreso hasta la medida de lo posible".

II. HECHOS

El padre del menor expuso los siguientes hechos:

1. "Mi hijo José Alejandro nació el 29 de octubre de 1992 lamentablemente afectado por una enfermedad congénita consistente en una hidrocefalia".

2. "Una vez detectada y establecida la gravedad de su condición, se le sometió a chequeos y controles médicos que constan en la historia cuya fotocopia adjunto, en el Instituto de los Seguros Sociales-Clinica del Niño".

3. "Luego de los anteriores procedimientos, el progreso tanto físico como psico-motor del niño ha sido notorio, lo cual ha sido evidente tanto para mí,

su padre, como para la madre, a través del trato de la atención y contacto diario”.

4. “Recientemente, a partir del 8 de marzo del presente año, el ISS se ha negado a seguir atendiendo al niño, basado en conceptos de algunos médicos que dicen que no vale la pena seguirlo tratando puesto que no va a tener ningún progreso o evolución favorable en lo sucesivo. Esta es una inhumana posición que no guarda relación con los avances que nosotros hemos venido anotando, según ya lo expresé”.

5. “Aunque somos personas de muy escasos recursos económicos, acudimos a un médico particular, el Dr. Carlos Martínez, y en su concepto aún hay esperanzas, ya que para definir realmente la situación futura es necesario practicarle una nueva operación (...)”.

Esta operación es muy costosa y, dada nuestra condición económica, no nos queda otra alternativa que acudir al ISS para que la realice.

III. ACTUACION PROCESAL

El Juzgado 8 Civil del Circuito, de Santafé de Bogotá, por auto del 16 de junio, admitió la demanda y ordenó al Instituto de los Seguros Sociales, Clínica del Niño, que informara al despacho, la razón por la cual se le dejó de prestar atención médica al menor José Alejandro Rojas.

El Instituto de los Seguros Sociales, por medio del Director de la Clínica del Niño, doctor Pedro Reina Corredor y del Subgerente del Servicio de Salud, doctor Juan Carlos Sanieles R., dio contestación al oficio dirigido por el juzgado, así:

“En atención a la referencia me permito informarle que, conforme a lo preceptuado en el capítulo V del Decreto 770 de 1975 (servicios en favor de los hijos de los asegurados) “los hijos de los asegurados amparados por el seguro de enfermedad general y maternidad, tendrán derecho a la necesaria asistencia médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria, así como a los correspondientes servicios paramédicos u medios auxiliares de diagnóstico y tratamiento, *durante el primer año de vida*. Cuando se diagnostique enfermedad durante el primer año de edad, el hijo del asegurado tendrá derecho, en cualquier tiempo, a todas las prestaciones asistenciales necesarias, cuando a juicio del servicio médico no sea procedente su tratamiento dentro del primer año de vida y *que exista desde el principio pronóstico favorable de curación*. (Artículo 26)”.

(...)

IV. LA SENTENCIA OBJETO DE REVISION

El Juzgado Octavo Civil del Circuito de Santafé de Bogotá, D.C., mediante sentencia del 22 de junio de 1994, decidió:

“Primero: Denegar la tutela solicitada por el señor Juan Carlos Rojas Moncada, identificado (...), por las razones consignadas en los considerandos de esta decisión”.

(...)

FUNDAMENTOS DE LA DECISION

(...)

1. Dentro del término otorgado por el Decreto 2591 de 1991, se solicitó información al ISS sobre el motivo de terminación del servicio médico al hijo del accionante, habiéndose informado, que ésto se debía a disposiciones que regulan los servicios de los hijos de los asegurados, como lo es el Capítulo V del Decreto 770 de 1975, y en especial, a lo dispuesto en el Art. 26, que dice: ‘los hijos de los asegurados amparados por el seguro de enfermedad general y maternidad, tendrán derecho a la necesaria asistencia médica, quirúrgica, farmacéutica (sic) y hospitalaria, así como a los correspondientes servicios para médicos (sic) y medios auxiliares de diagnóstico y tratamiento, durante el primer año de vida. Cuando se diagnostique enfermedad durante el primer año de edad, el hijo del asegurado tendrá derecho, en cualquier tiempo, a todas las prestaciones asistenciales necesarias, cuando a juicio del Servicio Médico no sea procedente su tratamiento dentro del primer año de vida y que exista desde el principio pronóstico favorable de curación”.

2. “Además de lo anterior, se anexaron a los informes, los conceptos médicos emitidos por los especialistas en fisiatría, neurología y neurocirugía, quienes coincidieron en no existir pronóstico favorable de curación”.

3. “De lo anterior se debe concluir, que si bien es cierto se le ha dejado de prestar la atención médica al hijo del accionante, ésto (sic) se debe a claras disposiciones legales que regulan la materia, como lo es el art. 25 del Decreto 770 de 1975, debiéndose en consecuencia denegar la tutela solicitada, pues ésta sólo procede por violación de derechos fundamentales que riñan con las disposiciones preestablecidas que no es el caso que nos ocupa, (...)”.

V. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Competencia.

La Corte Constitucional es competente para decidir este asunto, en virtud de lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución, en concordancia con las normas pertinentes del Decreto 2591 de 1991.

La Materia.

En el presente caso, el padre del actor busca la garantía de los derechos fundamentales de su hijo menor de edad, quien padece una enfermedad llamada hidrocefalia, para la cual, según los dictámenes de los especialistas de la entidad demanda, que reposan en el expediente de tutela, no existe pronóstico favorable de curación. Es decir, según los expertos, no es posible que se presente mejoría en la salud del niño si se continúa con los tratamientos que el ISS le ha proporcionado.

Aduce el padre del actor, que el ISS, al detectar la enfermedad de su hijo, y luego de realizar los correspondientes chequeos y controles necesarios para la mejoría del niño, desde el 8 de marzo de 1994, no ha querido proseguir con la prestación de los servicios médicos que se requieren para aliviar la enfermedad, en razón a que el infante se encuentra en la situación de que trata el artículo 26 del Decreto 770 de 1975, que a la letra dice:

“Los hijos de los asegurados amparados por el seguro de enfermedad general y maternidad tendrán derecho a la necesaria asistencia médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria, así como a los correspondientes servicios paramédicos y medios auxiliares de diagnóstico y tratamiento, durante el primer año de vida. Cuando se diagnostique enfermedad durante el primer año de edad, el hijo del asegurado tendrá derecho, en cualquier tiempo a todas las prestaciones asistenciales necesarias, cuando a juicio del servicio médico no sea procedente su tratamiento durante el primer año de vida y que exista desde el principio pronóstico favorable de curación”.

Al respecto, la Corte solicitó al Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, una valoración física del menor, y, en especial, que se absolvieran los siguientes interrogantes:

- Con un tratamiento adecuado ¿puede el menor mejorar su condición actual?

- ¿Existe alguna probabilidad de curación?

- Según la historia clínica del menor y su condición actual, ¿qué consecuencias puede ocasionar la suspensión del tratamiento que le estaba proporcionando el Instituto de Seguros Sociales?

Mediante oficio 4447-94-GCF-RBO, de fecha 5 de diciembre de 1994, el Médico Forense Marco Fidel Solarte Chamorro, manifestó:

“... ”

Discusión-Conclusión: El caso corresponde a un menor de 25 meses de sexo masculino quien presenta secuelas de hidrocefalia congénita, tratada en el momento con derivación ventrículo peritoneal valvular programable con secuelas que se manifiestan por Retardo Psicomotor, retardo en el crecimiento y desarrollo. Para su edad el niño debiera correr, desvestirse solo, empinarse en puntillas, hacer frases utilizando dos palabras juntas, mirar láminas e identificarlas, hacer preguntas; situación que no se da en el menor examinado. Su talla promedio debería ser de 0.80 cms con peso de 11.5 Kgs. El tratamiento de su patología de base ya se realizó que esta (sic) implantación valvular. Actualmente se encuentra recibiendo tratamiento de rehabilitación para sus secuelas que le va a permitir un mejor acondicionamiento a su estado orgánico y una mejor posibilidad de integración a su entorno, tanto por el aprendizaje como por la misma estimulación órgano funcional, por lo cual es necesario no suspender su programa de rehabilitación y no privarle de tener una oportunidad de obtener unas mejores condiciones de bienestar tanto físico como psicológico. Se recomienda además los controles periódicos de Neurología. Con respecto, específicamente a las preguntas:

1. Con un tratamiento adecuado puede el menor mejorar su condición actual, la respuesta es SI.

2. Existe alguna probabilidad de curación: NO.

3. La suspensión del tratamiento conlleva a retroceder en su condición que en el momento tiene y al no mejoramiento o progreso de la misma”. (se subraya)

De acuerdo con este concepto, el menor presenta hidrocefalia congénita, la cual fue tratada con la implantación valvular, por lo que ha venido recibiendo tratamiento de rehabilitación para sus secuelas. Si bien no existe probabilidad de curación, con un tratamiento adecuado puede mejorar su condición actual, al permitirle “un mejor acondicionamiento a su estado orgánico y una mejor posibilidad de integración a su entorno, tanto por el aprendizaje como por la misma estimulación órgano funcional, por lo cual es necesario no suspender su programa de rehabilitación y no privarle de tener una oportunidad de obtener unas mejores condiciones de bienestar tanto físico como psicológico”.

Por consiguiente, en el presente caso es pertinente aplicar los artículos de la Constitución, sobre la protección especial para aquellas personas que, por su condición física o mental, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta (artículo 13); y el 44 que consagra que los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás.

Pues, como lo señala el concepto transcrito, la suspensión del tratamiento significaría que la condición actual del niño retrocediera. Situación que es contraria a la protección consagrada para los niños en la Constitución.

Argumenta el Instituto que al menor se le suspenden los servicios médicos por no existir pronóstico favorable de curación. En relación con este punto, coincide con lo manifestado por el médico forense, pero, realmente el meollo de esta acción reside en determinar qué se entiende por curación y qué por “mejoramiento de su condición actual”, mediante tratamiento que puede prestar el Instituto.

Los términos curación y curar según el Diccionario de la Lengua Española, vigésima primera edición, tienen los siguientes significados:

“curación. Acción y efecto de curar o curarse”.

“curar, sanar”, recobrar la salud. // 2. . . . // 3. Aplicar al enfermo los remedios correspondientes a su enfermedad”.

Como se observa, el tratamiento que se le ha venido aplicando al menor encaja dentro de la tercera acepción del verbo curar, es decir, aplicar los remedios correspondientes a su enfermedad, remedios que se entienden encaminados a mejorar su condición de vida.

La Corte, en relación con un caso semejante, en el cual la interrupción del tratamiento que le venía otorgando el Instituto a una menor, desmejoraba la calidad de vida de la misma, manifestó:

“Tienen aquí cabida las consideraciones de esta Corte acerca de la función de la seguridad social en el Estado Social de Derecho y en relación con el principio de solidaridad en que se basa el quehacer de las autoridades y entidades públicas.

“En cuanto hace al alcance del artículo 26 del Decreto 770 de 1975, invocado por la apoderada del ISS al solicitar la revisión constitucional del caso, juzga la Corte que la disposición no puede ser entendida ni aplicada en contravía del artículo 44 de la Constitución. Por tanto, mal puede tomarse como una autorización legal para que el Seguro abandone a la niña en términos tales que se la condene, por falta de cuidados médicos y de la hormona que requiere, a “un deterioro permanente de su calidad de vida”.

“El pronóstico favorable de curación exigido por la norma no debe tomarse en un sentido absoluto. Es decir, su orientación normativa, mirada teleológicamente y en consonancia con la Constitución, no consiste en excluir de protección aquellos casos en que, pese a la falta de certidumbre sobre el total y pleno restablecimiento de la salud del paciente, éste puede mejorar de manera

apreciable gracias al tratamiento y al suministro de la droga que necesita, en especial si se trata de un niño, como acontece en el presente caso. Si a la norma legal se le da un alcance restrictivo, en términos tales que de ella se deduzca la desprotección del afectado, y se acepta que el Seguro puede quedar liberado de su obligación en tales hipótesis, se tendría un efecto abiertamente inconstitucional. Ello es más claro en este caso si se tiene en cuenta que ocurriría, en abierta incompatibilidad con el artículo 44 de la Carta, en el caso de una menor cuya salud y calidad de vida están en grave peligro”. (Sentencia T-068, de 22 de febrero de 1994, Magistrado ponente: Dr. José Gregorio Hernández Galindo).

Por lo expuesto, de acuerdo con el concepto del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, se revocará la sentencia del Juzgado Octavo Civil del Circuito de Bogotá, y en su lugar se concederá la tutela solicitada, y se ordenará al Instituto de los Seguros Sociales continuar prestando al menor José Alejandro Rojas “tratamiento de rehabilitación para sus secuelas que le va a permitir un mejor acondicionamiento a su estado orgánico y una mejor posibilidad de integración a su entorno”, tal como lo señala el concepto citado.

V. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero. **REVOCASE** la sentencia proferida por el Juzgado Octavo Civil del Circuito de Santafé de Bogotá, el día 22 de junio de 1994, que denegó la tutela solicitada por el señor Juan Carlos Rojas Moncada, en favor de su hijo José Alejandro Rojas Pedraza, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia. En consecuencia, concédese la tutela demandada, y se ordena al Instituto de Seguros Sociales continuar prestando al menor José Alejandro Rojas Pedraza el “tratamiento de rehabilitación para sus secuelas que le va a permitir un mejor acondicionamiento a su estado orgánico y una mejor posibilidad de integración a su entorno”, tal como lo señala el concepto del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

Segundo. **LIBRENSE** por secretaría las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591, para los efectos allí contemplados.

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

JORGE ARANGO MEJIA, Magistrado Ponente

ANTONIO BARRERA CARBONELL, Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO, Secretaria General

**SENTENCIA No. T-572
de diciembre 09 de 1994**

**TUTELA INTERPUESTA POR PERSONA JURIDICA PUBLICA/
TUTELA INTERPUESTA POR ALCALDE**

No sólo las personas jurídicas de derecho privado sino también las personas jurídicas de derecho público pueden interponer acciones de tutela en defensa de sus derechos constitucionales fundamentales. En efecto, estas personas -como la Nación o las entidades territoriales- son titulares de derechos constitucionales fundamentales que se pueden ver afectados por la acción u omisión de otras autoridades, o incluso, en ciertas circunstancias de particulares, por lo cual es procedente que interpongan acciones de tutela.

**NOTIFICACION DE TUTELA A TERCEROS
INTERESADOS-Improcedencia**

Si un particular tiene un interés legítimo en el resultado del proceso y quiere ser interviniente, esto es potestativo de él, porque el artículo 13 del Decreto 2591 de 1991 así lo permite. En tales circunstancias, el juez debe notificar sus providencias a las partes y a aquellos que ya son intervinientes en el proceso (art. 16 del Decreto 2591 de 1991), pero sería absurdo que el Juez de Tutela estuviese obligado a citar a todos los hipotéticos interesados o presuntos terceros afectados por el fallo.

**VIA DE HECHO JUDICIAL-Alcance/ TUTELA CONTRA
PROVIDENCIAS JUDICIALES**

La vía de hecho judicial y ha señalado que ésta existe “cuando la conducta del agente carece de fundamento objetivo, obedece a su sola voluntad o capricho y tiene como consecuencia la vulneración de los derechos constitucionales de la persona”.

En efecto, en tales circunstancias, el funcionario judicial antepone de manera arbitraria su propia voluntad a aquella que deriva de manera razonable del ordenamiento jurídico, por lo cual sus actuaciones, manifestamente contrarias a la Constitución y a la Ley, no son providencias judiciales sino en apariencia. En realidad son vías de hecho, frente a las cuales procede la tutela, siempre y cuando se cumplan los otros requisitos procesales señalados por la Constitución, a saber que se esté vulnerando o amenazando un derecho fundamental, y la persona no cuente con otro medio de defensa judicial adecuado.

BIEN DE USO PUBLICO-Inembargabilidad

Bajo ningún aspecto puede un Juez impedir que se dilucide en juicio la desafectación de un bien que se afirma con fundamentos razonables que es de uso público, y si lo hace está violando derechos fundamentales al acceso a la justicia y al debido proceso, susceptibles de amparo mediante tutela. Además, constituye una discriminación injustificada que una Entidad Territorial no pueda acceder a un proceso cuando alega defender unos bienes de uso público, y éstos han sido objeto de medidas cautelares en contra de la disposición constitucional que los califica como inalienables, imprescriptibles e inembargables. Por ello, el artículo 523 del Código de Procedimiento Civil ordena no fijar la fecha para el remate "cuando estuvieren sin resolver peticiones sobre levantamiento de embargos o secuestros, o de recursos contra autos que hayan decidido sobre desembargos o declarado que un bien es inembargable". ¿Y que puede ser más procedente que la solicitud de desembargo de un bien que por su propia naturaleza y por claros mandatos constitucionales es inembargable?

TUTELA CONTRA JUEZ POR VIA DE HECHO/ DEBIDO PROCESO-Violación/ BIEN DE USO PUBLICO/ HUMEDALES-Protección/ CONSTITUCIONALIZACION DEL PROCEDIMIENTO

Incorre en vía de hecho el funcionario judicial que impide a una entidad territorial participar de un proceso ejecutivo con el fin de proteger un bien de uso público. En efecto, impedir el trámite, supeditando los derechos y deberes establecidos en la Constitución, a la interpretación equívoca de una figura procesal, es tratar de procesalizar la Constitución cuando lo que hay que hacer es constitucionalizar el procedimiento. Esta Corporación ya ha establecido que "las normas de la ley deben ser interpretadas y aplicadas del modo que mejor convenga a los mandatos constitucionales. Incurre en una vía de hecho judicial aquel funcionario judicial que impide que una entidad territorial como el Distrito Capital participe en un proceso para evitar el remate de bienes como los humedales, que no son sólo de uso público cuando no nacen ni mueren en el mismo predio, y por ende inembargables, sino que además tienen un particular valor ecológico. En efecto, no es admisible la existencia de derechos adquiridos sobre aquellos humedales que no mueran dentro

de la misma heredad, por ser estos bienes de uso público y, por ende, estar excluidos de la regla de la comerciabilidad.

**VIA DE HECHO-Momento de ocurrencia/ DERECHO DE ACCESO
A LA JUSTICIA-Violación/ PROCESO EJECUTIVO-Desembargo de
bien público**

La Sala concluye que las vías de hecho ocurrieron desde cuando se negó al Distrito toda posibilidad de defensa de los bienes de uso público. Eso aconteció a partir del auto del 28 de agosto de 1992 inclusive, pues no había causal para impedir el acceso a la justicia, ni menos para esquivar el análisis de si se había o no embargado un inmueble que incluía un bien de uso público. Tampoco podía el Juzgado anticiparse a definir una cuestión sin practicar pruebas, ni tramitar el correspondiente incidente. Todo ello ha violado la Constitución y ha vulnerado los derechos al debido proceso y al acceso a la justicia del Distrito. Y es obvio que el Distrito no cuenta con otro medio judicial de defensa diferente a la tutela, por cuanto, al no haber sido admitido en el proceso hipotecario, no tiene como controvertir las actuaciones del Juzgado. Por todo ello la tutela prosperará para proteger el derecho fundamental al acceso a la justicia y al debido proceso del petente, puesto que le asiste derecho al Alcalde para instaurar la tutela en defensa de su derecho a participar en el proceso ejecutivo para proteger bienes que han sido judicialmente embargados y que aspira a que sean desembargados, por considerar, con fundamentos razonables, que son de uso público.

Ref.: Expediente T-43421

Peticionario: Alcalde Mayor de Santafé de Bogotá, Jaime Castro.

Temas: Procedencia de la tutela contra providencias judiciales que configuren vías de hecho.

Es vía de hecho y viola el debido proceso y el acceso a la justicia la negativa de un juez a permitir que una entidad territorial evite el remate de un bien de uso público. Defensa de los bienes de uso público (Caso de Santa María del Lago).

Magistrado Ponente: Dr. ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO.

Santafé de Bogotá D.C., (9) de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

La Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional, presidida por el Magistrado Alejandro Martínez Caballero e integrada por los Magistrados Fabio Morón Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa.

EN NOMBRE DEL PUEBLO
Y
POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

Ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

En proceso de tutela identificado con el No. de radicación T-43421.

I. ANTECEDENTES

Con base en los artículos 86 de la Constitución Política y 33 del Decreto No. 2591 de 1991, la Sala de Selección correspondiente de la Corte Constitucional escogió, para efectos de su revisión, la acción de tutela de la referencia.

1. Información preliminar.

El 15 de octubre de 1983, la sociedad “Henaó Castrillón y Cía. Ltda., integrada por dos señoras y con un capital suscrito de ciento ochenta mil pesos (\$180.000.00), según la certificación de la Cámara de Comercio, compra un lote de 14 fanegadas en la urbanización Santa María del Lago, por la suma de catorce millones de pesos (\$14.000.000.00).

El 4 de noviembre de ese mismo año se registra la anterior escritura y, pocas semanas después, el 16 de diciembre, la Sociedad “Henaó Castrillón y Cía. Ltda.”, autoriza al Banco de los Trabajadores a comprar “cartera castigada” por doscientos setenta millones de pesos (\$270.000.000.00) y a constituir una hipoteca abierta sobre el terreno ubicado en Santa María del Lago. Así, el 23 de diciembre de 1983, el inmueble comprado en catorce millones de pesos (\$14.000.000.00), el 15 de octubre de ese año, es objeto de una hipoteca abierta por trescientos veinticinco millones de pesos (\$325.000.000.00), en favor del Banco de los Trabajadores.

Posteriormente, el 28 de junio de 1984, la citada sociedad firma un pagaré en favor del Banco de los Trabajadores por \$275.630.003.92, con unos intereses moratorios del 24% anual.

Este pagaré y esta hipoteca dan origen a un juicio hipotecario instaurado por el Banco de los Trabajadores en contra de la sociedad Henaó Castrillón y Cía. Ltda. En este proceso, que cursa en el Juzgado 27 Civil del Circuito de Santafé de Bogotá, se ordena el 23 de febrero de 1994 el remate del inmueble embargado y secuestrado. Contra esta decisión se dirige la presente acción de tutela.

2. Solicitud.

Jaime Castro, Alcalde Mayor de Santafé de Bogotá, instaura en el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá, la acción de tutela, mediante apoderado, contra la citada providencia.

Según el actor, dentro de lo hipotecado se encuentra un bien de uso público, a saber, el humedal que existe en el sector de Santa María del Lago, entre las carreras 73 y 76 y las calles 75 a 80, jurisdicción de Santafé de Bogotá, localidad de Engativá.

Considera entonces el petente que ese lago, por ser un bien de uso público, no puede ser gravado ni, menos aún, rematado. Sin embargo, según el accionante, el Juzgado mencionado no ha permitido al Distrito Capital contradecir lo que hay en el expediente, porque se ha negado sistemáticamente a “reconocer al Distrito como parte en el proceso y obstaculizando así la posibilidad de defender el patrimonio público allí representado”.

Señala que dentro del juicio hipotecario el Distrito Capital ha formulado diversas peticiones, ninguna de las cuales ha prosperado, porque el Juzgado no lo ha aceptado como parte en el proceso. Hace esta relación de las siguientes solicitudes:

- “julio 17 de 1992: Solicitud de intervención como tercero.
- febrero 8 de 1993: Solicitud de perención y desembargo.
- noviembre 26 de 1993: Solicitud de perención y desembargo.
- diciembre 7 de 1993: Interposición de recurso.
- enero 21 de 1994: Solicitud de llamamiento a comparecer en virtud a derecho real de posesión.
- marzo 3 de 1994. Solicitud reiterada de desembargo y proposición de prejudicialidad penal.
- mayo 13 de 1994: Informativo adicional”.

El petente adjuntó las copias de tales escritos, los cuales obran en el juicio hipotecario, según se constató en la diligencia de inspección judicial practicada por la Corte.

Por todo lo anterior, el actor manifiesta su inconformidad con la sentencia que ordenó el remate de un bien inmueble dentro del cual se encuentra un lago y su zona verde aledaña. En efecto, el Juzgado 27 Civil del Circuito de esta ciudad, el 23 de febrero del año en curso, ordenó avaluar el inmueble (que incluye el Lago en mención), liquidar el crédito y proceder al remate del bien. Sólo la sentencia de tutela, proferida en primera instancia, impidió que se concretara el remate.

Según el accionante, el Distrito tiene un derecho real sobre tal bien inmueble y presenta prueba para demostrar el interés jurídico para acceder a la justicia en el proceso a que se ha hecho referencia. Por otro aspecto, el interés para pedir el amparo se sintetiza en esta frase del fallo de tutela: “El Alcalde Mayor interviene como sujeto procesal y representante de la comunidad, pues se dice que con la decisión del Juzgado 27 Civil del Circuito se lesiona el patrimonio público Distrital, luego tendrá interés legítimo en el proceso”.

3. Fallo de 21 de junio de 1994.

La Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá, luego de tramitar la acción y decretar y recepcionar pruebas, concede la tutela como mecanismo transitorio. El fallo ordena:

“En consecuencia, se dispone que, el JUZGADO 27 CIVIL DEL CIRCUITO de esta ciudad, en el término previsto en el art. 23 del Decreto 2591/91 y como mecanismo transitorio, tramite el Incidente de Desembargo que oportunamente presentó el aquí Accionante -Fl 119 a 122 del Cdno Ppal- y de aplicación al inciso segundo del art. 523 del C. de P.C., conforme a lo dispuesto en esta providencia”.

Para tomar esa decisión, el Tribunal consideró que era función de los jueces “hacer realidad los fines que persigue la justicia”. Por ello estimó que, en el caso de estudio, debe tramitarse como incidente, el desembargo explícitamente solicitado por el Distrito, porque éste invocó el carácter de uso público del bien y la posesión ejercida sobre él. En palabras del Tribunal, la petición

“... debe ser atendida en vista de lo idóneo de su pedimento, acompasado con la ley, con la lógica y con la equidad misma, por consiguiente, el Accionante tiene derecho a que la autoridad competente lo decida, con fundamento en las pruebas pedidas, pues es el Juez del conocimiento a quien le corresponde calificar la posesión y darle amparo legal si a ello hubiere lugar”.

Este razonamiento está íntimamente ligado con la parte resolutive que ordenó tramitar el incidente de desembargo, luego este segmento de la parte motiva constituye cosa juzgada implícita.

Aunque no alcanza a tener el mismo carácter de cosa juzgada implícita, de todas maneras es de singular importancia otro razonamiento del Tribunal, evidente y preventivo, que apunta hacia la coherencia en el procedimiento y sobre la forma de tradición en los remates:

“Ha de recordarse que el remate es un negocio jurídico de compraventa y diligencia judicial y al realizarse con la intervención del Juez, éste obra como lo dispone el art. 741 del C.C., en representación legal de la persona cuyo

dominio se transfiere, de manera que, el remate como acto civil sustantivo, debe cumplir los requisitos que la ley prescribe para el valor del mismo y al aprobarlo, está en juego la validez del mismo y es a los jueces, cuando de venta forzada se trata a quienes corresponde declarar la verdad de tales traspasos”.

No habiendo sido impugnada la decisión, el expediente fue remitido a la Corte Constitucional, junto con un escrito extemporáneo del apoderado del Banco Mercantil de Colombia S.A. (antes Banco de los Trabajadores). El contenido de este memorial fue repetido en otro escrito dirigido a la Corte y se resume así: es una petición de nulidad del proceso de tutela por no haberse citado al Banco; en subsidio, el Banco pide que se revoque el fallo de tutela.

4. Actividad probatoria de la Corte Constitucional.

Con el fin de aclarar los hechos del caso, la Corte decretó y practicó una inspección judicial, tanto al Juzgado 27 Civil del Circuito de Santafé de Bogotá como al bien embargado, esto es al sector denominado Santa María del Lago, entre las carreras 73 y 76, y las calles 75 y 80 de Bogotá. Los resultados esenciales de esta inspección serán presentados y analizados en los fundamentos jurídicos de esta sentencia.

Fundamentos jurídicos

1. Competencia.

Esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional es competente para conocer de la revisión dentro de la acción de tutela de la referencia, con fundamento en los artículos 86 inciso tercero y 241 numeral noveno de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 35 y 42 del Decreto No. 2591 de 1991; además, su examen se hace por virtud de la selección que de dichas acciones practicó la Sala correspondiente, y del reparto que se verificó en la forma señalada por el Reglamento de esta Corporación.

2. Aspectos procesales previos: procedencia de la tutela por entidades públicas e improcedencia de la nulidad por falta de notificación de un particular, cuando la acción de tutela está dirigida contra una autoridad pública.

Comienza la Corte por estudiar dos aspectos procesales relacionados con la acción de tutela de la referencia.

En primer término, esta Corporación reitera que no sólo las personas jurídicas de derecho privado sino también las personas jurídicas de derecho público pueden interponer acciones de tutela en defensa de sus derechos constitucionales fundamentales. En efecto, estas personas -como la Nación o las entidades territoriales- son titulares de derechos constitucionales fundamentales que se pueden ver afectados por la acción u omisión de otras autoridades, o incluso, en ciertas circuns-

tancias de particulares, por lo cual es procedente que interpongan acciones de tutela. Así, en reciente decisión, la Corte tuteló el derecho al debido proceso de un municipio que se vio afectado por la vía de hecho de un juez que se rehusó a desembargar dineros incorporados al presupuesto¹.

En segundo término, y por razones de economía procesal, la Corte entra a estudiar y a definir dentro del presente fallo la petición de nulidad solicitada por el apoderado del Banco de los Trabajadores (hoy Banco Mercantil de Colombia S.A.). En efecto, según esta solicitud, el Banco ha debido ser citado al aceptarse la demanda de tutela contra el Juzgado 27 del Circuito. Según su criterio, como ello no ocurrió, la Corte debe decretar la nulidad de la tutela decidida por el Tribunal.

La Corte ha dicho, en numerosas oportunidades, que procede la nulidad por falta de notificación a un particular cuando la tutela es contra los particulares. Pero cuando el causante del agravio o de la amenaza es un funcionario público, se le comunica a éste.

Ahora bien, el Alcalde Jaime Castro instauró la acción contra una sentencia de la Juez 27 Civil del Circuito de Santafé de Bogotá, dictada en un juicio hipotecario. La tutela no estaba dirigida, ni podía estarlo, contra el ejecutante, porque éste no fue quien profirió la providencia impugnada. La obligación del Tribunal donde se presentó la tutela era la de informar al Juez, y así lo hizo, mediante el correspondiente oficio, al cual el Juzgado 27 puso el sello de recibido. Por consiguiente, concluye la Corte, no se incurrió en nulidad por este aspecto.

Un aspecto totalmente diferente es si el Banco, como particular interesado, podía hacerse presente en el trámite de la tutela. En efecto, si un particular tiene un interés legítimo en el resultado del proceso y quiere ser interviniente, esto es potestativo de él, porque el artículo 13 del Decreto 2591 de 1991 así lo permite. En tales circunstancias, el juez debe notificar sus providencias a las partes y a aquellos que ya son intervinientes en el proceso (art. 16 del Decreto 2591 de 1991), pero sería absurdo que el Juez de Tutela estuviese obligado a citar a todos los hipotéticos interesados o presuntos terceros afectados por el fallo. En efecto, si alguien dice tener un interés legítimo en el resultado del proceso de tutela, el Juez le puede permitir la intervención, pero para eso no se requiere una previa citación. Ahora bien, en esta acción, el afectado es el Alcalde Mayor de Bogotá, porque es quien alega la vulneración de un derecho fundamental. La otra parte es el juez 27, que es la autoridad pública contra la cual está dirigida la acción, la cual fue debidamente notificada. No tenía entonces ninguna obli-

1 Ver Sentencia T-327/94 del 15 de julio de 1994. M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa.

gación el Tribunal de notificar al Banco de los Trabajadores, hoy Banco Mercantil S.A., sobre la admisión de la acción de tutela.

Se podría afirmar, en principio, que el ejecutante en un juicio cuya sentencia está en entredicho, tiene por esta sola razón, interés jurídico para intervenir en la tutela contra dicha providencia. Y, efectivamente, en el presente caso, el Banco ha invocado su interés económico respaldado en una obligación y en la liquidación del crédito y las costas ya tasadas así:

- Deuda principal:	\$ 273.041.377.47
- Agencia en derecho fijadas por el Juez:	\$ 540.000.000.00
- Pago al Curador:	\$ 15.000.00
- Honorarios del Secuestre:	\$ 4.000.00
- Pago de notificación:	\$ 2.000.00
- Intereses estimados en liquidación:	\$ 2.667.987.734.24

Es muy elocuente la lectura de estos guarismos, pero por ahora la pregunta es diversa: ¿ese interés económico obliga al juez de tutela que conoce de una acción dirigida, por vía de hecho, contra el juzgado que tramita el ejecutivo a citar al ejecutante? La respuesta, por las razones anteriormente señaladas, es negativa, por cuanto la acción de tutela no está dirigida contra el ejecutante (el Banco) sino contra el funcionario judicial, en este caso contra el juzgado 27 Civil de Circuito. De otro lado, ¿tiene la misma importancia esta reclamación patrimonial que la defensa de un bien de uso público? La Corte considera que la intervención del Banco en esta tutela, será legítima en cuanto respete las características de los bienes de uso público y la función social y ecológica de la propiedad. Por ello, y con el fin de permitirle exponer sus argumentos, la Corte decidió citar a la diligencia de inspección judicial al Banco, pero éste no se hizo presente.

3. El asunto bajo revisión y los temas jurídicos a tratar.

Esta acción de tutela se dirige contra una providencia judicial, dentro del desarrollo de un proceso ejecutivo. En efecto, dentro de lo hipotecado se encuentra el lago de Santa María y su ronda. El distrito y la comunidad alegan que este bien es de uso público, por lo cual es legítima la intervención del Distrito en el proceso ejecutivo con el fin de evitar el remate de un bien, que por su naturaleza es inalienable e inembargable (C.P. art. 61). Por consiguiente, al haber negado tal intervención, el funcionario judicial que adelanta el proceso ejecutivo incurrió en una vía de hecho, que vulnera los derechos de acceso a la justicia y debido proceso del Alcalde Mayor. En cambio, la Juez 27 del Circuito

y el apoderado del Banco ejecutante consideran que la actuación judicial ha sido regular, por cuanto se trata de un bien de propiedad particular. Así, en la diligencia de inspección judicial adelantada por la Corte Constitucional, la Juez solicitó el uso de la palabra y dijo:

“El Juzgado a mi cargo, mediante demanda repartida en legal forma, asumió el conocimiento y trámite del proceso objeto de esta tutela, con base en la demanda, en los títulos-valores aportados (pagarés) y en la escritura de constitución de hipoteca sobre el predio que al parecer es de uso público; y digo que al parecer por cuanto dentro de los documentos allegados con la demanda se me aportó un certificado de libertad o matrícula inmobiliaria en el que aparece que el bien es de propiedad de la sociedad demandada”.

Como se puede ver, para tomar la decisión en esta sentencia, la Corte debe determinar si la actuación judicial impugnada configura o no una vía de hecho que vulnera o amenaza derechos constitucionales fundamentales del actor. Para ello, esta Corporación comienza por reiterar sus criterios generales sobre la procedencia de la tutela contra las providencias judiciales que configuren vías de hecho. Luego la Corte avoca el problema específico de la defensa de los bienes de uso público por parte de la Nación y de las entidades territoriales, dentro de los procesos judiciales. Con base en tales criterios, entrará entonces la Corte a analizar la actuación concreta del Juzgado 27 Civil del Circuito dentro del proceso hipotecario instaurado por el Banco de los Trabajadores en contra de la sociedad Henao Castrillón y Cía. Ltda.

4. La procedencia de la tutela con respecto a providencias judiciales que configuren vías de hecho.

Es abundante la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre la procedencia excepcional de la tutela contra providencias judiciales². En efecto, si bien es cierto que en la Sentencia C-543 de 10. de octubre de 1992, esta Corporación declaró inexequibles los artículos 11, 12 y 40 del Decreto 2191 de 1991, también lo es que en tal fallo se permitió reaccionar ante determinadas providencias, ya sea para evitar perjuicios irremediables y defender los derechos fundamentales de las personas, o ya sea porque determinadas actuaciones judiciales pueden configurar vías de hecho que vulneran derechos fundamentales. Así, en el citado fallo, la Corte precisó que no “riñe con los preceptos constitucionales la utilización de esta figura ante actuaciones de hecho imputables al funcionario por medio de las cuales se desconozcan o amenacen los derechos fundamentales”³.

2 · Ver, entre otras, las siguientes sentencias de la Corte Constitucional T-43/93, T-79/93, T-198/93, T-173/93, T-331/93, T-368/93, T-245/94.

3 Corte Constitucional. Sentencia T-543/92, Magistrado Ponente: Dr. José Gregorio Hernández Galindo.

¿Cuándo se configura entonces una actuación o vía de hecho imputable a un funcionario judicial? Esta Corporación ha delimitado el alcance de la vía de hecho judicial y ha señalado que ésta existe “cuando la conducta del agente carece de fundamento objetivo, obedece a su sola voluntad o capricho y tiene como consecuencia la vulneración de los derechos constitucionales de la persona”⁴. En efecto, en tales circunstancias, el funcionario judicial antepone de manera arbitraria su propia voluntad a aquella que deriva de manera razonable del ordenamiento jurídico, por lo cual sus actuaciones, manifiestamente contrarias a la Constitución y a la Ley, no son providencias judiciales sino en apariencia. En realidad son vías de hecho, frente a las cuales procede la tutela, siempre y cuando se cumplan los otros requisitos procesales señalados por la Constitución, a saber que se esté vulnerando o amenazando un derecho fundamental, y la persona no cuente con otro medio de defensa judicial adecuado. Así, al respecto ha dicho esta Corporación:

“No es la apariencia de una decisión, sino su contenido, lo que amerita la intangibilidad constitucionalmente conferida a la autonomía funcional del juez. Hay que distinguir entre providencias judiciales y las vías de hecho. Las primeras son invulnerables a la acción de tutela en cuanto corresponden al ejercicio autónomo de la decisión judicial y respecto de las cuales existen, dentro del respectivo proceso, los medios de defensa judiciales establecidos por el ordenamiento jurídico. Las segundas son apariencias de providencias judiciales que vulneran los derechos básicos de las personas. De suerte que la violación de la Constitución Política por parte de la autoridad judicial puede ser atacada mediante la acción de tutela, siempre y cuando se cumplan los presupuestos contemplados en el artículo 86 de la Carta y no exista otro medio de defensa judicial para la adecuada protección del derecho fundamental lesionado”⁵.

Estas vías de hecho judiciales son impugnables por la vía de la tutela por cuanto, en general, vulneran el debido proceso (C.P. art 29) y el acceso a la justicia (C.P. art. 229). En efecto, el derecho al debido proceso se aplica a todas las actuaciones judiciales (art. 29 C.P.) y es desarrollo del derecho de toda persona natural o jurídica para acceder a la administración de justicia (art. 229 C. P.); esta forma de acceso incluye la oportunidad de recibir tratamiento justo por parte de los jueces y magistrados, lo cual implica la prevalencia del derecho sustancial (art. 228 C.P.) y la oportunidad de defenderse, es decir, que la justicia

4 Cf. Corte Constitucional. Sentencia T-079 de febrero 26 de 1993. Magistrado Ponente Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz. Ver igualmente Sentencia T-336/93. Magistrado Ponente: Dr. Alejandro Martínez Caballero.

5 Sentencia T-368 de 1993. M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa.

valore las pruebas y los razonamientos pertinentes. Así, la Corte ha dicho que “la vía de hecho judicial, en la forma y en el fondo, equivale a la más patente violación del derecho a la jurisdicción”⁶.

Pero también la vía de hecho puede acarrear la violación de otros derechos fundamentales.

5. La vía de hecho, y la defensa procesal de los bienes de uso público y de relevancia ecológica.

La Nación es titular de los bienes de uso público por ministerio de la ley y mandato de la Constitución. Ese derecho real institucional no se ubica dentro de la propiedad privada respaldada en el artículo 58 de la Constitución, sino que es otra forma de propiedad, un dominio público fundamentado en el artículo 63 de la Carta, el cual establece que “los bienes de uso público... son inalienables, imprescriptibles e inembargables”.

Esto muestra entonces que la teoría de la comercialidad de los bienes se rompe cuando se trata de bienes de uso público. No es válido entonces exigir matrícula inmobiliaria de tales bienes para determinar si son de uso público, puesto que tales bienes, por sus especiales características, están sometidos a un régimen jurídico especial, el cual tiene rango directamente constitucional. Por ello, durante la vigencia de la anterior Constitución, la Corte Suprema de Justicia había dicho que “el dominio del Estado sobre los bienes de uso público, es un dominio sui generis”⁷. Y la Corte Constitucional también ha diferenciado con nitidez, en anteriores decisiones, el dominio público y la propiedad privada. Así, según la Corte, los bienes de dominio público se distinguen “por su afectación al dominio público, por motivos de interés general (CP art. 1º), relacionadas con la riqueza cultural nacional, el uso público y el espacio público”⁸. En particular, sobre los bienes de uso público, la Corte señaló en esa misma sentencia que éstos son inalienables, imprescriptibles e inembargables, y precisó tales características en los siguientes términos:

“a) Inalienables: significa que no se pueden negociar, esto es, vender, donar, permutar, etc.

b) Inembargables: esta característica se desprende de la anterior, pues los bienes de las entidades administrativas no pueden ser objeto de gravámenes hipotecarios, embargos o apremios.

6 Corte Constitucional. Sentencia T-231/94 del 13 de mayo de 1994. M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

7 Sentencia de 26 de septiembre de 1940, Sala de Negocios Generales.

8 Sentencia T-566/92 del 23 de octubre de 1992.

c) Imprescriptibles: la defensa de la integridad del dominio público frente a usurpaciones de los particulares, que, aplicándoles el régimen común, terminarían por imponerse por el transcurso del tiempo, se ha intentado encontrar, en todas las épocas, con la formulación del dogma de la imprescriptibilidad de tales bienes. Es contrario a la lógica que bienes que están destinados al uso público de los habitantes puedan ser asiento de derechos privados, es decir, que al lado del uso público pueda prosperar la propiedad particular de alguno o algunos de los asociados”⁹.

En ese orden de ideas, al Estado corresponde el derecho y el deber de velar por la integridad de esos bienes de uso público. Si, además, esos bienes se ligan con la recreación (art. 52 C.P.) con la función ecológica de la propiedad (art. 58 C.P.), con la conservación de las áreas de especial importancia ecológica (art. 79 C.P), con la prevención del deterioro ambiental, protección de ecosistemas y garantía del desarrollo sostenible (art. 80 C.P.), ello implica adicionalmente el deber del Estado de velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso público, el cual prevalece sobre el interés particular (art. 82 *ibídem*).

El ejercicio de estos derechos y deberes por parte del Estado, invocados por Entidades Territoriales y aun por la comunidad, no puede entonces ser obstaculizado por un Juez de la República con el argumento de que sólo son parte interesada en un determinado proceso de ejecución el ejecutante o el ejecutado. Por el contrario, debe el juez permitir que judicialmente se determine si es cierta la solicitud de quien alega ser titular de un derecho real institucional: el *Domínio Público*, e invoca este carácter para exigir el cumplimiento del artículo 63 de la Constitución. En efecto, no se puede confundir la tramitación para el desembargo de un bien de propiedad privada con el desembargo de un bien de uso público. Este último debe ser desafectado de la medida cautelar sin sujeción a formalismos que impidan la búsqueda de la verdad en cuanto a la real característica del bien, entre otras cosas porque si de veras se trata de un bien de uso público, éste nunca ha debido ser embargado, ni menos secuestrado. Es por ello que el Código de Procedimiento Civil es terminante: No podrán embargarse los bienes de uso público ni los destinados a un servicio público cuando en este último evento el servicio lo preste directamente una entidad territorial.

Bajo ningún aspecto puede un Juez impedir que se dilucide en juicio la desafectación de un bien que se afirma con fundamentos razonables que es de uso público, y si lo hace está violando derechos fundamentales al acceso a la justicia y al debido proceso, susceptibles de amparo mediante tutela. Además,

9 *Ibídem*.

constituye una discriminación injustificada que una Entidad Territorial no pueda acceder a un proceso cuando alega defender unos bienes de uso público, y éstos han sido objeto de medidas cautelares en contra de la disposición constitucional que los califica como inalienables, imprescriptibles e inembargables. Por ello, el artículo 523 del Código de Procedimiento Civil ordena no fijar la fecha para el remate “cuando estuvieren sin resolver peticiones sobre levantamiento de embargos o secuestros, o de recursos contra autos que hayan decidido sobre desembargos o declarado que un bien es inembargable”. ¿Y que puede ser más procedente que la solicitud de desembargo de un bien que por su propia naturaleza y por claros mandatos constitucionales es inembargable?

Es más, si dentro de cualquier proceso aparece un elemento de juicio que señale, así fuere dentro del esquema *Fides Boni Juris*, que el bien es inembargable por razones de interés público, se debe tramitar un incidente de desembargo, y, si la prueba es notoria, la providencia que decreta el desembargo tiene que ser oficiosa e inmediata. De lo contrario se estaría propiciando no sólo un futuro remate de objeto ilícito sino una flagrante violación a la Constitución.

Por todo lo anterior, considera la Corte que incurre en vía de hecho el funcionario judicial que impide a una entidad territorial participar de un proceso ejecutivo con el fin de proteger un bien de uso público. En efecto, impedir el trámite, supeditando los derechos y deberes establecidos en la Constitución, a la interpretación equívoca de una figura procesal, es tratar de procesalizar la Constitución cuando lo que hay que hacer es constitucionalizar el procedimiento. Esta Corporación ya ha establecido que “las normas de la ley deben ser interpretadas y aplicadas del modo que mejor convenga a los mandatos constitucionales”¹⁰.

Esto es aún más evidente si se trata de bienes de especial relevancia ecológica, ya que según la Constitución, las personas en Colombia tienen el deber de proteger los recursos naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano (art. 95 C.P.). Y esta obligación incluye a la Juez como persona, quien además, como expresión del Estado tiene el deber de colaborar en la protección de la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines (art. 79 C.P.).

Esta preocupación por el medio ambiente está recogida en la Constitución del 91, tal y como esta Corporación lo ha reiterado en múltiples ocasiones. No podía ser diferente porque la defensa del medio ambiente es una necesidad tanto

10 Corte Constitucional. Sentencia C-371/94 del 25 de agosto de 1994. M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo.

para la vida de quienes hoy existen como para las nuevas generaciones. Además es uno de los objetivos del Estado Social de derecho.

La protección constitucional al medio ambiente se da, salvo contadas excepciones, a partir de la Conferencia de Estocolmo de 1972 donde se proclamó que:

“Para llegar a la plenitud de su libertad dentro de la naturaleza, el hombre debe aplicar sus conocimientos a forjar, en armonía con ella, un medio mejor. La defensa y mejoramiento del medio humano para las generaciones presentes y futuras se ha convertido en meta imperiosa de la humanidad”.

Institucionalizada la defensa y mejoramiento del medio ambiente, cuando surja controversia en estrados judiciales sobre algo que lo afecte (como sería el caso de la preservación jurídica y fáctica de un humedal), el juez debe hacer la interpretación de las normas desde la Constitución.

Lo anterior plantea un problema que compete a la legitimidad procesal para la defensa del medio ambiente y de los bienes de uso público. Ahora bien, la Corte Constitucional, en reciente fallo, ordenó conceder a FUNDEPÚBLICO (entidad que defiende el interés público) el acceso a la justicia en un proceso penal, previas estas consideraciones:

“...a) Si bien el artículo 88 de la C.P., enuncia específicamente el objeto de algunas acciones populares, defiere a la ley su regulación en detalle, así como la creación de otros tipos de acciones de similar naturaleza.

En el Código Civil y en diferentes estatutos jurídicos se encuentran reglamentadas, así sea de manera rudimentaria algunas acciones populares, entre ellas algunas de las mencionadas en el art. 88 *ibidem*, e igualmente se han previsto las reglas de procedimientos que deben observarse en el trámite de los procesos correspondientes, ante la justicia ordinaria civil y agraria.

b) FUNDEPÚBLICO, representado por el abogado Germán Sarmiento Palacio, como actor popular detenta la legitimación activa para demandar y constituirse como parte civil dentro del referido proceso penal, en nombre propio y de los demás usuarios del servicio de energía eléctrica”¹¹.

Si eso se predica de una entidad que no forma parte del Estado, con mayor razón debe darse acceso a la justicia en los procesos civiles o aquellas Entidades Estatales que, por Constitución, por ley e inclusive por Acuerdo, están en la obligación de defender los bienes de uso público.

11 Corte Constitucional. Sentencia T-536 de 29 de noviembre de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Antonio Barrera Carbonell.

6. Los humedales como bienes de uso público de especial importancia ecológica.

En tales circunstancias, la pregunta por hacer en el caso de la presente tutela es si un humedal es un bien de uso público.

Se entiende por humedal, según la Convención de Ramsar (Convención relativa a los humedales de importancia especialmente como hábitat de aves acuáticas) “las extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de agua, sean éstas de régimen natural y artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina cuya profundidad en marea baja no exceda de seis metros”.

La Unión Mundial para la naturaleza, en 1992 clasificó los humedales en las siguientes categorías:

- Esturios,
- Costas abiertas,
- Llanuras de inundación,
- Pantanos de agua dulce,
- Lagos,
- Turberas,
- Bosques de inundación.

Estas precisiones no eran conocidas cuando se expidió el Código Civil, pero es de fácil comprensión entender que los pantanos de aguas dulces y los lagos se incluyen dentro de la norma que los cataloga como bienes de uso público.

Así, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, el 28 de octubre del presente año, refiriéndose a los humedales que existen en la Capital de la República, conceptuó que son bienes de uso público, excepto aquellos que, según el Código Civil, nacen y mueren dentro de la misma heredad (art. 677 del C.C.). Dijo el Consejo de Estado:

“Dadas sus características y funciones naturales, los humedales son bienes de uso público, salvo los que formen parte de los predios de propiedad privada, aunque en este último caso la función social y ecológica de la propiedad permite a la autoridad competente el imponer limitaciones con el objeto de conservarlos.

“Los humedales, cuando son reservas naturales de agua, están constituidos jurídicamente como bienes de uso público y por tanto, son inalienables e imprescriptibles, por mandato del artículo 63 de la Constitución Política. Cuando se encuentran en predios de propiedad privada, pueden ser preservados como tales en razón del principio constitucional según el cual el interés público o social prevalece sobre el interés particular”.

El término de “Morir dentro de la Misma Heredad” fue interpretado por algunos expositores (lo dice una sentencia de la Corte Suprema de Justicia de 20 de octubre de 1941) como consumirse íntegramente, “sea por filtración del suelo, por evaporación o agotamiento o por continuar por algún cauce subterráneo de dirección y alcance desconocidos requiriéndose además que sus aguas no se junten con las de otra corriente que atraviesa predios de diferentes dueños y tengan el carácter de nacional y de uso público”. Hoy no existe la menor duda de que esta interpretación es la aceptada porque el Código de Recursos Naturales, el cual expresamente dice:

“De acuerdo con el artículo 677 del Código Civil, se entiende que un agua nace y muere en una heredad cuando brota naturalmente a su superficie y se evapora o desaparece bajo la superficie de la misma heredad”.

En consecuencia, si un lago o pantano de agua dulce no desaparece por efectos de la evaporación o la filtración sino que permanentemente vierte sus aguas, bien sea por tambres o por tuberías, en cantidad apreciable, a ríos de importancia o riachuelos que desembocan en aquellos, hay que aceptar, que NO es razonable catalogar tal humedal como de propiedad privada, menos aún cuando el lecho de los depósitos naturales de agua son bienes inalienables e imprescriptible del Estado.

Por otro aspecto, los humedales son factores importantes para el ecosistema. Así, en el concepto del Consejo de Estado de 28 de octubre de 1994 que se refirió al caso concreto del distrito Capital, se dijo que los humedales no sólo son reservas de agua sino que amortiguan las inundaciones en épocas de lluvia y sirven de vasos comunicantes con el río más cercano. Dice la providencia (que ha sido agregada a este expediente):

“Se destacan sus funciones ecológicas: la regulación de niveles freáticos, la protección de hábitat de la fauna y de la flora silvestres y el control de inundaciones mediante el manejo natural de las aguas lluvias. También constituyen elementos importantes a nivel paisajístico”.

Por consiguiente, incurre en una vía de hecho judicial aquel funcionario judicial que impide que una entidad territorial como el Distrito Capital participe en un proceso para evitar el remate de bienes como los humedales, que no son sólo de uso público cuando no nacen ni mueren en el mismo predio, y

por ende inembargables, sino que además tienen un particular valor ecológico. En efecto, no es admisible la existencia de derechos adquiridos sobre aquellos humedales que no mueran dentro de la misma heredad, por ser estos bienes de uso público y, por ende, estar excluidos de la regla de la comerciabilidad.

6. Estudio de los puntos de apoyo del Juzgado 27 Civil del Circuito de Santafé de Bogotá para impedir al Distrito su participación en el juicio hipotecario.

Entra entonces la Corte a analizar la actuación del juzgado y, en particular, sus argumentos para impedir la participación del Distrito en el juicio hipotecario.

Del contexto de las providencias y de la explícita manifestación hecha por la Juez en la inspección judicial que practicó la Sala de Revisión de la Corte Constitucional, se deduce que la funcionaria basa sus actuaciones en el certificado de libertad que obra en el juicio, y del cual la Juez concluye que el lago es de propiedad privada.

Pero, esta opinión merece una reflexión, por cuanto es obligación acercarse a la verdad, no solo dentro del juicio hipotecario sino dentro de esta tutela. En efecto, el calificativo que se le de al lago es determinante para la decisión a tomar, tanto por el Juez Natural como por esta Sala de Revisión.

Ocurre que en el mencionado certificado, que tiene el No. 0500753453, sólo se menciona que uno de los linderos del inmueble materia de hipoteca bordea el lago "hacia su parte exterior". Pues bien, de esto no se deduce que es un lago de propiedad privada sino todo lo contrario. Este señalamiento ha debido alertar a la Juez, quien estaba en la obligación de averiguar si se trataba o no de un bien de uso público. Se dirá que este punto lo comprobaría en el momento de practicar la diligencia de secuestro, pero resulta que comisionó y, lo más grave, es que las hojas que posiblemente contenían la diligencia desaparecieron del expediente. Hay plena prueba de ello. La Secretaría del Juzgado 27 Civil del Circuito dejó esta constancia el 9 de noviembre de 1993.

"El suscrito secretario observa que faltan los folios del No. 66 al 80 del Cuaderno No. 1 y que comprende varias actuaciones entre ellas la surtida en el comisorio No. 307 y que fue diligenciado debidamente..."

Ese oficio comisorio se refería, al parecer, a la práctica de la diligencia de secuestro en diciembre de 1988. Así lo informa el apoderado del Banco en memorial de 13 de enero de 1994 que dio origen a la reconstrucción del expediente, tramitación que finalizó en audiencia de 28 de enero de 1994 a la cual asistió la Juez y el apoderado del Banco, pero no el apoderado del ejecutado, pese haber sido citado. No se citó al apoderado del Distrito.

Aumenta la confusión cuando en la parte resolutive de la sentencia de remate se ordenó: “Una vez secuestrado y previamente al remate, avalúese el bien”. Esta determinación, proferida del 23 de febrero de 1994 le resta credibilidad a la reconstrucción hecha en el mes de enero de este año, puesto que en ella se sugiere que el bien ya había sido secuestrado, mientras que en la sentencia parece indicarse que el bien debe ser secuestrado.

Ahora bien, para la Corte lo que sí es claro y ostensible es que dentro de lo embargado por el Juzgado 27 Civil del Circuito en el hipotecario del Banco de los Trabajadores vs. la Sociedad Henao Castrillón y Cía. Ltda., hay un lago natural, con nacimientos de agua propios. Este lago es perfectamente visible, con extensión aproximada de seis hectáreas, en parte está libre el espejo del agua y en parte hay juncuales. El agua está en permanente movimiento, hay un desaguadero. Dos de las numerosas fotografías tomadas en la diligencia de inspección judicial se insertan en este fallo, la una recoge parte del espejo de agua, la otra el chorro de agua que permanentemente sale del lago; igualmente se incorpora una de las aerofotografías que se presentaron el día de la diligencia.

Este humedal existe desde épocas inmemoriales y antes era mucho más extenso, pero rellenos para construcciones y acciones depredadoras lo han venido reduciendo. En efecto, si se superponen algunos planos que obran en este expediente de tutela y que corresponden a años diferentes, se ve la disminución del terreno ocupado por el agua. De todas maneras, el humedal permanece con todas sus características y se afirma que en algunas partes la profundidad es superior a los 10 metros. Siempre ha sido una reserva natural de agua.

7. Pruebas que permiten suponer que se trata de un lago de uso público.

Aunque el punto debe ser resuelto por el Juzgado, es necesario apreciar si hay elementos de juicio para pensar que el lago es de uso público. En el expediente de tutela existen, entre muchas, estas informaciones y pruebas:

1. El mencionado concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado del 28 de octubre del presente año, que señala que son de uso público los humedales, salvo los que nacen y mueren en la misma heredad. Pero incluso en tal caso, señala el citado concepto que la Corte Constitucional comparte, puede la autoridad competente imponer restricciones con el objeto de conservarlos, debido a la función social y ecológica que es inherente a la propiedad (C.P. art. 58).

2. El humedal de Santa María del Lago tiene tres nacimientos de agua propia, pero se puede decir que sus aguas no mueren dentro de la misma heredad. Así se constató en la inspección judicial. No hay un proceso de evaporación ni de filtración del agua que allí nace. El líquido sale naturalmente,

hoy por tubería antes por Tambre. En la escritura pública que Alfonso López Pumarejo le otorgó a la Asociación Provienda de Trabajadores, y que constituye la primera anotación en la matrícula original: 50C-6311, se menciona el “tambre grande del lago”.

Esta escritura fue agregada al expediente, tiene el No. 3660 de 1952 y fue registrada con la matrícula inmobiliaria ya citada. En esta matrícula, en la anotación No. 345, aparece la venta de la Asociación Provienda de Trabajadores a Henao Castrillón y Cía. Ltda., sin embargo se abrió otra matrícula especial, la No. 500753453, el 29 de noviembre de 1983, que fue la adjuntada al expediente de venta del bien hipotecado.

Actualmente el tambre ha sido reemplazado por una tubería, tal y como se constató en la inspección judicial adelantada por esta Corporación.

En conclusión, el agua tiene vía de salida. Esas aguas vierten en el río Juan amarillo y luego al río Bogotá.

3. Hoy el lago y su ronda están rodeados por predios que pertenecen a diferentes propietarios, en partes da a Vía Pública. Diferentes planos que obran en el expediente así lo demuestran. En la misma escritura de hipoteca que motiva el juicio que cursa en el Juzgado 27 se relaciona el lago como una colindancia.

4. En la escritura original que López Pumarejo le otorgó a la Asociación provienda de trabajadores se habla de lindero sobre la avenida Roberto Archila, se habla de otro lindero que pasa por una isla y luego por otra isla y de ahí “al camino que conduce a Suba hasta encontrar la calle 68 de Bogotá”.

5. De la lectura de las escrituras se puede pensar que COPETRACO (empresa del transporte urbano de Bogotá), uno de los riberanos originarios, dentro de sus linderos tenía parte del lago, como se deduce de la escritura de López Pumarejo y lo dijo la testigo Olga Lucía Trujillo en la inspección judicial.

Y, actualmente, la parte de la hacienda que López Pumarejo le vendió a la Asociación Provienda se fraccionó. Aparecen más de trescientas ventas en el certificado del registrador que se agregó a este expediente de tutela.

6. En el año de 1983 la CAR expidió las Resoluciones Nos. 736 y 2707 en las cuales se dieron órdenes diversas, tendientes a la conservación ecológica del lago con la premisa de que: “las aguas del lago existente en la urbanización o lago Santa María del Lago son públicas pues se comunican hoy en forma de canales o tubería subterránea con el río Juan Amarillo, anteriormente en forma superficial, como puede observarse en la plancha 227-IV B del Instituto Geográfico Agustín Codazzi” (las resoluciones y la plancha obran en este

expediente de tutela). Hay que agregar que el río Juan Amarillo es afluente del río Bogotá.

7. El 8 de marzo de 1991 la Procuraduría de Bienes del Distrito profirió el Acta de Aprehesión No. 007 respecto al inmueble en el cual está el lago de Santa María. Acta que ya se remitió al Registrador de IIPP y que también obra en esta tutela.

8. El Alcalde local de Engativá ha iniciado procesos de restitución de espacio público, (la copia íntegra de uno de ellos obra en esta tutela) por invasiones de indigentes y de personas inescrupulosas. Inclusive se aportó la prueba de que un ciudadano logró una matrícula inmobiliaria mentirosa que la oficina de Instrumentos Públicos debió anular, iniciándose además la correspondiente investigación penal.

9. Existe un plano del Distrito que señala la zona del lago y su ronda como de uso público. Según el artículo 2^o del Acuerdo 22 de 1972, este señalamiento afecta al bien como de uso público. Es decir, dentro de los inventarios del distrito el lago figura como de uso público, porque, además, en los planos de la urbanización aprobados por el Distrito la zona que incluye el lago figura como parque, y esta afectación no está en entredicho.

10. El DAMA y otras entidades del Distrito tienen un plan piloto de recuperación de los humedales, ante la gravedad de su desaparición. Es necesario conservarlos como amortiguadores en épocas de inundaciones, como rondas hidráulicas y por motivos ecológicos. En la diligencia de inspección judicial se aportaron varios convenios, folletos, constancia de dragado, exámenes de agua, llamamientos de atención de carácter policivo, demostración de que los carabineros ejercen vigilancia.

11. La empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, facultada como está por el Acuerdo 6^o de 1990, arts. 141 y 142, para acotar las rondas hidráulicas, expidió la Resolución 0250 de 30 de junio de 1994, que en su artículo 2^o establece:

“Acotar como límite externo de las zonas de ronda y de manejo y de preservación ambiental del lago de Santa María del Lago la línea formada por la unión de los puntos cuyas coordenadas aparecen en el plano No. 3 elaborado por la empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá y que hace parte de la presente Resolución, acotamiento dentro del cual la zona de manejo y protección ambiental está constituida por una franja de quince (15) metros de ancho”.

Parágrafo. Para efectos del acotamiento anterior, se considera como cuerpo de agua del lago de Santa María del Lago, la cartografía oficial del Instituto

Geográfico Agustín Codazzi emitida inmediatamente después de la expedición del Código de Recursos Naturales Renovables (Decreto Ley 2811 de 1974). Las planchas correspondientes son las Nos. E-89 de 1980 y E-99 de 1979. Los planos obran en el expediente de tutela.

Para mayor claridad, la Corte Constitucional ha decidido incorporar en esta sentencia el plano que señala las zonas de ronda, manejo y preservación ambiental.

12. Particular importancia tiene la abundante prueba obrante en el expediente sobre la participación de la comunidad en defensa del lago y sus zonas verdes. Sociedades ecológicas, la Alcaldía Menor de Engativá, la Junta Administradora Local de dicho lugar, la Junta de Acción Comunal directamente o en conjunto con la CAR se han preocupado por la conservación del bien con el criterio de que es de uso público. Ya se dijo que la Convención de Ramsar caracteriza a los humedales como un hábitat de aves. En el caso de Santa María del Lago tales entidades han logrado que algunas familias de aves no desaparezcan.

8. Vías de hecho en la actuación del Juzgado 27 Civil del Circuito de Santafé de Bogotá y procedencia de la tutela.

Todos los anteriores elementos de juicio permiten pensar que el Distrito, con muy buena fe y con sólidos argumentos jurídicos y empíricos, tiene razones para considerar que el bien embargado es de uso público. A pesar de ello, y a pesar de que un lago -razonablemente un bien de uso público- había sido afectado por una medida cautelar, el juzgado negó el trámite solicitado por el Distrito, el cual hubiera permitido dilucidar si efectivamente se trataba o no de un bien de uso público. En efecto, los principales pasos de tal negativa fueron:

1. El 17 de julio de 1992, el apoderado judicial del Distrito Capital solicitó, dentro del juicio hipotecario al cual se ha hecho referencia, el levantamiento del embargo del bien que incluye el lago, por ser éste de uso público y estar en posesión del Distrito.

2. El 28 de agosto de 1992, el Juzgado reconoce al apoderado, pero niega la petición de que el Distrito sea parte en el proceso, y rechaza la solicitud de desembargo en atención a que “no se aduce ninguna de las causales previstas en el artículo 687 del Código de Procedimiento Civil”. Además, según el Juzgado, el “interviniente no ha presentado título de propiedad alguno sobre el predio que fue objeto de medidas cautelares”.

3. El 30 de septiembre de 1992, el Juzgado no concedió la reposición a la decisión relatada en el punto anterior, volviendo nuevamente con su actuación

a soslayar el acceso a la justicia, habiendo tenido la posibilidad de darle un debido proceso a las peticiones del Distrito.

4. El 8 de febrero de 1993 y el 3 de marzo de 1994 nuevamente se pide el levantamiento del embargo del bien de uso público. El Juzgado niega la solicitud del Distrito y, por el contrario, profiere sentencia ordenando el remate del bien que incluye el lago que razonablemente se puede calificar como de uso público. Como se aprecia, la orden de remate es muy posterior a las peticiones del Distrito.

La Corte Constitucional considera que estas actuaciones del Juzgado 27 Civil del Circuito de Santafé de Bogotá constituyen claras vías de hecho.

En efecto, el juzgado basó su negativa a las peticiones del Distrito Capital en los siguientes tres argumentos: de un lado, en que el certificado de libertad indicaba que el bien embargado era de propiedad privada; de otro lado, en que no se presentaba ninguna de las causales previstas por el artículo 687 del Código de Procedimiento Civil relativas al levantamiento del embargo y secuestro; finalmente, según el Juzgado, el Distrito nunca presentó título de propiedad sobre el predio que fue objeto de las medidas cautelares.

Salta a la vista que esta actuación no se ajusta al ordenamiento jurídico, porque el título de propiedad de los bienes de uso público está en la Constitución y las leyes, y no se requiere escritura pública para demostrarlo. La actuación del Juzgado 21 Civil del Circuito hace prevalecer la forma sobre el derecho sustancial, en clara contradicción con el artículo 228 de la Carta.

No es tampoco ningún argumento plausible que la petición del Distrito no se enmarca dentro de las causales del artículo 687 del Código de Procedimiento Civil, por cuanto el fundamento jurídico del Distrito se encuentra en la propia Constitución, que es norma de normas que prevalece en el ordenamiento jurídico colombiano (C.P. art. 4^º). En efecto, como se ha indicado reiteradamente en esta sentencia, los bienes de uso público son inembargables, según lo dice el artículo 63 de la Carta. ¿No es esa una causal suficiente para que una autoridad pública solicite el desembargo de un bien público afectado por una medida cautelar? Y, como si fuera poco, el propio ordenamiento procesal señala que no podrán embargarse los bienes de uso público (C. de P.C. art. 684 ord 1^º).

Por consiguiente, el acceso del Distrito Capital ha debido permitirse, en cuanto invocaba la defensa del patrimonio público, y porque la misma Juez, al recibir abundante prueba que se adjuntó con la solicitud, quedó enterada de la existencia del lago y ha debido oficiosamente estudiar el caso y si tuviere alguna duda, tramitar el incidente para recopilar las pruebas y fallar con base en suficientes elementos de juicio. No lo hizo así, de suerte que en el auto de

28 de agosto de 1992 prácticamente rechazó de plano el desembargo solicitado. Por todo lo anterior, la Sala concluye que las vías de hecho ocurrieron desde cuando se negó al Distrito toda posibilidad de defensa de los bienes de uso público. Eso aconteció a partir del auto del 28 de agosto de 1992 inclusive, pues no había causal para impedir el acceso a la justicia, ni menos para esquivar el análisis de si se había o no embargado un inmueble que incluía un bien de uso público. Tampoco podía el Juzgado anticiparse a definir una cuestión sin practicar pruebas, ni tramitar el correspondiente incidente.

Todo ello ha violado la Constitución (C.P. art. 63) y ha vulnerado los derechos al debido proceso y al acceso a la justicia del Distrito. Y es obvio que el Distrito no cuenta con otro medio judicial de defensa diferente a la tutela, por cuanto, al no haber sido admitido en el proceso hipotecario, no tiene como controvertir las actuaciones del Juzgado 27 Civil del Circuito. Por todo ello la tutela prosperará para proteger el derecho fundamental al acceso a la justicia y al debido proceso del petente, puesto que le asiste derecho al Alcalde para instaurar la tutela en defensa de su derecho a participar en el proceso ejecutivo para proteger bienes que han sido judicialmente embargados y que aspira a que sean desembargados, por considerar, con fundamentos razonables, que son de uso público.

Por todo lo anterior, la Corte Constitucional confirmará, en la parte resolutive de esta sentencia, el fallo del Tribunal en el sentido de tutelar los derechos fundamentales vulnerados del actor. Sin embargo, lo modificará parcialmente en los siguientes dos aspectos.

De un lado, para la Corte la tutela no debió ser concedida como mecanismo transitorio sino como vía principal, puesto que no tiene el petente otros medios judiciales para proteger sus derechos constitucionales fundamentales vulnerados.

De otro lado, para la Corte carecen de efecto -y así será señalado en la parte resolutive, todas las actuaciones posteriores al 28 de agosto de 1992, puesto que en ese momento se configuró la vía de hecho. Adicionalmente, considera esta Sala que el Juzgado deberá practicar todas las pruebas que se le soliciten y las que estime convenientes para dilucidar si el lago de Santa María del Lago y su ronda es bien de uso público o no.

No se trata solamente de examinar la posesión (causal 8 del art. 687 del Código de Procedimiento Civil), para cuyo caso se aplica el antiguo artículo del Código, como bien lo explicó el Tribunal en análisis compartido por esta Sala de Revisión, sino fundamentalmente de darle aplicación al numeral 1º del artículo 684 de tal Código, o al numeral 2º *ibídem*. Y sobre todo, debe el juez aplicar directamente el artículo 63 de la Carta que consagra la inembargabilidad, y con mayor razón la imposibilidad de rematar, los bienes de uso público.

Finalmente, no puede esta Sala de Revisión pasar desapercibida la pérdida de folios en el expediente que cursa en el Juzgado 27 Civil del Circuito de esta ciudad, porque este hecho puede constituir un delito que debe investigarse.

En mérito de lo expuesto la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero. No decretar la nulidad del presente proceso de tutela solicitada por el apoderado del Banco Mercantil de Colombia S. A. (antes Banco de los Trabajadores).

Segundo. CONFIRMASE el numeral 1º de la sentencia de 21 de junio de 1994 proferida por la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá en cuanto concedió la tutela interpuesta por el Alcalde Mayor de Santafé de Bogotá, Jaime Castro. Pero se REVOCA en cuanto la concedió como mecanismo transitorio.

Tercero. REVOCASE el numeral 2º de la mencionada sentencia, por los considerandos hechos en este fallo de Revisión, y en consecuencia, para garantizar los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la justicia, el Juzgado 27 Civil del Circuito de Santafé de Bogotá de esta ciudad deberá reconocer el interés legítimo del Distrito Capital de Santafé de Bogotá, para intervenir dentro del juicio de venta de bien hipotecado instaurado por el Banco de los Trabajadores contra la Sociedad Henao Castrillón y Cía. Ltda., tramitando las peticiones formuladas por el apoderado del Distrito Capital, a partir de la solicitud presentada el 17 de julio de 1992 que dio origen a la providencia de 28 de agosto de ese año, quedando sin efecto esta actuación judicial y las posteriores a tal fecha; a fin de definir previamente si dentro del inmueble embargado se halla o no un bien de uso público. Para dilucidar esta controversia, el Juzgado deberá practicar las pruebas que se le soliciten y las que de oficio estime pertinentes.

Cuarta. La vigilancia del cumplimiento de este fallo la hará la Sala del Tribunal Superior del Distrito Judicial de esta Ciudad que conoció en primera instancia.

Quinta. Envíese copia de esta sentencia a la Unidad de Investigaciones Previas de la Fiscalía General de la Nación para que, si lo estima pertinente, se abra investigación por la pérdida de folios dentro del expediente que cursa en el Juzgado 27 Civil del Circuito de esta ciudad y que dio origen a esta tutela.

Sexta. Se solicita a la Procuraduría General de la Nación ejercer vigilancia superior en el proceso de venta de bien hipotecado que motivó esta tutela, de acuerdo con los numerales 4^o, 6^o y 7^o del artículo 277 de la Constitución Política.

Séptima. Comuníquese al Tribunal Superior de Santafé de Bogotá, Sala Civil, que conoció en primera instancia para que notifique la sentencia a las partes y adopte las decisiones necesarias señaladas en el art. 36, Decreto 2591 de 1991.

Octavo. Envíese copia de este fallo al Defensor del Pueblo, al Alcalde Mayor de Santafé de Bogotá y a la Juez 27 Civil del Circuito de esta ciudad, al Procurador General de la Nación, a la Personería del Distrito y al DAMA.

Notifíquese, cúmplase e insértese en la Gaceta Constitucional.

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, Magistrado Ponente

FABIO MORON DIAZ, Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA, Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO, Secretaria General

**SENTENCIA No. T-573
de diciembre 09 de 1994**

ACCION DE TUTELA-Titularidad/ SINDICATOS

Las personas jurídicas a partir de su existencia son titulares de derechos fundamentales, y, en consecuencia, se encuentran legitimadas para el ejercicio de la acción de tutela con el fin de obtener la inmediata protección de los derechos; y que las organizaciones sindicales, por ser personas jurídicas, pueden ejercer acción de tutela cuando sean amenazados o vulnerados sus derechos fundamentales o los de sus afiliados.

**DERECHOS SINDICALES/ PERJUICIO
IRREMEDIALE-Inexistencia/ MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL**

Los derechos constitucionales fundamentales que se dicen amenazados, como el de asociación y en especial el de asociación sindical, predicable del sindicato y de sus afiliados, y el derecho a la igualdad, encuentran otras vías judiciales para su protección específica. En ausencia de la demostración de un perjuicio irremediable que amerite la protección preventiva de los mencionados derechos como mecanismo transitorio en los términos del Decreto 2591 de 1991, la Sala encuentra que la serie de hechos relatados por el apoderado del sindicato y los derechos constitucionales que se dicen violados en la petición, tienen en las disposiciones transcritas la vía judicial ordinaria que procede, y así se le indica en este fallo.

Ref.: Expediente No. T-44209.

Peticionario: Sindicato Nacional de Trabajadores de la Industria Colombiana de Llantas "SINTRAICOLLANTAS".

Magistrado Ponente: Dr. FABIO MORON DIAZ.

Santafé de Bogotá D.C., diciembre nueve (9) de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

La Sala de Revisión de Tutelas, integrada por los H. Magistrados Jorge Arango Mejía, Vladimiro Naranjo Mesa y Fabio Morón Díaz, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, previo estudio del Magistrado Ponente, resuelve sobre las sentencias relacionadas con la acción de la referencia, proferidas por el Tribunal Superior de Santafé de Bogotá, Sala Laboral el once (11) de julio de mil novecientos noventa y cuatro (1994) y por la H. Corte Suprema de Justicia, Sala Laboral, el veintisiete (27) de julio de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

I. ANTECEDENTES

A. La Petición.

1o. El día veinticuatro (24) de junio de mil novecientos noventa y cuatro (1994), Marcel Silva Romero, actuando como apoderado del Sindicato de Trabajadores de la Industria Colombiana de llantas S.A. "SINTRAICOLLANTAS", presentó ante el Tribunal Superior de Santafé de Bogotá, Sala Laboral, un escrito mediante el cual ejerce la acción de tutela establecida en el artículo 86 de la Constitución, para que sea concedido el amparo de los derechos constitucionales a la igualdad, al trabajo, a la libre asociación, a la libertad de conciencia, consagrado en los artículos 13, 18, 25 y 38 de la Constitución, pues considera que éstos han sido vulnerados por la Industria Colombiana de Llantas S.A. ICOLLANTAS S.A.

Los fundamentos de hecho y de derecho que el peticionario señala como causa de la acción propuesta se resumen así:

El Sindicato de Trabajadores de Icollantas y la empresa ICOLLANTAS suscribieron una convención colectiva de trabajo el 6 de enero de 1993, cuya vigencia comprende del 21 de diciembre de 1992 al 20 de diciembre de 1994. Indica el apoderado que SINTRAICOLLANTAS contaba en enero de 1994 con 875 afiliados, siendo el total de trabajadores de la empresa 902, lo que significa que el 94% de los trabajadores se encontraba sindicalizado.

Sostiene que "el 27 de enero de 1994 se inscribió en la Cámara de Comercio de Bogotá, una escritura mediante la cual ICOLLANTAS absolvió a la Compañía Productora de Llantas S.A. "PRONAL S.A.", domiciliada en Cali y que al parecer contaba con 650 trabajadores, información que no ha sido confirmada

debido a que ICOLLANTAS S.A. se ha negado a suministrar datos exactos a pesar de las reiteradas solicitudes por parte del sindicado.

- Sostiene que a partir de la fusión de las empresas el porcentaje de sindicalización bajó al 58.63%.

- Indica que a pesar de lo preceptuado en el artículo 70 de la Ley 50 de 1990, que contiene la prohibición a las empresas de suscribir pactos colectivos, cuando el Sindicato o Sindicatos agrupen más de la tercera parte de los trabajadores, la empresa Icollantas ha impulsado paralelamente a la convención, un “plan de beneficios”, el cual ha sido concebido para una vigencia de dos años y constituye “el desmonte de la convención colectiva”.

- Sostiene “que el plan de beneficios es utilizado con el mismo propósito de un pacto colectivo, o sea que para su beneficio los trabajadores no pueden estar sindicalizados, ni obtener beneficios convencionales”. En ese mismo sentido indica que en el plan “se ofrecen algunas garantías y beneficios económicos que superan los consagrados en la convención colectiva vigente, para hacerlo más atractivo al trabajador, como en el caso de los salarios, pero en él se establece como requisito que el trabajador beneficiado renuncie a la convención y a la organización sindical”.

- Advierte que dentro del plan de beneficios se creó una comisión de reclamos con carácter transitorio, no obstante que la Ley 50 de 1990 dispone que en una empresa no puede existir más de una comisión de reclamos.

- Informa que “las cartas de renuncia al sindicato y a los beneficios convencionales han sido pre-elaboradas por la empresa. El trabajador es llamado y se le exhorta sobre el plan sin que éste le sea entregado previamente para su estudio o análisis, inmediatamente se lo hacen firmar, con el argumento de que si no lo hace será despedido”. El rechazo de algunos trabajadores a renunciar al sindicato les ha traído como consecuencia el despido. Así mismo, sostiene que “con base en el “plan de beneficios” la empresa ha logrado el retiro de ciento treinta y seis (136) trabajadores, mediante “su renuncia” a la organización sindical y a la fecha ha logrado reducir el número de afiliados a un dramático 50.8% frente al total de trabajadores de la empresa, lo que hace prever la inmediata minoría sindical y la generación de condiciones para destruirla”.

Por otra parte, advierte que la organización sindical se encuentra avocada a un grave problema de subsistencia, de continuar la empresa impulsando el “plan de beneficios”, lo que constituye un perjuicio irremediable. Además, se deja de aplicar la convención colectiva y el sindicato deja “de percibir la cuota de afiliación o por beneficio convencional, produciéndose además un perjuicio económico”.

Indica que la acción para proteger los derechos invocados debe ser inmediata, pues el resultado de una acción ordinaria o penal, por la demora en el procedimiento, daría lugar a que se obtuviera un pronunciamiento cuando la organización haya dejado de existir o esté disminuida a menos de la tercera parte, lo cual facilitaría a la empresa la elevación a pacto colectivo de su pretendido “plan de beneficios”.

- Sostiene que la tutela procede contra la empresa ICOLLANTAS, que tiene el carácter de particular, porque se trata de proteger un interés colectivo, ya que un número plural de personas se ven afectadas grave y directamente respecto de la conducta desplegada por un particular; así mismo, procede porque existe subordinación, elemento configurativo del contrato de trabajo.

El apoderado del sindicato Sintraicollantas acredita en debida forma que para este caso actúa de conformidad con el poder especial que le fue conferido especialmente por el presidente y representante legal de la mencionada persona jurídica, según consta debidamente en el expediente; además, de igual modo acredita la existencia de la personería jurídica del mismo sindicato y la vigencia de su inscripción administrativa, y de otra parte la de la sociedad Industria Colombiana de Llantas S.A. ICOLLANTAS ante la Cámara de Comercio de Bogotá y así como la representación legal de ésta.

Además, se acredita copia auténtica de la “Convención Colectiva de trabajo 1992-1994 entre el Sindicato Nacional de Trabajadores de Icollantas y la Industria Colombiana de Llantas “ICOLLANTAS” con seis anexos igualmente autenticado.

Aparece fotocopia del “Acta del Plan de Beneficios de la Industria Colombiana de Llantas S.A.” con seis capítulos que comprenden materias como Reclamos, Comisión de Reclamos, Sistemas de tareas, Remuneración, Salarios, Escalafón, Aumento de salarios, primas y bonificaciones, Auxilios y Beneficios, Permisos, Casino, Dotaciones, Salud, Educación y Vivienda, Incapacidad, Transporte, Hospitalización, Becas, Retardos, la venta especial de llantas, el pago de salarios en bancos, celebraciones por antigüedad, cultura y deporte; además se acompaña a este documento la “declaración” de la compañía, y un formato sin firma en el que se manifiesta la aceptación de los términos del Plan de beneficios y en la que se manifiesta que “Acepto que el Plan de Beneficios es incompatible con cualquier otra mejora extralegal cualquiera que sea su origen o causa. En caso que en el futuro el suscrito reciba de la empresa otras mejoras laborales por conceptos distintos al Plan de Beneficios, autorizo a la empresa para que dichas mejoras se imputen o resten de las recibidas por concepto del Plan de Beneficios”. También aparece debidamente autenticado el listado de los trabajadores de la empresa y los originales de ciento veinte

(120) cartas de renuncia al sindicato, suscritas todas entre el nueve y el catorce de junio del presente año y con tres clases de textos idénticos.

B. La Primera Instancia.

El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá, Sala Laboral, en sentencia calendada el once (11) de julio de mil novecientos noventa y cuatro (1994) resolvió “DENEGAR la acción de tutela impetrada por el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Industria Colombiana de Llantas S.A. “ICOLLANTAS S.A.”. Lo anterior aparece fundamentado en las consideraciones que se resumen a continuación:

- En primer lugar, señala el Tribunal con apoyo en sentencias de la Corte Suprema de Justicia que las personas jurídicas no están facultadas para formular acción de tutela. Considera que el artículo 86 de la C.P. debe interpretarse en el sentido de que la acción de tutela es un instrumento judicial para la protección inmediata de los derechos que le son inherentes a la persona humana; “las personas jurídicas en general, y de manera específica los sindicatos de trabajadores, pueden valerse de la acción de tutela, no con el propósito de defender sus propios intereses patrimoniales, sino con la finalidad de amparar los derechos fundamentales de los seres humanos, individualmente considerados, que integran dichas entidades o que estén representados por ellas”.

- Considera el Tribunal, que ante la violación de disposiciones que consagran derechos laborales, existen varias acciones, entre otras la que ejerce el Ministerio de Trabajo para el control y vigilancia del cumplimiento de normas del C.S. del T. y demás normas que rigen la relación laboral.

- De otra parte, cuando se trata de la violación de disposiciones contenidas en convención colectiva, la ley establece en el artículo 475 del C.S. del T., que los sindicatos tienen acción para exigir su cumplimiento o el pago de perjuicios, y a la vez el artículo 476 del mismo ordenamiento establece la titularidad de la acción en cabeza de cada trabajador, cuando la violación sea individual.

- Teniendo en cuenta que el actor plantea un eventual perjuicio irremediable, la Sala entra al estudio correspondiente y concluye que “en el caso sub-lite no se encuentra situación de aquellas que envuelven un perjuicio irremediable, puesto que el actor puede acudir como el apoderado de los accionantes lo reconoce, en acción penal o ante el Ministerio de Trabajo”.

C. La Impugnación.

Marcel Silva Romero actuando como apoderado del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Industria Colombiana de Llantas S.A., mediante escrito de 14 de julio de 1994 impugnó la sentencia proferida por el Tribunal Superior

de Santafé de Bogotá, de 11 de julio de 1994. Las razones de su inconformidad se resumen a continuación:

- Señala el apoderado, que el Ministerio de Trabajo no puede tutelar los derechos fundamentales e integridad de los sindicatos, quienes se encuentran en una situación de subordinación frente a la Industria Colombiana de Llantas S.A. El Ministerio de Trabajo, sólo es una autoridad policiva que vela por el cumplimiento de las normas, más no una autoridad judicial que pueda constreñir a una persona para que cese el desarrollo de actividades ilegales.

- Afirmar que las actuaciones del Ministerio del Trabajo no pueden ser ágiles ni rápidas, y permitirían la desaparición del sindicato antes de adoptar decisión alguna.

- En cuanto a la acción penal, estima que no es un mecanismo eficaz para obtener la protección de los derechos de la organización sindical, y que al igual que las actuaciones del Ministerio no impedirían la desaparición de la organización.

- Finalmente advierte que el derecho de “sindicalización” es un derecho humano. La organización Internacional del Trabajo, con la que está comprometida el Estado colombiano desde 1919, al clasificar las normas internacionales del trabajo ubica como derechos fundamentales todas las disposiciones relacionadas con la libertad sindical, el trabajo forzoso y la igualdad de oportunidades y trato.

D. Segunda Instancia.

La Corte Suprema de Justicia -Sala Laboral-, en sentencia de 27 de julio de 1994 se pronuncia sobre la impugnación presentada contra la providencia de 11 de julio del año en curso proferido por el Tribunal Superior -Sala Laboral- y resuelve: “Confirmar la decisión impugnada”.

La decisión anterior se fundamenta en las siguientes consideraciones:

- Para la correspondiente Sala de la Corte Suprema de Justicia, la decisión del Tribunal es acertada y debe ser confirmada, pues el criterio reiterado por esa Corporación ha sido el de que las personas jurídicas no están legitimadas para ejercer acción de tutela, y que las agremiaciones sindicales gozan de derechos establecidos en la ley, pero ello no significa que les sean inherentes, como si sucede con la persona humana. En efecto, en el fallo se advierte que “los sindicatos pueden utilizar la tutela para hacer valer derechos de sus afiliados, en concreto, individualmente considerados, más no cuando, como en el presente caso, persiguen la protección de los derechos de las organizaciones en un todo consideradas”.

- De otro lado, la Sala indica que el juez de tutela tampoco puede relevar de ciertas funciones a otras autoridades, como acontecería en el presente asunto, si ordena las medidas preventivas que impidan la violación de las disposiciones relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión y el derecho de libre asociación sindical.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Primera: La Competencia.

La Corporación es competente para conocer de esta revisión, de conformidad con lo establecido en el inciso 2º del artículo 86 y el numeral 9º del artículo 241, ambos de la Carta Política, desarrollados en los artículos 33 y 34 del Decreto 2591 de 1991.

Segunda: La legitimidad de los sindicatos para ejercer la acción de tutela.

a. Se observa por la Sala que en cuanto a los elementos normativos que contribuyen a definir la legitimación activa para el ejercicio de la acción de tutela, y de modo especial, en cuanto al cumplimiento de los requisitos que se refieren a la actuación judicial de los sindicatos como personas jurídicas, en este caso existe plena conformidad con las exigencias correspondientes ya que el sindicato SINTRAICOLLANTAS, como persona jurídica de naturaleza especial reconocida en la forma debida según la ley y los reglamentos pertinentes, actuó de conformidad con sus atribuciones constitucionales y legales al constituir apoderado para adelantar las acciones judiciales en defensa de sus derechos e intereses constitucionales fundamentales, y los laborales de carácter colectivo de sus afiliados.

b. Además, también es claro que el apoderado del sindicato actúa de acuerdo con sus atribuciones profesionales y dentro de los límites previstos para la agencia en derecho de los asuntos de tutela.

c. Ahora bien, en lo que se refiere a los elementos sustanciales que se debaten en este asunto, corresponde, en esta nueva oportunidad, reiterar con suficiente claridad las consideraciones vertidas en un buen número de sentencias de esta Corporación, en el sentido de reconocer que, en general, las personas jurídicas si son titulares, aunque no de todos, de los derechos constitucionales fundamentales que aparecen en la nueva Constitución Política y que, salvo algunas limitaciones elaboradas por vía de jurisprudencia, ellas también están legitimadas para ejercer la acción de tutela prevista en el artículo 86 del nuevo ordenamiento constitucional.

Para destacar los términos empleados por esta Corporación al definir el problema que se examina es oportuno transcribir la forma en que se pronunció la Corte Constitucional para reafirmar esta jurisprudencia:

“Esta Corporación en reiterada jurisprudencia ha sentado el principio de que la persona jurídica es titular de derechos fundamentales reconocidos en la Constitución, y así, por ejemplo, se ha manifestado que estos entes colectivos tienen la titularidad para invocar la acción de tutela, ya que son titulares de derechos fundamentales en virtud de la protección de las personas naturales asociadas (vía indirecta) y de la necesaria protección de la entidad moral en sí, vía directa, en los casos en que es necesario proteger su titularidad, es decir, su existencia como sujeto de derecho (Sentencia T-411 junio 17 de 1992).

“Esta Corte ha dejado en claro que el artículo 86 de la Constitución Política acoge a las personas jurídicas como titulares de la acción de tutela, ya que su enunciado es genérico y es obvio que lo que se afirma del género comprende a la especie. Para esto es indispensable que la persona natural que actúe en representación de una persona jurídica debe acreditar la personería correspondiente y su representación. (Sentencia T-430 julio 24 de 1992).

“Igualmente, cuando el artículo 14 del Estatuto Superior consagra que toda persona tiene derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica, al ser un juicio universal, abarca a cada una de las partes. Es decir, la persona jurídica tiene derecho a ser reconocida en su personalidad, a su acto y modo de ser, según se explicó.

“La persona jurídica no es titular de los derechos inherentes a la persona humana, es cierto, pero sí de derechos fundamentales asimilados, por razonabilidad, a ella. No tiene el derecho a la vida, pero sí al respeto a su existencia jurídica (Crf. art. 14 C.P.). Igualmente, se encuentra que por derivación lógica, por lo menos, es titular de derechos constitucionales fundamentales, los cuales se presentan en ella no de idéntica forma a como se presentan en la persona natural. (Sentencia No. T-396 de septiembre 16 de 1993. M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa).

Estas consideraciones se han vertido en la jurisprudencia de esta Corte, desde luego, bajo algunas precisiones de orden judicial, que atienden a la naturaleza específica de la acción de tutela y a sus fines estrictamente judiciales de carácter protector y de orden remedial, pero de carácter residual, y que aconsejan que esta clase de elementos procesales de rango constitucional no se confundan con otras finalidades políticas y sociales de la Constitución, ni con los restantes elementos sustanciales e instrumentales previstos en la Carta Política para la defensa de los derechos de las personas.

Obsérvese al respecto de esta precisión que la Corte ha definido con claridad que la acción de tutela es un mecanismo procedimental de carácter preferente y sumario, previsto en la Constitución específicamente para garantizar la protección judicial autónoma, inmediata y directa de los derechos constitucionales fundamentales, y no sólo de los derechos humanos, como lo entienden los dos despachos de instancia; pero además, aquella institución constitucional de orden procedimental no está prevista ni se ha incorporado al ordenamiento jurídico como una competencia ordinaria de los jueces para que con ella se procure la satisfacción de pretensiones judiciales de diverso orden o contenido, ni permite la búsqueda y satisfacción de derechos de otro orden.

En este sentido, es claro que la finalidad de la acción mencionada impone su interpretación estricta y prudente hasta el punto de desprender de ella algunas reflexiones, como ésta: por tratarse de una vía judicial específica y preferente sólo puede ser ejercida para obtener la protección de los mencionados derechos constitucionales fundamentales, lo cual, por principio, descarta que ella pueda predicarse y ejercerse para la solución de controversias políticas, para provocarlas o para agravarlas, ni para atender a la solución de conflictos laborales de contenido económico o para provocarlos, entre otras hipótesis restrictivas.

La Corte Constitucional ha reiterado, con suficiente extensión, que los mencionados derechos no son sólo predicables de la persona humana y que no pueden examinarse como si fuesen exclusivamente derechos humanos; en principio, es cierto que buena parte de aquéllos tienen su origen en esa categoría histórica y filosófica de derechos y en su evolución moderna y contemporánea, pero también es cierto que el derecho constitucional ha desarrollado un concepto más amplio de derechos, ha reconocido otros nuevos y ha incorporado a esta categoría varios tipos de relaciones entre las personas, que no quedan comprendidos por aquella categoría.

En este sentido, como el artículo 86 de la Carta Política establece que, “toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales”, puede concluirse que allí no se estableció diferencia alguna entre persona natural o jurídica para efectos de determinar la titularidad de la acción; además, el Decreto 2591 de 1991 tampoco estableció distinción alguna como la que sirve de fundamento de las sentencias que se revisan.

Pero, debe reiterarse que por el ordenamiento civil se señala que las personas jurídicas gozan de capacidad para ejercer derechos y contraer obligaciones y que en esta forma son igualmente titulares de derechos fundamentales. Entre

ellos se encuentra el derecho de asociación, que precisamente sirve de fundamento para su creación y existencia en la vida jurídica.

En este sentido, no cabe duda de que las personas jurídicas a partir de su existencia son titulares de derechos fundamentales, y, en consecuencia, se encuentran legitimadas para el ejercicio de la acción de tutela con el fin de obtener la inmediata protección de los derechos; y que las organizaciones sindicales, por ser personas jurídicas, pueden ejercer acción de tutela cuando sean amenazados o vulnerados sus derechos fundamentales o los de sus afiliados.

De manera que no asiste razón a los despachos de instancia en las consideraciones que sirven de fundamento para las decisiones de instancia que establecieron que el Sindicato "SINTRAICOLLANTAS S.A." no podía ejercer acción de tutela para la protección de los derechos del Sindicato o de sus afiliados.

Al respecto, la Corte Constitucional, dejó establecido que:

"Entonces puede afirmarse de manera categórica que la norma constitucional al referirse a que esta acción la puede incoar "toda persona", no distingue entre persona natural y persona jurídica. Así mismo, las personas jurídicas tienen sus propios derechos fundamentales. Ellas son proyección del ser humano; surgen de acuerdo con una serie de acciones que provienen de las personas naturales; tienen un patrimonio, una autonomía propia y un 'good will' que gracias a sus realizaciones ha adquirido, los cuales son distintos a los de sus miembros, pues esa persona jurídica por sí misma es poseedora de unos derechos y correlativamente de unas obligaciones. Derechos como la propiedad, el debido proceso, la honra, el buen nombre, etc., requieren igualmente, dada su naturaleza, de la protección del Estado, para lo cual el ordenamiento constitucional ha consagrado mecanismos de amparo ante eventuales amenazas o vulneraciones a tales derechos". (Cfr. Sentencia T-201 de mayo 26 de 1993. M.P.: Dr. Hernando Herrera Vergara).

Además se dejó sentado que el artículo 86 de la C.N. "no está excluyendo a las personas jurídicas, pues el precepto no introduce distinción alguna y, por el contrario, las supone cobijadas por el enunciado derecho cuando de modo genérico contempla la posibilidad de solicitar el amparo por conducto de otro, sin que nada obste dentro del sistema jurídico colombiano para que una de las especies de ese género esté conformada precisamente por las personas jurídicas". (Sentencia T-430 de julio 24 de 1992. M.P.: Dr. Alejandro Martínez Caballero).

- No comparte, pues, la Corte Constitucional las decisiones de instancia, cuando establecen que los sindicatos como personas jurídicas no están legitimados para el ejercicio de la acción de tutela en la defensa de sus derechos como entidad autónoma, pues, ellos son titulares de derechos constitucionales fun-

damentales y están habilitados para ejercer la acción de tutela por sí mismos o por medio de apoderado debidamente constituido.

- Una vez establecida la legitimación del Sindicato "SINTRAICOLLANTAS", para el ejercicio de la acción, esta Corporación encuentra que los derechos constitucionales fundamentales que se dicen amenazados, como el de asociación y en especial el de asociación sindical, predicable del sindicato y de sus afiliados, y el derecho a la igualdad, según se desprende de los artículos 37, 38, 39 y 13, respectivamente, encuentran otras vías judiciales para su protección específica, como lo establecen los artículos 292 del Código Penal y 354 del Código Sustantivo del Trabajo, subrogado por el artículo 39 de la Ley 50 de 1990, cuyo tenor literal es el siguiente:

"Artículo 292.- Violación de los Derechos de Reunión y Asociación. El que impida o perturbe una reunión lícita o el ejercicio de los derechos que conceden las leyes laborales o tome represalias con motivo de huelga, reunión o asociación legítimas, incurrirá en arresto de uno (1) a cinco (5) años y multa de un mil a cincuenta mil pesos". (Código Penal).

"Artículo 354.- Protección del Derecho de Asociación. Subrogado Ley 50/90, art. 39. 1. En los términos del artículo 292 del Código Penal, queda prohibido a toda persona atentar contra el derecho de asociación sindical.

2. Toda persona que atente en cualquier forma contra el derecho de asociación sindical será castigada cada vez con una multa equivalente al monto de cinco (5) a cien (100) veces el salario mínimo mensual más alto vigente, que le será impuesta por el respectivo funcionario administrativo del trabajo, sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar.

Considéranse como actos atentatorios contra el derecho de asociación sindical, por parte del empleador:

a) Obstruir o dificultar la afiliación de su persona a una organización sindical de las protegidas por la ley, mediante dádivas o promesas, o condicionar a esa circunstancia la obtención o conservación del empleo o el reconocimiento de mejoras o beneficios;

b) Despedir, suspender o modificar las condiciones de trabajo de los trabajadores en razón de sus actividades encaminadas a la fundación de las organizaciones sindicales;

c) Negarse a negociar con las organizaciones sindicales que hubieren presentado sus peticiones de acuerdo con los procedimientos legales;

d) Despedir, suspender o modificar las condiciones de trabajo de su personal sindicalizado, con el objeto de impedir o difundir el ejercicio del derecho de asociación, y

e) Adoptar medidas de represión contra los trabajadores por haber causado, testimoniado o intervenido en las investigaciones administrativas tendientes o comprobar, la violación de esta norma". (Código Sustantivo del Trabajo).

Así las cosas, y en ausencia de la demostración de un perjuicio irremediable que amerite la protección preventiva de los mencionados derechos como mecanismo transitorio en los términos del Decreto 2591 de 1991, la Sala encuentra que la serie de hechos relatados por el apoderado del sindicato y los derechos constitucionales que se dicen violados en la petición, tienen en las disposiciones transcritas la vía judicial ordinaria que procede, y así se le indica en este fallo.

Previas las anteriores consideraciones, la Corte Constitucional -Sala de Revisión de Tutelas-, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero. CONFIRMAR las sentencias proferidas por el Tribunal Superior de Santafé de Bogotá, Sala Laboral el once (11) de julio de mil novecientos noventa y cuatro (1994) y por la H. Corte Suprema de Justicia Sala Laboral, el veintisiete (27) de julio de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

Segundo. COMUNICAR la presente decisión para los efectos del artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

FABIO MORON DIAZ, Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA, Magistrado

JORGE ARANGO MEJIA, Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO, Secretaria General

SENTENCIA No. T-574 de diciembre 14 de 1994

COMPETENCIA DE TUTELA-Actos ministeriales/ COMPETENCIA DE TUTELA-Lugar de violación de derechos

Es verdad que, según el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, son competentes para conocer de la acción de tutela en primera instancia, a prevención, los jueces o tribunales con jurisdicción en el lugar donde ocurriere la violación o la amenaza que motivaren la presentación de la solicitud. Sin embargo, no siempre se define esa competencia por el sitio en el que físicamente acontecieron los hechos, pues no es lo mismo hablar del acto o de la omisión de una autoridad local, en cuanto a asuntos cuyos efectos apenas se proyectan en la localidad, que referirse a la actuación de un funcionario u organismo que, pese a tener su sede en un determinado lugar -por ejemplo, la Capital de la República- y llevar a cabo sus actos allí, ejerce autoridad en todo el territorio nacional. Tal es el caso de los Ministros del Despacho, cuyos actos, no obstante tener generalmente origen en Santafé de Bogotá, se aplican en diversos puntos del país, independientemente del sitio en el cual los suscriban. Así, en el caso materia de examen, las resoluciones mediante las cuales se revocó el acto de adjudicación de la licitación pública se firmaron en Santafé de Bogotá, pero indudablemente afectaron al peticionario en otra ciudad, pues no pudo operar allí el servicio de radiodifusión mediante el uso de la frecuencia que se le había asignado. De ahí que no sea correcto afirmar que el sitio de supuesta violación de sus derechos fundamentales coincidía necesariamente con el lugar de expedición de las resoluciones, ni sostenerse que, para la defensa de aquéllos, tenía que forzosamente trasladarse a Santafé de Bogotá y actuar ante sus jueces.

ACCION DE TUTELA-Remisión al juez competente/ ACCION DE TUTELA-Rechazo

Si se carece de competencia, el procedimiento a seguir no es el del rechazo de la demanda -con el consiguiente daño de la prevalencia del derecho sustancial- sino la remisión inmediata al competente, con informe al quejoso. Al fin y al cabo, se trata siempre de jueces que pertenecen a la misma jurisdicción: la constitucional.

TUTELA TEMERARIA/ ACCION DE TUTELA-Nueva presentación

La norma busca asegurar que el mecanismo judicial de protección de los derechos fundamentales habrá de ser ejercido con seriedad y lealtad, sin asaltar la buena fe de los administradores de justicia. Se reprime una conducta cuya proliferación sería altamente lesiva del orden jurídico, en cuanto daría lugar a decisiones posiblemente contradictorias y violaría de manera indudable el principio non bis in idem, consagrado en el artículo 29 de la Constitución como integrante esencial del debido proceso, pues la misma conducta activa u omisiva, de una autoridad pública o de un particular sería necesariamente juzgada más de una vez. Pero, desde luego, la presentación simultánea o sucesiva de acciones de tutela se castiga por el legislador tan sólo en cuanto no sea justificada, es decir, cuando no esté amparada por un motivo razonable y válido.

REVISION DE TUTELA-Obligatoriedad

La eventual revisión de las sentencias de tutela no es concesión graciosa del juez, pues no opera por la determinación suya en cada caso concreto, sino por ministerio del mandato constitucional, que hace obligatoria la remisión del expediente a la Corte "en todo caso". Esta expresión no admite excepciones. En el presente caso, el Tribunal Superior desconoció no sólo la jurisprudencia de la Corte Constitucional, sino, lo que es más grave, los expresos mandatos del Ordenamiento Superior, que son a todas luces obligatorios y vinculantes para los jueces y tribunales. Es decir que, de no ser porque el demandante presentó nuevamente la acción de tutela ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, anexando el proceso surtido anteriormente, y si esta Sala no comunica al Tribunal de Tunja su auto, pro bablemente jamás hubiera conocido el desenlace final del primer proceso incoado, toda vez que la providencia mediante la cual se rechazó la demanda no fue remitida para su eventual revisión, como era forzoso que sucediera, según la Constitución.

DERECHO DE PETICION-Contenido

La "respuesta" del Ministerio a las reiteradas peticiones presentadas por el petente, no constituye una "decisión material, real y verdadera"; tan sólo se trata de una comunicación formal que, a juicio de la Corte, evade la determinación que el Ministerio debió tomar hace mucho tiempo y que, si de lo que se trata es del cumplimiento de la condición a la cual se supeditaba la respuesta, estaba respaldada desde antes por la misma Oficina Jurídica del organismo. Esta última circunstancia

muestra a las claras que el Ministerio, al hacer depender su resolución de un concepto jurídico que ya tenía en su poder y que, además, era favorable al peticionario, no le expresó a éste la verdad de lo que venía aconteciendo. Ese, a juicio de la Corte, no es el trato que merecen y esperan los particulares de las autoridades públicas.

**AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS-Indebido trato a los
particulares/ SENTENCIA-Cumplimiento/ SERVICIO DE
RADIODIFUSION-Concesión**

Si es exigido a toda persona el respeto hacia quienes, en virtud de sus funciones, encarnan la majestad del Estado y por ello están investidos de su autoridad, los principios democráticos y los dictados de la razón exigen, como algo correlativo, la consideración y el digno comportamiento de la autoridad hacia los gobernados. Lo cierto es que el accionante, habiendo ejercido el derecho de petición, debe recibir una respuesta clara, efectiva y sustancialmente verdadera, que resuelva sus inquietudes y que se ajuste a las normas que rigen la actividad del Ministerio y, por supuesto a las decisiones judiciales proferidas, para que de esa manera no sólo se subsane la evidente vulneración al derecho de petición, sino que, además, se proteja al petente en los demás derechos de que es titular.

-Sala Quinta de Revisión-

Ref.: Expediente T-40742 y 47342.

Acción de tutela instaurada por Silvio Nel Huertas Ramírez contra Ministerio de Comunicaciones.

Magistrado Ponente: Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO.

Sentencia aprobada en Santafé de Bogotá, D.C., según consta en acta del catorce (14) de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

Se revisan las providencias proferidas en el asunto de la referencia por la Sala Penal del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Tunja, la Sala Penal del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Santafé de Bogotá, la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y el Consejo de Estado.

I. INFORMACION PRELIMINAR

El 19 de abril de 1994, por conducto de apoderado, Silvio Nel Huertas Ramírez se dirigió al Tribunal Superior del Distrito Judicial de Tunja con el fin de ejercer acción de tutela contra el Ministerio de Comunicaciones, aduciendo violación a sus derechos fundamentales.

Los hechos planteados en la demanda pueden resumirse así:

Por Resolución 5176 del 27 de octubre de 1986, el Ministerio de Comunicaciones, previa licitación pública, adjudicó al accionante la concesión para prestar el servicio de radiodifusión sonora A.M. en el municipio de Miraflores (Boyacá), en la frecuencia 1360 Khz.

Mediante resoluciones 3608 del siete (7) de septiembre de 1989 y 0015 del doce (12) de enero de 1990, el Ministro de Comunicaciones revocó directamente la adjudicación, por considerar que Huertas Ramírez estaba inhabilitado para contratar con el Estado, según lo preceptuado en el artículo 10, numeral 2º, del entonces vigente Decreto 222 de 1983.

Las resoluciones mediante las cuales se decretó la revocación fueron demandadas ante el Tribunal Administrativo de Boyacá, que las anuló, mediante fallo proferido el 23 de septiembre de 1992, confirmado por la Sección Tercera del Consejo de Estado en Sentencia del 3 de septiembre de 1993.

Según el peticionario, pese a que las indicadas providencias quedaron ejecutoriadas, el Ministerio de Comunicaciones se negó a cumplirlas.

Dijo así el apoderado ante el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Tunja:

“Infructuosamente, mi representado ha buscado conseguir por todos los medios que el Ministerio reconozca sus derechos o, al menos, que dicho organismo haga algún pronunciamiento al respecto. Mi representado se ha puesto en la tarea de obtener nuevamente copia de la comunicación remitida de oficio por el Tribunal Administrativo de Boyacá al Ministerio de Comunicaciones sobre el fallo, para entregarla personalmente allí, ante la disculpa baladí de que el Ministerio no tenía conocimiento del asunto; se ha presentado en varias oportunidades a ese Despacho; se ha dirigido respetuosamente por escrito. La última comunicación escrita está radicada con el No. 036647 de marzo 18/94, en la que se precisa la obligación que tiene el Ministerio de suscribir el contrato para el servicio de Radiodifusión Sonora A.M., conforme a la Resolución 5176 de octubre 27/86, se informa nuevamente que el concesionario no posee impedimento alguno para suscribir dicho contrato, pues el que se le atribuía por haber sido funcionario del Banco Popular dejó de existir desde cuando dejó de pertenecer a dicho Banco. También se exigía al Ministerio en dicha comunicación responder tanto por los equipos incautados como por los daños ocasionados en la emisora de propiedad del adjudicatario y ocurridos como consecuencia de las órdenes impartidas por el Ministerio con fundamento en las resoluciones anuladas por el Consejo de Estado. Todo ello infructuoso, el Ministerio ha sido sordo y negligente a las peticiones de mi representado y a los fundamentos de la ley”.

Consideró el accionante que le estaban siendo vulnerados sus derechos de petición, de trabajo y de propiedad.

En la demanda se solicitaba al Tribunal que ordenara al Ministro de Comunicaciones cumplir de inmediato con la formalidad del contrato, según la adjudicación efectuada, sin perjuicio de la reparación directa a que hubiera lugar, hasta el momento en que la emisora entrara en formal funcionamiento; que ordenara al mismo Ministerio devolver e instalar los equipos y accesorios de la radiodifusora perteneciente al concesionario, en el lugar donde habían sido incautados; que, como por razón del allanamiento y la incautación se habían causado daños a tales equipos, se condenara al Ministerio de Comunicaciones al pago del daño emergente, según el artículo 25 del Decreto 2591 de 1991; que se condenara en costas al Ministerio.

II. PRIMERAS DECISIONES JUDICIALES (Expediente T-40742)

El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Tunja, Sala Penal, mediante providencia del 20 de abril de 1994, se declaró incompetente para conocer de la acción de tutela y decidió enviar el expediente a la Presidencia de la Sala Penal del Tribunal Superior de Santafé de Bogotá.

A juicio del Tribunal, la queja tenía anclaje fundamental en una presunta violación del derecho de petición, la cual, de haberse producido, habría tenido ocurrencia en Santafé de Bogotá, “lugar donde debió realizarse la acción omitida”.

Expresó, además, que la presunta violación del derecho al trabajo, inescindiblemente relacionada, sería una secuela de las acciones y resoluciones u omisiones del Ministerio, “que ciertamente se produjeron en Bogotá”.

De todo ello dedujo que la competencia para resolver se radicaba en cabeza de los tribunales o jueces de Santafé de Bogotá.

El Tribunal Superior de Santafé de Bogotá, Sala Penal, avocó el conocimiento del asunto y, en Sentencia proferida el seis (6) de mayo de 1994, resolvió rechazar la acción de tutela en cuanto a los derechos fundamentales de propiedad y trabajo -por estimar que no fueron vulnerados-, cesar el procedimiento en cuanto correspondía al derecho de petición (artículo 26 del Decreto 2591 de 1991) y oficiar al Ministerio de Comunicaciones, absteniéndose de ordenar el pago de indemnización, “por cuanto para tal fin el accionante tiene a su disposición la vía Contencioso Administrativa”.

Impugnada la decisión, correspondió fallar en segunda instancia a la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, que, mediante fallo del 15 de junio de 1994, resolvió declarar la nulidad de lo actuado a partir del auto por

el cual el Tribunal de Tunja había ordenado el envío del proceso a la Presidencia del Tribunal de Santafé de Bogotá.

En consecuencia, ordenó el envío del proceso nuevamente al Tribunal de Tunja.

De acuerdo con la providencia de la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal de Santafé de Bogotá resolvió sin tener competencia, pues, “si el funcionario ante quien se instaura el amparo tutelar no es competente, debe rechazarlo y ordenar su devolución al actor para que éste lo dirija ante cualquiera de los jueces o tribunales con jurisdicción en el lugar donde ocurrió la violación o amenaza de los derechos fundamentales que dió origen a la solicitud, en razón a que el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991 autoriza al accionante para que escoja, entre los jueces, a cuál de ellos le formula la petición”.

Entonces -manifestó-, el Tribunal Superior de Tunja no podía oficialmente atribuir competencia a la Sala Penal del Tribunal Superior de Santafé de Bogotá, ni éste avocar el conocimiento del asunto e inmediatamente pronunciarse sobre las pretensiones del actor, así la autoridad pública demandada tenga su sede en la ciudad capital.

Sugirió, por tanto, que, si el Tribunal de Tunja se consideraba incompetente, procediera al rechazo de la demanda, a fin de que el accionante la elevara ante el juez o tribunal correspondiente.

El expediente, que llegó a la Corte Constitucional y que fue seleccionado para revisión, contenía apenas las fotocopias de la actuación aludida, siendo evidente que, entre tanto, el original había sido devuelto al Tribunal Superior de Tunja.

Como, al efectuar la revisión, la Corte Constitucional ignoraba lo que el Tribunal de Tunja pudiera resolver en torno a la solicitud de tutela -de nuevo planteada ante él en virtud de la nulidad- y el procedimiento de instancia continuaba, esta Sala concluyó que, no habiendo sentencia, no podía adelantarse a la decisión que se adoptara ni saber si habría una nueva segunda instancia.

Por lo tanto, mediante auto del 31 de agosto de 1994, la Sala señaló que, por cuanto en el caso concreto faltaban etapas por cumplirse y se había propiciado un nuevo fallo en segunda instancia, carecía de objeto cualquier pronunciamiento suyo, por lo cual suspendió la actuación de revisión en tanto se proferían la sentencia o sentencias que hubieran de resolver de fondo acerca de lo solicitado.

Así se comunicó al Tribunal Superior del Distrito Judicial de Tunja y a la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia.

No obstante, sin que esta Sala de la Corte lo hubiera sabido, ya el 7 de julio el Tribunal Superior de Tunja había proferido un acto mediante el cual, atendiendo a lo expuesto por la Corte Suprema de Justicia, rechazaba la demanda de tutela presentada y ordenaba su devolución y la de los anexos al actor, sin ordenar que se enviara copia a la Corte Constitucional para la eventual revisión que contempla el artículo 86 de la Carta Política.

III. LA NUEVA ACCION DE TUTELA Y LAS DECISIONES QUE RESOLVIERON SOBRE ELLA (Expediente T-47342)

Devueltos los documentos al accionante por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Tunja, aquél presentó una nueva demanda, sobre la base de los mismos hechos y con idénticas pretensiones, ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el cual, mediante Sentencia del 4 de agosto de 1994, decidió negar la tutela incoada.

Según el Tribunal, las peticiones formuladas por el demandante no podían tener despacho favorable.

En lo referente a la solicitud de que se ordenara al Ministerio de Comunicaciones cumplir con la formalidad del contrato -dijo el fallo- no existía derecho fundamental para tutelar, toda vez que ya había sido decidida por la jurisdicción. Esta -señaló- declaró la nulidad de las resoluciones que revocaron la adjudicación del contrato, condenó a la entidad a pagar los perjuicios reclamados y denegó las demás súplicas del libelo. Posteriormente -agregó-, cuando el proceso fue a la segunda instancia para surtir el trámite de consulta, el H. Consejo de Estado resolvió confirmar la nulidad de las resoluciones pero decidió revocar la condena en perjuicios.

En cuanto a la segunda petición del actor -la de devolver e instalar los equipos y accesorios de la radiodifusora perteneciente a Silvio Nel Huertas- el Tribunal estimó que era improcedente, dado el carácter residual de la acción de tutela.

Impugnada la Sentencia ante el Consejo de Estado, éste la revocó por fallo del 26 de agosto de 1994 (Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta), disponiendo en su lugar que la acción de tutela fuera rechazada por improcedente.

En relación con la solicitud de que se ordenara al Ministerio de Comunicaciones cumplir de inmediato con la formalidad del contrato, consideró que se trataba de una pretensión que no podía obtenerse a través de la acción de tutela ya que no existía derecho fundamental para tutelar y el accionante contaba con otros medios de defensa judicial.

En lo referente a la indemnización de perjuicios, reiteró su criterio, ya consignado en otras providencias, en el sentido de que puede ser obtenida a través de la acción judicial respectiva -no de la tutela-.

En cuanto al derecho de petición, estimó que el Ministerio de Comunicaciones “no tiene que resolver ninguna solicitud del accionante, de conformidad con lo resuelto en las decisiones judiciales a que se ha hecho referencia”.

IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia.

Esta Corte es competente para revisar las providencias en mención, según lo dispuesto en los artículos 86 y 241, numeral 9^o, de la Constitución Política y según las reglas del Decreto 2591 de 1991.

Desde luego, dado el trámite sui generis que se dio a la solicitud de tutela en referencia, está la Corte ante cinco providencias judiciales sobre la misma materia, pero de todas ellas tan sólo cabe una definición con efectos vinculantes en lo que respecta a las dos últimas -la del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y la del Consejo de Estado-, pues una decisión en el sentido de revocar la providencia interlocutoria del Tribunal de Tunja o los fallos del Tribunal de Santafé de Bogotá y de la Corte Suprema de Justicia no solamente sería superflúa y carecería de objeto, sino que causaría desconcierto, habida cuenta de que el asunto de fondo planteado por el actor vino en últimas a resolverse en los estrados del Contencioso Administrativo.

Claro está, en cumplimiento de su función de pedagogía constitucional, la Corte formulará algunas observaciones que se juzgan pertinentes sobre las primeras providencias dictadas en este caso.

Alcance nacional de las decisiones ministeriales. La competencia de los jueces en materia de tutela.

La multiplicidad de trámites procesales que se han surtido en el presente caso, con notorio sacrificio de la economía procesal y de la prevalencia del derecho sustancial -que deben presidir toda decisión sobre tutela- y pese al carácter preferente y sumario que la Constitución atribuye a dicho mecanismo, obedece en gran parte a un enfoque erróneo del Tribunal de Distrito Judicial de Tunja en torno a las reglas de competencia plasmadas en el Decreto 2591 de 1991.

Sostuvo esa Corporación que, si los actos y omisiones presuntamente violatorios de derechos fundamentales -que, según el demandante, eran atribuibles al Ministerio de Comunicaciones- habían tenido lugar en Santafé de Bogotá,

sede del mismo, los jueces competentes para resolver sobre la acción de tutela instaurada no eran otros que los de dicha ciudad.

Es verdad que, según el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, son competentes para conocer de la acción de tutela en primera instancia, a prevención, los jueces o tribunales con jurisdicción en el lugar donde ocurriere la violación o la amenaza que motivaren la presentación de la solicitud.

Sin embargo, no siempre se define esa competencia por el sitio en el que físicamente acontecieron los hechos, pues no es lo mismo hablar del acto o de la omisión de una autoridad local, en cuanto a asuntos cuyos efectos apenas se proyectan en la localidad, que referirse a la actuación de un funcionario u organismo que, pese a tener su sede en un determinado lugar -por ejemplo, la Capital de la República- y llevar a cabo sus actos allí, ejerce autoridad en todo el territorio nacional. Tal es el caso de los Ministros del Despacho, cuyos actos, no obstante tener generalmente origen en Santafé de Bogotá, se aplican en diversos puntos del país, independientemente del sitio en el cual los suscriban.

Así, mal podría pensarse que una resolución aplicable a nivel nacional pero firmada en Barranquilla únicamente surtiera sus efectos en ese distrito y, por tanto, los posibles perjuicios que su vigencia causara en diversas ciudades o municipios a lo largo y ancho de la geografía nacional, en materia de derechos fundamentales, tuvieran que forzosamente ser reclamados ante los jueces de Barranquilla.

Así, en el caso materia de examen, las resoluciones mediante las cuales se revocó el acto de adjudicación de la licitación pública se firmaron en Santafé de Bogotá, pero indudablemente afectaron al peticionario en Miraflores (Boyacá), pues no pudo operar allí el servicio de radiodifusión mediante el uso de la frecuencia que se le había asignado. De ahí que no sea correcto afirmar que el sitio de supuesta violación de sus derechos fundamentales coincidía necesariamente con el lugar de expedición de las resoluciones, ni sostenerse que, para la defensa de aquéllos, tenía que forzosamente trasladarse a Santafé de Bogotá y actuar ante sus jueces.

Es claro que, además, las peticiones elevadas por el accionante y, por consiguiente, la acción de tutela, tenían que ver con el decomiso y retención de los equipos y el material de su estación, lo cual tuvo lugar en Miraflores.

En consecuencia, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Tunja sí tenía competencia para resolver acerca de la tutela en cuestión.

En cuanto a la decisión adoptada en segunda instancia por la Corte Suprema de Justicia, en el sentido de anular la determinación del Tribunal de Santafé de

Bogotá -la cual afectó de nuevo la economía procesal- esta Corporación debe insistir en su jurisprudencia:

“Ahora bien, siendo claro que el juez no puede inhibirse y que tampoco debe fallar conociendo de su incompetencia, la Corte considera indispensable advertir que, en caso de establecer que esto último acontece, el juez ante quien se ejerció la acción de tutela debe remitir el expediente al despacho en el cual se radique la competencia, de acuerdo con lo previsto en el Decreto 2591 de 1991, avisando inmediatamente al solicitante”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-486 del 2 de noviembre de 1994).

Téngase en cuenta que, según la jurisprudencia de esta Corte, “el juez u organismo judicial ante el cual se invoca un derecho primario, como los que busca proteger el artículo 86 de la Carta, debe entrar en el fondo del asunto para examinar, con criterio de justicia material, las circunstancias en medio de las cuales se ha producido el acto o la omisión que puedan estar causando la perturbación o el riesgo del derecho fundamental; para definir si el daño o la amenaza existen; para establecer sobre quién recae la responsabilidad del agravio y para impartir, con carácter obligatorio e inmediato, las órdenes encaminadas a restaurar la vigencia real de las garantías constitucionales”. (Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-034 del 2 de febrero de 1994). Todo ello, claro está, sobre la base de la competencia, aunque, si se carece de ésta, el procedimiento a seguir no es el del rechazo de la demanda -con el consiguiente daño de la prevalencia del derecho sustancial- sino la remisión inmediata al competente, con informe al quejoso. Al fin y al cabo, se trata siempre de jueces que pertenecen a la misma jurisdicción: la constitucional.

Como ya lo anotó la Corporación en la Sentencia T-486 citada, una situación diferente es la que surge cuando se propone la tutela ante la Corte Suprema de Justicia o el Consejo de Estado, corporaciones éstas que, por no tener superior jerárquico, no pueden fallar en primera instancia, motivo por el cual deben rechazar la solicitud para que el peticionario se dirija a otro juez o tribunal. Con ello, lejos de desconocer o violentar los derechos del peticionario, se le garantiza el acceso a la segunda instancia.

En cuanto a las acciones de tutela presentadas directamente ante la Corte Constitucional, a ésta no compete resolverlas sino revisar lo resuelto por los jueces y tribunales de instancia (artículos 86 y 241-9 de la Carta Política), de lo cual resulta el rechazo como única posibilidad.

Alcance de la norma legal sobre actuación temeraria.

El artículo 38 del Decreto 2591 de 1991 sanciona la conducta de quien, sin motivo expresamente justificado, presente la misma acción de tutela, directamente o por conducto de su representante, ante varios jueces o tribunales.

En tal evento se considera que la actuación es temeraria y se deberán rechazar o decidir desfavorablemente todas las solicitudes.

La norma busca asegurar que el mecanismo judicial de protección de los derechos fundamentales habrá de ser ejercido con seriedad y lealtad, sin asaltar la buena fe de los administradores de justicia.

Se reprime una conducta cuya proliferación sería altamente lesiva del orden jurídico, en cuanto daría lugar a decisiones posiblemente contradictorias y violaría de manera indudable el principio non bis in idem, consagrado en el artículo 29 de la Constitución como integrante esencial del debido proceso, pues la misma conducta activa u omisiva, de una autoridad pública o de un particular sería necesariamente juzgada más de una vez.

Pero, desde luego, la presentación simultánea o sucesiva de acciones de tutela se castiga por el legislador tan sólo en cuanto no sea justificada, es decir, cuando no esté amparada por un motivo razonable y válido.

No es este el caso de autos. La tutela presentada ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, aunque se fundamentó en los mismos hechos y contenía idénticas pretensiones a la interpuesta inicialmente ante el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Tunja, no puede considerarse como una tutela temeraria. Existió una razón que justificó tal conducta del accionante.

En efecto, la errada providencia de la Corte Suprema de Justicia, sugiriendo al Tribunal de Tunja que debía rechazar la demanda y el consiguiente fallo de este último, acogiendo tal recomendación, obligaron al señor Huertas Ramírez a presentar una nueva tutela ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

Si se concluyera que lo anterior se ajusta a lo prescrito en el artículo 38 del Decreto 2591/91, se caería en una violación del derecho que tienen las personas de acceder a la administración de justicia.

Obligatorio envío para revisión eventual en la Corte Constitucional

El artículo 86 de la Carta Política ordena que el fallo de tutela, **en todo caso, debe ser remitido por el juez, de primera o segunda instancia según corresponda, a la Corte Constitucional para su eventual revisión.**

El artículo 241, en su numeral 9^o, señala a la Corte la función de “revisar, en la forma que determine la ley, las decisiones judiciales relacionadas con la acción de tutela de los derechos constitucionales”.

Sobre el tema, esta Corporación ha sostenido:

“La eventual revisión de las sentencias de tutela no es concesión graciosa del juez, pues no opera por la determinación suya en cada caso concreto, sino por ministerio del mandato constitucional, que hace obligatoria la remisión del expediente a la Corte **“en todo caso”**. Esta expresión no admite excepciones.

Es evidente, según lo dicho, que el envío del fallo para su eventual revisión tampoco depende de la procedencia o improcedencia de la acción. Precisamente esa calificación -efectuado por el juez de instancia- es uno de los elementos sometidos al análisis de la Corte si ésta decide asumir la revisión del caso.

En concordancia con estas normas, el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991 ordena:

“Los fallos que no sean impugnados serán enviados al día siguiente a la Corte Constitucional para su revisión”.

El 32, inciso 2º, determina:

“El juez que conozca de la impugnación estudiará el contenido de la misma, cotejándola con el acervo probatorio y con el fallo. El juez, de oficio o a petición de parte, podrá solicitar informes y ordenar la práctica de pruebas y proferirá el fallo dentro de los 20 días siguientes a la recepción del expediente. Si a su juicio el fallo carece de fundamento, procederá a revocarlo, lo cual comunicará de inmediato. Si encuentra el fallo ajustado a derecho, lo confirmará. En ambos casos, dentro de los diez días siguientes a la ejecutoria del fallo de segunda instancia, **el juez remitirá el expediente a la Corte Constitucional, para su eventual revisión**”. (Subraya la Corte). (Cfr. Corte Constitucional. Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-034 del 2 de febrero de 1994).

En el presente caso, el Tribunal Superior de Tunja desconoció no sólo la jurisprudencia de la Corte Constitucional, sino, lo que es más grave, los expresos mandatos del Ordenamiento Superior, que son a todas luces obligatorios y vinculantes para los jueces y tribunales.

Es decir que, de no ser porque el demandante presentó nuevamente la acción de tutela ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, anexando el proceso surtido anteriormente, y si esta Sala no comunica al Tribunal de Tunja su auto del 31 de agosto, probablemente jamás hubiera conocido el desenlace final del primer proceso incoado, toda vez que la providencia mediante la cual se rechazó la demanda no fue remitida para su eventual revisión, como era forzoso que sucediera, según la Constitución.

Violación del derecho de petición. Las respuestas formales de la administración. Indebido trato de la autoridad a los particulares.

Consta en el expediente que el demandante, basado en las sentencias proferidas por el Contencioso Administrativo, en cuya virtud fueron anuladas las resoluciones que revocaban la adjudicación de la licitación en su favor, se ha dirigido en repetidas ocasiones al Ministerio de Comunicaciones, pidiendo que se le defina si habrá de celebrarse el contrato adjudicado y que se le restituyan los equipos y materiales incautados, sin haber obtenido efectiva respuesta, con flagrante violación del artículo 23 de la Carta.

En efecto, el día 3 de febrero de 1994, mediante carta recibida por el Ministerio el 4 del mismo mes, Huertas Ramírez expresaba que, no habiendo podido ser atendido personalmente por el Secretario General del Organismo y por cuanto éste le había dejado razón en el sentido de que ignoraba cuáles eran las decisiones adoptadas por el Tribunal Administrativo de Boyacá y por el Consejo de Estado sobre el asunto en referencia, solicitaba respetuosamente que el Ministro interviniera con el objeto de proceder a la celebración del contrato, cuya adjudicación había quedado en firme al ser anuladas las resoluciones que la revocaron, advirtiendo que la causal de inhabilidad alegada en su momento por el Ministerio había dejado de existir desde hacía más de tres años.

Ante el silencio del Ministerio, el peticionario envió una nueva comunicación fechada el 16 de marzo de 1994, en la cual, en uso del derecho de petición, solicitaba una vez más que se le indicaran los pasos a seguir para la celebración del contrato o que se le expidiera licencia para prestar el servicio de radiodifusión sonora en el municipio de Miraflores (Boyacá), conforme a la Resolución de adjudicación, que estimaba vigente. Igualmente pedía que se le restituyeran los equipos e instalaciones de la emisora, que habían sido incautados por orden del Ministerio.

El 28 de abril de 1994, el Secretario General del Ministerio envió a Huertas Ramírez un Oficio en el que simplemente le indicaba que, previo concepto de la Oficina Jurídica, “estamos en el trámite de cumplir con lo declarado en dicho fallo”.

En el expediente obra concepto emitido el 6 de abril de 1994 por el Jefe de la Oficina Jurídica del Ministerio, en el cual, después del análisis pertinente, se expresó:

“En conclusión, la Oficina Jurídica conceptúa que debe celebrarse el contrato con el peticionario, para lo cual debe remitirse el expediente a la División de Servicios para que se elabore la minuta del caso y proceder a realizar los trámites tendientes a su perfeccionamiento”.

A pesar de lo anterior, el Ministerio nunca produjo una respuesta que en verdad resolviera acerca del asunto planteado. El hecho de dirigir al peticio-

nario una comunicación como la fechada el 28 de abril -ya citada- no constituye una resolución como lo manda el artículo 23 de la Carta Política.

Al respecto, esta Corporación sostuvo en Sentencia de esta misma fecha:

“El derecho de petición, consagrado en el artículo 23 de la Carta Política, no radica simplemente en que se tramiten las solicitudes respetuosas presentadas por las personas ante las autoridades en interés particular o colectivo sino que, por expresa exigencia de la norma superior, implica que el solicitante obtenga ‘pronta resolución’”.

(...)

“El concepto de “resolución” merece consideraciones adicionales...”

(...)

“‘Resolver’, de acuerdo con las pertinentes acepciones que trae el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, significa “tomar determinación fija y decisiva”, “desatar una dificultad o dar solución a una duda”, “hallar la solución de un problema”, “decidirse a decir o hacer una cosa”.

Desde el punto de vista jurídico, entre otros significados que no vienen al caso, “resolver” representa adoptar una decisión o dilucidar un litigio o controversia, en ambos casos con efectos vinculantes. Lo segundo corresponde, en principio, a las autoridades judiciales y lo primero, normalmente, a quien cumple función administrativa.

En lo relativo al derecho de petición, la autoridad ante la cual se ejerce está obligada a resolver, pues, por contrapartida, el peticionario tiene la garantía constitucional de “obtener pronta resolución”.

Considera la Corte que el derecho de petición no tendría sentido si se entendiera que la autoridad ante quien se presenta una solicitud respetuosa cumple su obligación notificando o comunicando una respuesta apenas formal en la que no se resuelva sobre el asunto planteado. El derecho de petición lleva implícito un concepto de decisión material, real y verdadero, no apenas aparente. Por tanto, se viola cuando, a pesar de la oportunidad de la respuesta, en ésta se alude a temas diferentes de los planteados o se evade la determinación que el funcionario deba adoptar”. (Cfr. Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-575 del 14 de diciembre de 1994).

Aplicando la transcrita jurisprudencia al caso concreto, se tiene que la “respuesta” del Ministerio a las reiteradas peticiones presentadas por Silvio Nel Huertas Ramírez (Oficio del 28 de abril), no constituye una “decisión material,

real y verdadera”; tan sólo se trata de una comunicación formal que, a juicio de la Corte, evade la determinación que el Ministerio debió tomar hace mucho tiempo y que, si de lo que se trata es del cumplimiento de la condición a la cual se supeditaba la respuesta, estaba respaldada desde antes -6 de abril- por la misma Oficina Jurídica del organismo. Esta última circunstancia muestra a las claras que el Ministerio, al hacer depender su resolución de un concepto jurídico que ya tenía en su poder y que, además, era favorable al peticionario, no le expresó a éste la verdad de lo que venía aconteciendo. Ese, a juicio de la Corte, no es el trato que merecen y esperan los particulares de las autoridades públicas.

Si es exigido a toda persona el respeto hacia quienes, en virtud de sus funciones, encarnan la majestad del Estado y por ello están investidos de su autoridad, los principios democráticos y los dictados de la razón exigen, como algo correlativo, la consideración y el digno comportamiento de la autoridad hacia los gobernados.

Es claro, entonces, que no habiendo respondido realmente a las respetuosas comunicaciones del interesado, el Ministerio violó ostensiblemente el derecho de petición. No sólo eso, quiso, con una corta e irrelevante nota que prometía, sin término, una decisión, suplir y burlar su obligación constitucional de responder materialmente a las solicitudes planteadas por el peticionario.

Lo cierto es que Silvio Nel Huertas Ramírez, habiendo ejercido el derecho de petición, debe recibir una respuesta clara, efectiva y sustancialmente verdadera, que resuelva sus inquietudes y que se ajuste a las normas que rigen la actividad del Ministerio -ante todo las de la Constitución- y, por supuesto a las decisiones judiciales proferidas, para que de esa manera no sólo se subsane la evidente vulneración al derecho de petición, sino que, además, se proteja al petente en los demás derechos de que es titular.

Por no ser procedente en sede de tutela, en cuanto el caso no encaja dentro de las prescripciones del artículo 25 del Decreto 2591 de 1991 (Cfr. Corte Constitucional. Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-403 del 14 de septiembre de 1994), esta Corporación se abstiene de entrar en la materia relativa al monto de los perjuicios. Tampoco definirá lo concerniente al eventual derecho que pueda tener el peticionario a la celebración del contrato que se le adjudicó, pues ello escapa al cometido del amparo a los derechos fundamentales en cuestión.

Se revocarán los fallos proferidos por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y por el Consejo de Estado y se concederá la tutela en lo relativo al derecho de petición.

DECISION

Con fundamento en las precedentes consideraciones, la Corte Constitucional de la República de Colombia -Sala Quinta de Revisión-, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero. REVOCANSE las sentencias proferidas por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca -Sección Tercera- y por el Consejo de Estado -Sección Cuarta, Sala de lo Contencioso Administrativo- los días 4 y 26 de agosto de 1994, respectivamente, al resolver sobre la acción de tutela instaurada por Silvio Nel Huertas Ramírez.

Segundo. CONCEDESE la tutela solicitada, en lo referente al derecho de petición, y, en consecuencia, ORDENASE al Ministerio de Comunicaciones que, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación del presente fallo, resuelva de fondo acerca de los puntos planteados por el actor en sus peticiones respetuosas, dilucidando de manera concreta e indudable si tiene derecho a la celebración del contrato para prestar el servicio de radiodifusión sonora, con estricto apego a las providencias emanadas del Tribunal Administrativo de Boyacá y del Consejo de Estado, en virtud de las cuales se declaró la nulidad de las resoluciones 3608 del 7 de septiembre de 1989 y 015 del 12 de enero de 1990.

Tercero. Se encomienda al Tribunal Administrativo de Cundinamarca la verificación sobre el exacto cumplimiento de esta providencia.

Cuarto. LIBRESE la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO, Magistrado Ponente
Presidente de la Sala

HERNANDO HERRERA VERGARA, Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO, Secretaria General

**SENTENCIA No. T-575
de diciembre 14 de 1994**

**DERECHO DE PETICION-Contenido/ DERECHO
DE PETICION-Improcedencia de respuesta formal**

El derecho de petición no tendría sentido si se entendiera que la autoridad ante quien se presenta una solicitud respetuosa cumple su obligación notificando o comunicando una respuesta apenas formal en la que no se resuelva sobre el asunto planteado. El derecho de petición lleva implícito un concepto de decisión material, real y verdadero, no apenas aparente. Por tanto, se viola cuando, a pesar de la oportunidad de la respuesta, en ésta se alude a temas diferentes de los planteados o se evade la determinación que el funcionario deba adoptar.

DERECHO DE PETICION-Cuantía de prestaciones/ CAJANAL

La Corte Constitucional considera que no ha sido clara la respuesta en el sentido de definir precisamente lo que el peticionario ha solicitado: que se le concrete sin mayores rodeos cuáles son las prestaciones sociales a que tiene derecho por el tiempo de su vinculación laboral a la Caja; que se le liquiden; que se le responda si tiene derecho a indemnización o bonificación de acuerdo con la normatividad aplicable al proceso de reestructuración. Ha sido vulnerado el derecho de petición, pues las contestaciones de la Caja no se han referido para nada a las verdaderas cuestiones planteadas por el actor.

**FALLA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA-Irregularidades en la
nómina**

Para la Corte no es aceptable la disculpa de que el peticionario estuvo irregularmente en nómina durante más de diez años pese a que se había suprimido su

cargo en la planta de personal, pues ni los administradores ni los trabajadores tienen por qué soportar las consecuencias de los errores de la administración pública. En este evento, la equivocación administrativa, que pasó inadvertida durante años, ha sido expresamente reconocida por la funcionaria firmante de las respuestas dirigidas al peticionario, quien hasta ahora es informado sobre la extraña situación laboral en que se encontraba. El hecho cierto e incontrovertible es que el accionante prestó sus servicios a la Caja durante todo ese tiempo y, por tanto, tiene derecho a que se le liquiden sus prestaciones.

-Sala Quinta de Revisión-

Ref.: Expediente T-43609.

Acción de tutela instaurada por Roberto Arenas Malo contra la Caja Nacional de Prevision Social.

Magistrado Ponente: Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO.

Sentencia aprobada en Santafé de Bogotá, D.C., a los catorce (14) días del mes de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

Por insistencia del Defensor del Pueblo, acogida por la Sala de Selección número 9 (Auto del 17 de septiembre de 1994), se revisa el fallo proferido en el asunto de la referencia por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá.

I. INFORMACION PRELIMINAR

ROBERTO ARENAS MALO, optómetra, laboró durante trece (13) años al servicio de la Caja Nacional de Previsión en consulta externa.

Dijo haber sido desvinculado de Cajanal de una manera irregular, a raíz de la privatización de la entidad, a partir del 1o. de enero del presente año.

Manifestó que, pese a su solicitud escrita sobre liquidación final de prestaciones, no había sido posible obtenerla hasta el momento de ejercer la acción de tutela.

Consideró que, con la actitud de la Caja, le estaban siendo desconocidos sus derechos de petición, de igualdad y de trabajo.

II. DECISION JUDICIAL REVISADA

Mediante fallo del 12 de julio del presente año, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá resolvió declarar improcedente la acción de tutela intentada.

Según la providencia, como la demanda se dirigía a que se decidiera lo referente al pago de la liquidación de prestaciones sociales causadas durante la relación laboral, el petente gozaba de otro medio de defensa judicial, pues ha debido acudir a la figura establecida en el artículo 40 del Código Contencioso Administrativo a través del ejercicio de la acción consagrada en el artículo 85 *ibídem*, subrogado por el 15 del Decreto 2304 de 1989.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia.

Esta Corte es competente para revisar el fallo en referencia, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y según el Decreto 2591 de 1991.

El contenido de las respuestas. Necesaria relación entre lo que se decida y el asunto planteado. Alcance jurídico del concepto “resolución”. Competencias, procedimientos y requisitos.

El derecho de petición, consagrado en el artículo 23 de la Carta Política, no radica simplemente en que se tramiten las solicitudes respetuosas presentadas por las personas ante las autoridades en interés particular o colectivo sino que, por expresa exigencia de la norma superior, implica que el solicitante obtenga “pronta resolución”.

Lo relativo a la prontitud ya ha sido desarrollado por el legislador (artículo 6º del Código Contencioso Administrativo y 25 de la Ley 57 de 1985, entre otras normas) y tratado en numerosas sentencias de esta Corte.

El concepto de “resolución” merece consideraciones adicionales a propósito del caso que nos ocupa.

“Resolver”, de acuerdo con las pertinentes acepciones que trae el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, significa “tomar determinación fija y decisiva”, “desatar una dificultad o dar solución a una duda”, “hallar la solución de un problema”, “decidirse a decir o hacer una cosa”.

Desde el punto de vista jurídico, entre otros significados que no vienen al caso, “resolver” representa adoptar una decisión o dilucidar un litigio o controversia, en ambos casos con efectos vinculantes. Lo segundo corresponde, en principio, a las autoridades judiciales y lo primero, normalmente, a quien cumple función administrativa.

En lo relativo al derecho de petición, la autoridad ante la cual se ejerce está obligada a resolver, pues, por contrapartida, el peticionario tiene la garantía constitucional de “obtener pronta resolución”.

Considera la Corte que el derecho de petición no tendría sentido si se entendiera que la autoridad ante quien se presenta una solicitud respetuosa cumple su obligación notificando o comunicando una respuesta apenas formal en la que no se resuelva sobre el asunto planteado. El derecho de petición lleva implícito un concepto de decisión material, real y verdadero, no apenas aparente. Por tanto, se viola cuando, a pesar de la oportunidad de la respuesta, en ésta se alude a temas diferentes de los planteados o se evade la determinación que el funcionario deba adoptar.

Obviamente, el expuesto sentido de la resolución tiene cabida tan sólo cuando la autoridad a la cual se ha dirigido la persona peticionaria goza de competencia para resolver sobre el asunto materia de petición y si, además, en los casos en que el objeto de la petición tiene previamente señalado un procedimiento, es decir, aquellos en que el trámite ha sido reglado, han sido cumplidos los requisitos exigidos por la ley.

Es claro que, en el marco del Estado de Derecho, cuando el peticionario ha presentado la solicitud ante funcionario incompetente, la contestación de éste no puede consistir sino en la expresión oportuna de que le es imposible resolver, procediendo, por tanto, a dar traslado a quien corresponda la competencia. De todas maneras, para cumplir en estos casos con el mandato constitucional, es necesaria la respuesta en el expresado sentido; se violaría el derecho si, basado en su incompetencia, el servidor público se olvidara del tema o, aun remitiéndolo al competente, dejara de dar oportuna noticia sobre ello al peticionario.

En el caso del trámite reglado, puesto que la ley ha exigido determinados requisitos sin los cuales es imposible tramitar la petición, se satisface el derecho indicando al peticionario, en la oportunidad debida, que ello es así, o solicitando que se alleguen los documentos o se cumplan las exigencias que faltan para proceder a decidir. Así lo establecen los artículos 11, 12 y 13 del Código Contencioso Administrativo, que dicen:

“Artículo 11.- Cuando una petición no se acompaña de los documentos o informaciones necesarias, en el acto de recibo se le indicarán al peticionario los que falten; si insiste en que se radique, se le recibirá la petición dejando constancia expresa de las advertencias que le fueron hechas”.

“Artículo 12.- Si las informaciones o documentos que proporcione el interesado al iniciar una actuación administrativa no son suficientes para decidir, se le requerirá, por una sola vez, con toda precisión y en la misma forma verbal o escrita en que haya actuado, el aporte de lo que haga falta. Este requerimiento interrumpirá los términos establecidos para que las autoridades decidan. Desde el momento en que el interesado aporte nuevos documentos o informaciones

con el propósito de satisfacer el requerimiento, comenzarán otra vez a correr los términos pero, en adelante, las autoridades no podrán pedir más complementos, y decidirán con base en aquellos de que dispongan”.

“Artículo 13.- Se entenderá que el peticionario ha desistido de su solicitud si hecho el requerimiento de completar los requisitos, los documentos o las informaciones de que tratan los dos artículos anteriores, no da respuesta en el término de dos (2) meses. Acto seguido se archivará el expediente, sin perjuicio de que el interesado presente posteriormente una nueva solicitud”.

Claro está, debe anotarse, como ya lo había hecho la Corte en su Sentencia T-012 del 25 de mayo de 1992, que “no se entiende conculcado el derecho de petición cuando la autoridad responde al peticionario, aunque la respuesta sea negativa”, pues “ella, siempre y cuando se produzca dentro de los términos que la ley señala, representa en sí misma, independientemente de su sentido, la satisfacción del derecho de petición”.

En el caso sometido a examen, el 5 de enero de 1994 Roberto Arenas Malo se dirigió por escrito a la Jefe de División de Desarrollo del Recurso Humano de la Caja Nacional de Previsión en solicitud de lo siguiente:

“- Se me informe por escrito por qué no he recibido la notificación de mi incorporación en el Programa de supresión de empleos adoptado por la Entidad.

- Se me defina cuál es la situación de vinculación en la Entidad.

- Solicito igualmente se me expida fotocopia de los documentos que conforman mi Hoja de Vida, debidamente autenticados”.

Mediante oficio del 23 de febrero, la funcionaria respondió, remitiendo al peticionario una fotocopia autenticada de su hoja de vida y manifestándole que ya no figuraba en nómina por los siguientes motivos:

“...mediante Decreto No. 3352 de diciembre 2 de 1983, se aprueba el Acuerdo No. 100 del 9 de noviembre de 1983 emanado de la Junta Directiva de la Caja Nacional de Previsión Social, (que) en su artículo primero suprime en la planta de personal de la Caja Nacional de Previsión Social los cargos de profesional especializado 3010 grado 10 -Medio Tiempo-.

En virtud de lo anterior, se concluye que aquellos cargos que fueron suprimidos a partir del 2 de diciembre de 1983 no existían en la planta, pero por una anomalía continuaban figurando en nómina.

Situación que fue detectada por este despacho en el proceso de aplicación de Reestructuración de la Entidad.

Consecuencialmente con lo anterior le comunico que usted no fue incorporado a la nueva estructura de la Entidad y retirado de la nómina teniendo en cuenta la situación comentada”.

El 10 de marzo, haciendo uso del derecho de petición, Roberto Arenas Malo se dirigió por carta a la Directiva de la Caja Nacional de Previsión Social, haciendo referencia a la respuesta precitada y solicitando:

“- Se me aclare este tipo de vinculación de nómina y no de planta.

- La definición y término respecto al pago de mis prestaciones sociales y liquidación definitiva. Ordénese a quien corresponda su liquidación y pago.

- Definición y término respecto al pago de Indemnización o Bonificación a que haya lugar. Ordénese a quien corresponda su liquidación y pago”.

El 28 de marzo se envió al peticionario otro oficio -recibido apenas el 7 de abril-, no suscrito por la Directora de la Caja, a quien se había dirigido la petición, sino una vez más por la Jefe de División de Desarrollo del Recurso Humano.

Se transcribe el texto de la respuesta:

“...me permito indicarle que su cargo en Planta fue suprimido con el Decreto 3352 de diciembre 2 de 1983; pero por tener la Entidad una planta global que obliga a expedir nuevo decreto, lo que implica convocar, a la Junta o Concejo (sic) Directivo del Establecimiento, quien expediría un acuerdo donde se indican la modificación de la planta de personal, además de solicitar la viabilidad presupuestal ante la Dirección General del Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y en algunos casos del concepto del Departamento Nacional de Planeación, la aprobación del Ministerio o el Director del Departamento Administrativo y el concepto técnico previo favorable del Departamento Administrativo del Servicio Civil.

Este trámite hacía imposible el cumplimiento de actos, objetivos y programas trazados por la administración. La Entidad obviando este paso continuo (sic) sosteniéndolo dentro de la nómina, pero en ningún momento realizó (sic) el trámite de modificación de la Planta; hecho que como se le indico (sic) en la respuesta proferida el 24 de febrero de 1994, fue detectado en esta División en este proceso de reestructuración.

Consecuencialmente con lo anterior su cargo se encontraba en nómina, pero no en la Planta, ya que no se dieron los trámites necesarios para modificar la estructura orgánica de la Entidad.

El pago de la indemnización o bonificación se cancelara (sic) según el Decreto 2147 de Diciembre 30 de 1993, como lo dice en su artículo 7^o se cancelara (sic) a los empleados que sean desvinculados de sus empleos o cargos como resultado de la reestructuración de la Entidad, siendo esta supresión resultado en aquellos cargos vacantes y los desempeñados por empleados Públicos, incluidos dentro de la Planta de Personal.

La exclusividad del pago según el Decreto 2147 de 1992, nos indica que las indemnizaciones o bonificaciones se reconocieran (sic) únicamente (sic) a los empleados públicos que esten (sic) vinculados a la Caja Nacional de Previsión Social”.

Como puede observarse, la respuesta de la Caja fue puramente formal. No resolvió en realidad ninguna de las inquietudes planteadas por el peticionario, a quien dejó sumido en una incertidumbre aun mayor de aquella que lo afectaba cuando ejerció su derecho de petición.

Aunque de los confusos escritos provenientes de la administración parece colegirse que Roberto Arenas Malo quedó desvinculado desde 1983 y que, por error de la misma Caja, no se lo había excluido de la nómina, lo que apenas vino a hacerse en 1994, a propósito de la reestructuración del organismo, la Corte Constitucional considera que no ha sido clara la respuesta en el sentido de definir precisamente lo que el peticionario ha solicitado: que se le concrete sin mayores rodeos cuáles son las prestaciones sociales a que tiene derecho por el tiempo de su vinculación laboral a la Caja; que se le liquiden; que se le responda si tiene derecho a indemnización o bonificación de acuerdo con la normatividad aplicable al proceso de reestructuración.

Ha sido vulnerado el derecho de petición, pues las contestaciones de la Caja no se han referido para nada a las verdaderas cuestiones planteadas por el actor.

Para la Corte no es aceptable la disculpa de que el peticionario estuvo irregularmente en nómina durante más de diez años pese a que se había suprimido su cargo en la planta de personal, pues ni los administradores ni los trabajadores tienen por qué soportar las consecuencias de los errores de la administración pública. En este evento, la equivocación administrativa, que pasó inadvertida durante años, ha sido expresamente reconocida por la funcionaria firmante de las respuestas dirigidas a Roberto Arenas Malo, quien hasta ahora es informado sobre la extraña situación laboral en que se encontraba.

El hecho cierto e incontrovertible es que el accionante prestó sus servicios a la Caja durante todo ese tiempo y, por tanto, tiene derecho a que se le liquiden sus prestaciones.

Por no ser procedente en sede de tutela, la Corte se abstiene de entrar en la materia relativa al monto de tales prestaciones, ni tampoco definirá lo relativo al eventual derecho que puede tener el peticionario a la bonificación o indemnización contemplada en el Decreto 2147 de 1992 o en otras normas.

Se revocará el fallo de instancia y se concederá la tutela en lo relativo al derecho de petición.

DECISION

Con fundamento en las precedentes consideraciones, la Corte Constitucional de la República de Colombia -Sala Quinta de Revisión-, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero. REVOCASE la sentencia del 12 de julio de 1994, proferida por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá, mediante la cual se había negado el amparo judicial impetrado por Roberto Arenas Malo.

Segundo. CONCEDESE la tutela impetrada, en cuanto se refiere al derecho previsto en el artículo 23 de la Carta Política. En consecuencia, ORDENASE al Director de la Caja Nacional de Previsión Social que, en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de esta Sentencia, proceda a:

1. Liquidar la totalidad de las prestaciones sociales que le puedan corresponder a Roberto Arenas Malo por el tiempo de su vinculación laboral a la Caja Nacional de Previsión, es decir, desde el 9 de julio de 1981 al 1o. de enero de 1994.

2. Responder al peticionario, de manera concreta y clara, si, a la luz de la normatividad aplicable, tiene o no derecho a bonificaciones o indemnizaciones con motivo de su desvinculación del organismo.

3. Notificar personalmente al interesado sobre las aludidas determinaciones.

Tercero. La Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá deberá verificar el exacto cumplimiento de lo dispuesto en esta providencia.

T-575/94

Cuarto. ADVIERTESE al Director de la Caja Nacional de Previsión Social que el desacato a lo ordenado en esta Sentencia será sancionado en la forma establecida por el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991.

Quinto. LIBRESE la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO, Magistrado Ponente
Presidente de la Sala

HERNANDO HERRERA VERGARA, Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO, Secretaria General

SENTENCIA No. T-576 de diciembre 14 de 1994

DERECHO A LA SALUD-Naturaleza

La salud en sí misma -que cobija toda una gama de aspectos, no todos esenciales para la subsistencia del ser humano- no pertenece en principio a la categoría de los derechos fundamentales -salvo en el caso de los niños por expreso mandato constitucional, lo cual excluye su tutela cuando se trata de protegerla de manera exclusiva. Tan sólo es exigible su amparo judicial inmediato en cuanto se halle vinculado clara y directamente con la salvaguarda de un derecho indudablemente fundamental, en términos tales que éste resulte afectado o amenazado como consecuencia de la falta de oportuna protección a aquella. En tales circunstancias, debidamente establecidas por el juez, el derecho a la salud se trueca en fundamental, pero bajo la perspectiva y dentro del específico ámbito del caso concreto.

DERECHO A LA SALUD-Contenido/ DERECHO A LA SALUD-Instalación de transformador/ BIOENERGETICA

El derecho a la vida encierra aspectos colaterales y elementos afines que no pueden confundirse con la pura supervivencia y que deben ser asegurados por el Estado en procura de la dignidad humana. Por eso supone la integridad física y moral, la atención de necesidades primarias y la preservación de un ambiente sano y, por supuesto, los elementales cuidados de la salud en cuanto condición necesaria de subsistencia. Una cosa es admitir esa indudable relación, que confiere a la salud el carácter de derecho fundamental por conexidad, y otra muy distinta pretender que todo factor que la afecte o disminuya ponga en peligro la vida o menoscabe las condiciones necesarias para preservar su dignidad. En el caso subexamine no se cumple el presupuesto necesario de la vinculación entre las afecciones a la salud y

una posible amenaza a la vida de la petente, luego en el caso considerado no puede predicarse la conexidad que hiciera de aquélla un derecho fundamental.

**TUTELA CONTRA EMPRESA DE ENERGIA/
CONTAMINACION ELECTROMAGNETICA/ DERECHO A LA
SALUD-Ondas negativas**

La Empresa de Energía Eléctrica de Santafé de Bogotá no ha actuado con negligencia ni descuido, ni ha observado tampoco una conducta positiva orientada a vulnerar los derechos fundamentales de la accionante. Por el contrario, atendiendo a la petición formulada por habitantes del sector que se quejaban del ruido y de las alteraciones de sus electrodomésticos por causa del transformador de fluido eléctrico, la mencionada entidad procedió a retirarlo, sustituyéndolo por uno nuevo, que según los técnicos no presenta defectos de fabricación, fue instalado de acuerdo con las normas técnicas de la empresa, opera en condiciones normales -como los demás existentes en la ciudad-, es objeto de mantenimiento y, además, tiene instaladas protecciones contra descargas y sobrecargas eléctricas.

-Sala Quinta de Revisión-

Ref.: Expediente T-44285.

Acción de tutela instaurada por Elvira Betancourt Mojica contra el Gerente de la Empresa de Energía de Santafé de Bogotá, D.C.

Magistrado Ponente: Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO.

Sentencia aprobada en Santafé de Bogotá, D.C., según consta en acta del catorce (14) de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

Se revisan los fallos proferidos en el asunto de la referencia por la Sala Penal del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Santafé de Bogotá y por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia.

I. INFORMACION PRELIMINAR

Ante el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Santafé de Bogotá acudió Myriam Avila Roldán, Directora Nacional de Recursos y Acciones Judiciales de la Defensoría del Pueblo, con el objeto de instaurar acción de tutela, a nombre y en representación de Elvira Betancourt Mojica, contra el gerente de la Empresa de Energía de la ciudad, en procura de la protección de sus derechos a la vida y a la salud, que consideraba le estaban siendo violados.

Según la demanda, la mencionada entidad pública instaló un transformador cerca de la casa que, desde 1983, habita la señora Betancourt, “pre-

cisamente frente a dos dormitorios”, circunstancia que ha repercutido desfavorablemente en la salud física y mental de la quejosa y de su señora madre. Esta tuvo que acudir a consulta en 1988 “por pérdida auditiva en ambos oídos” y en 1989 debió consultar a un especialista, “debido a síndrome depresivo con las consiguientes consecuencias y secuelas de esta enfermedad, las que hasta el momento aún presenta y padece”. Por su parte, a Elvira Betancourt Mojica, en febrero de 1992, se le diagnosticó pérdida de audición en ambos oídos e informa que también padece “síndrome de fatiga crónica”, progresivo e inevitable deterioro de la salud, depresión, sensación de angustia, fatiga por esfuerzos menores, insomnio (debido a que en horas de la noche el zumbido es más intenso y se percibe la vibración), pérdida del apetito, con la consiguiente disminución del peso corporal. Alegó sufrir de problemas digestivos; sensación de hormigueo en la cabeza, el cuero cabelludo, la nuca y el rostro, particularmente en los ojos; calambres, migrañas, visión borrosa y de colores, además de cefalea persistente a causa del zumbido, “que en todo momento se siente aun cuando se vaya la luz”.

Según Betancourt Mojica, desde hace algún tiempo se le han agudizado los dolores en huesos y articulaciones de las piernas y las rodillas, de modo que le es difícil caminar. “El movimiento es muy doloroso -dijo-, a tal punto que en la última semana he permanecido sedentaria”.

Igualmente relató que desde los comienzos de 1992, junto con otros vecinos, se ha dirigido a la Empresa de Energía de Bogotá sin haber obtenido respuesta alguna.

De acuerdo con la demanda, a una cuadra de la casa en que reside la accionante existe un parque y los habitantes del sector consideran que allí puede ubicarse el transformador sin perturbar la paz de nadie.

En criterio de la funcionaria de la Defensoría del Pueblo, aunque la Empresa de Energía envió el 26 de mayo una respuesta en la cual afirmó haber efectuado el mantenimiento correspondiente al equipo y pese a que el transformador se encuentra instalado de acuerdo con las normas técnicas de construcción, el hecho incontrovertible es que Elvira Betancourt es víctima de la contaminación electromagnética que genera el transformador, fenómeno que, en su sentir, es demostrable científicamente y que en la actualidad es objeto de estudio en otras latitudes y también en Colombia.

Expresó la doctora Avila Roldán en la demanda: “Los científicos han establecido que la contaminación electromagnética se produce al encontrarse en una zona intermedia las ondas no ionizantes, cuyos efectos son mínimos, y las ondas ionizantes, que afectan directamente las estructuras biológicas”.

Así, pues, “entre más cerca se encuentre una persona de determinado aparato, los campos electromagnéticos son más fuertes y la pueden afectar”.

Para corroborar estos asertos, en el escrito se transcriben varios conceptos de quienes allí se afirma son especialistas en el tema, para concluir que la peticionaria “se encuentra enferma debido a la exposición permanente a un campo electromagnético generado por el transformador”.

II. DECISIONES JUDICIALES

La Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá solicitó informes a la Empresa de Energía Eléctrica y al Instituto de Medicina Legal y, mediante sentencia del 10 de junio de 1994, resolvió declarar improcedente la acción de tutela instaurada.

El Tribunal estimó inexistente la violación de los derechos invocados por la peticionaria ya que, a su juicio, la enfermedad que ella soporta no es consecuencia de acción u omisión de autoridad pública, por el no traslado del generador de fluido eléctrico instalado frente a su residencia, pues éste no produce ruido de ninguna naturaleza y menos descargas eléctricas.

Basada en el concepto de los peritos, la Sentencia sostuvo que no existe relación de causa a efecto entre la cercanía del transformador y los quebrantos de salud de la accionante. Todo corresponde, en cambio, a una sintomatología de tipo mental esquizoide o estado de neurosis, pues el paciente parte de una convicción personal, asociada con los conceptos que en tal sentido han emitido médicos bioenergéticos que han desorientado y han desordenado su pensamiento en relación con el mundo que la rodea. Por eso sufre de angustias crónicas que la han llevado a creer que sus padecimientos tienen relación directa con el supuesto ruido y las descargas electromagnéticas que produce el transformador.

Impugnada la decisión, correspondió a la Corte Suprema de Justicia -Sala de Casación Penal- fallar en segunda instancia. Lo hizo confirmando el fallo del Tribunal.

Sobre el motivo de discrepancia expuesto en la impugnación, consistente en que el Tribunal había descalificado la prueba consistente en los dictámenes rendidos por los forenses del Instituto de Medicina Legal, la Corte Suprema de Justicia aludió al artículo 3º del Decreto 2591 de 1991, a cuyo tenor el trámite de la acción de tutela se desarrollará con arreglo a los principios de publicidad, prevalencia del derecho sustancial, economía, celeridad y eficacia, para concluir que resultaba improcedente la afirmación de la libelista en el sentido de que los dictámenes producidos por orden del Tribunal han debido ser sometidos a los trámites previstos en los estatutos procedimentales civil y penal o, al menos,

haberse ordenado por parte del juez de tutela una aclaración en determinados puntos.

A juicio del Tribunal de segunda instancia, siendo así que el artículo 86 de la Carta Política otorga al juez de tutela un término improrrogable de diez días para decidir sobre la acción incoada, resulta ilógico que las pruebas producidas deban ser motivo de traslado a las partes para su objeción o aclaración. Esto último puede ser posible si el juez considera que algunos puntos no presentan la suficiente claridad o el experticio ha sido producido en forma incompleta, es decir, que lo sustancial ha quedado sin referencia alguna.

Consideró la Corte Suprema que en este caso no se presentaba ninguna de dichas circunstancias, pues, si bien es cierto que el dictamen producido por el psiquiatra consultado simplemente menciona lo referido por la paciente sobre su estado de salud y antecedentes familiares, concretamente consigna que el ruido que atribuye al transformador y su sintomatología la ubican en convicciones personales y conceptos de médicos bioenergéticos, lo que no es científico para la psiquiatría en su estado actual de conocimiento y más bien “parece insinuarse como una sintomatología de tipo mental esquizotípico, que amerita tratamiento psiquiátrico en nuestro concepto”.

Por tanto, concluyó:

“Si bien para el facultativo lo referente a las causas bioenergéticas que según los especialistas en esa materia producen afecciones en la salud de las personas, no resultan científicamente comprobables a nivel psiquiátrico, no entiende la Corte cómo pretende la accionante que los jueces de tutela exijan al facultativo una mayor explicación o precisión en su concepto sobre materias que según él resultan extrañas al campo especializado de la psiquiatría”.

Resaltó la sentencia que en otro de los conceptos rendidos, también suscrito por un forense de Medicina Legal que practicó a la demandante un riguroso examen físico por sistemas y analizó sus antecedentes médicos, se concluyó que no había signos (evidencias al examen clínico) que pudieran relacionarse con lo expresado por la paciente.

También subrayó que el experto en “medicina vibracional y esencias florales” simplemente recomendó el alejamiento del agente generador de campos electromagnéticos, sin que hubiera advertido por ninguna parte que la paciente pudiera ser afectada en tal grado que su vida corriera algún peligro.

Tuvo en cuenta la Corte Suprema los conceptos técnicos de los expertos de la Empresa de Energía Eléctrica de Santafé de Bogotá, a los que consideró, más que simples descargos, verdaderos elementos de juicio para adoptar la decisión.

De los antecedentes resulta que varios vecinos del sector solicitaron la instalación de un transformador en el Barrio Santa Helena -Norte-, pero ante algunos desperfectos que producían daños en los electrodomésticos y en la salud de los residentes -ruidos-, se instaló uno nuevo en el mes de julio de 1992, el que, según los técnicos, no presenta defectos de fabricación y se encuentra operando en condiciones normales. Además del cambio de transformador, se hizo lo propio con el fotocontrol para evitar cualquier causa de posible perturbación y, tal como se le informó a la petente desde el 26 de mayo de 1992, el traslado del transformador a una zona verde (parque) desmejoraría el nivel del voltaje de servicio a los usuarios.

Para el juez de segunda instancia, si el transformador es objeto del adecuado mantenimiento y su instalación corresponde a las normas establecidas por la empresa, al no producir los ruidos que la quejosa manifiesta, su traslado al parque del barrio resultaría inconducente, no sólo porque la Empresa de Energía afirma una disminución en la capacidad del fluido eléctrico para las residencias, sino que, siendo un lugar de recreación de los niños, los menores concurrentes al parque pueden correr riesgos frente a cables de alta tensión, lo que actualmente no se presenta en las residencias del lugar, ni para los transeúntes.

Finalmente, la Corte Suprema de Justicia acotó que la recepción del testimonio de la presunta afectada resultaba innecesaria porque en el expediente obran suficientes elementos de convicción y, conforme al artículo 22 del Decreto 2591 de 1991, “el juez, tan pronto llegue al conocimiento respecto de la situación litigiosa, podrá proferir el fallo sin necesidad de practicar las pruebas solicitadas”.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia.

Esta Sala de la Corte es competente para revisar los fallos que anteceden, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 y 241, numeral 9º, de la Constitución Política y según las reglas establecidas en el Decreto 2591 de 1991.

El trámite sumario de la tutela.

Uno de los argumentos de la impugnación, acertadamente rechazado por la Corte Suprema de Justicia, consistió en sostener que el fallo de primera instancia se había basado en vicios procesales relativos a las pruebas practicadas toda vez que a éstas, particularmente las consistentes en dictámenes de Medicina Legal, no se les había sometido a los rigores del trámite procesal propio de los asuntos civiles o penales, específicamente al traslado a las partes para objeciones o aclaraciones.

Como lo expresa el artículo 86 de la Constitución, el procedimiento de protección judicial en él consagrado es preferente y sumario, ya que busca la inmediata atención por parte del juez para impedir o interrumpir situaciones de violación o amenaza de los derechos fundamentales.

Esta Corte destaca una vez más el carácter informal del trámite que debe darse a las solicitudes de tutela y la prevalencia que dentro del mismo es imperativo conceder al derecho sustancial. Ello en modo alguno significa que pueda el fallador adoptar su decisión sin fundamento en elementos probatorios suficientes para arribar a la formación de un criterio cierto y objetivo sobre la verdad de los hechos, pues tan sólo sobre la base de una convicción suya, razonablemente fundada, en torno al fehaciente quebranto o peligro de los derechos, le es permitido impartir las órdenes encaminadas a brindar al solicitante la protección que demanda.

Pero una cosa es que se exija la necesaria prueba de lo acontecido y su valoración por el juez, así como la audiencia de la autoridad o persona acusada, para evitar fallos soportados en la mera sospecha o intuición o ajenos al debido proceso, y otra muy distinta es desvirtuar el carácter mismo de la acción de tutela, pretendiendo revestirla de las formalidades y exigencias procesales características de los procesos ordinarios. Tal aspiración, además de irrealizable, dado el perentorio término dentro del cual ha de resolverse, resulta abiertamente contraria al sentido y al telos de la institución, al punto que, si llegara a realizarse, la convertiría en inútil.

No otro es el sentido del artículo 22 del Decreto 2591 de 1991, que concilia el propósito de alcanzar decisiones fundadas en un mínimo probatorio con la preferencia, sumariedad e inmediatez requeridos en este especial procedimiento: "El juez, tan pronto llegue al convencimiento de la situación litigiosa, podrá proferir el fallo, sin necesidad de practicar las pruebas solicitadas".

No puede exigirse, entonces, que toda prueba sea trasladada a las partes para su objeción o aclaración, por lo cual será el juez el encargado de verificar si, en el caso concreto, examinado el material probatorio correspondiente y cotejado con el conjunto de los elementos de juicio de que dispone, quien determine si son necesarias aclaraciones o ampliaciones, con el fin de dilucidar el caso sometido a su conocimiento.

Corresponderá también al juez de tutela establecer si son conducentes y pertinentes todas o algunas de las pruebas que hayan solicitado las partes, pues únicamente él sabe si las allegadas y sopesadas son ya suficientes para dictar sentencia, o si ha menester de otras. De tal modo que el hecho de no decretar alguna de las pruebas solicitadas no implica desconocimiento del debido

proceso ni comporta la nulidad de lo actuado. Lo que resulta inadmisibile, como varias veces lo ha recalado esta misma Sala, es que el fallador se precipite a negar o a conceder la tutela sin haber llegado a la enunciada convicción objetiva y razonable; que resuelva sin los mínimos elementos de juicio; que parta de prejuicios o enfoques arbitrarios o contraevidentes, o que ignore las reglas básicas del debido proceso.

El de la salud, derecho fundamental por conexidad.

La solicitud formulada se orienta a lograr la protección de los derechos a la salud y a la vida que, en sentir de la accionante, le están siendo vulnerados por la permanencia de un transformador de energía eléctrica cerca de su casa, lo cual, según sus creencias, afecta todo su organismo y le causa también daños en su mente y en su ánimo.

Aparte del dudoso carácter científico que sobre tales apreciaciones ha puesto de presente uno de los especialistas que emitió dictamen dentro del proceso, debe la Corte ocuparse en definir si el derecho invocado es susceptible de protección por la vía de la tutela.

El derecho a la salud, que evidentemente ha sido reconocido a toda persona en el artículo 49 de la Constitución, según el cual su atención es un servicio público a cargo del Estado, se encuentra ubicado dentro de la categoría de los denominados derechos sociales, económicos y culturales, o de la segunda generación, específicamente de tipo prestacional, cuya protección, en principio, no puede procurarse mediante el ejercicio de la acción de tutela, toda vez que comporta objetivos asistenciales cuya cobertura es progresiva y depende de políticas estatales de orden genérico.

Sobre esta clase de derechos cabe reiterar lo afirmado por la Corte en Sentencia T-571 del 26 de octubre de 1992 (Magistrado Ponente: Dr. Jaime Sanín Greiffenstein):

“La doctrina ha denominado a las obligaciones públicas del Estado “prestaciones constitucionales”, una de cuyas manifestaciones principales son los derechos fundamentales de prestación”.

Los derechos prestacionales de rango constitucional tienen una estrecha relación con los derechos sociales, económicos y culturales del Capítulo 2º Título II de la Constitución, pero no se identifican con ellos. También los derechos de libertad pueden tener un contenido prestacional.

En términos generales el término prestacional de un derecho está dado por su capacidad para exigir de los poderes públicos y en ocasiones de los particulares, una actividad de hacer o dar, derivada del mismo texto constitucional. Si la

prestación contenida en el derecho constitucional se identifica con el fin o valor de la igualdad perseguido por el derecho, aquella constituye un “derecho constitucional prestacional”; mientras que si el objetivo primordial del derecho es la simple abstención de los poderes públicos, los derechos correspondientes carecen de contenido prestacional.

Y una de esas obligaciones públicas del Estado es la resultante del artículo 49 de la Constitución: “La atención de la salud... son servicios públicos a cargo del Estado”. Concordante con esta disposición existe la obligación del Estado, en virtud de lo dispuesto en el inciso 3^o del artículo 13 de la Carta, de “proteger especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta...”.

Esto genera consecuentemente el deber “prestacional” a cargo del Estado de brindar la atención de la salud, y el derecho en favor del particular de exigirlo dentro de unos lineamientos que la propia Constitución señala.

“De otra parte otros elementos integrantes de éste derecho le imprimen un carácter asistencial, ubicándolo dentro de las funciones del Estado Social de Derecho, donde éste adquiere un carácter de “Estado de prestaciones y de redistribución con fines de asistencia social obligatoria”. Se producen importantes repercusiones en la relación Estado-ciudadano, fortaleciendo la condición de éste último frente al primero, por cuanto como se afirmaba anteriormente, su reconocimiento impone acciones concretas a fin de prestar el servicio público correspondiente, para asegurar de esa manera el goce y disfrute de los servicios de asistencia médica, hospitalaria, farmacéutica y de laboratorio”.

En ese orden de ideas, el Estado se halla obligado por la Carta a garantizar que todas las personas puedan acceder a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud, así como a dirigir, organizar y reglamentar la prestación de los servicios correspondientes y a propiciar la ampliación y extensión de los mismos y de su calidad a un número cada vez mayor de beneficiarios.

Pero las exigencias de acción estatal en la materia, primordialmente legislativas y gubernativas, tienen su expresión en programas y proyectos de alcance masivo que, por su misma naturaleza y los altos costos que su plena realización demanda, no arrojan la totalidad de sus frutos y resultados de manera inmediata, pese a ser ello deseable. En consecuencia, tampoco puede tener ese carácter el derecho individual a la salud, motivo por el cual no fue incluido dentro del catálogo previsto en el artículo 85 de la Constitución Política.

Bien se sabe, por otra parte, que la salud en sí misma -que cobija toda una gama de aspectos, no todos esenciales para la subsistencia del ser humano- no

pertenece en principio a la categoría de los derechos fundamentales -salvo en el caso de los niños por expreso mandato constitucional (artículo 44 C.P. Sentencia T-068 del 22 de febrero de 1994 de esta misma Sala), lo cual excluye su tutela cuando se trata de protegerla de manera exclusiva. Tan sólo es exigible su amparo judicial inmediato en cuanto se halle vinculado clara y directamente con la salvaguarda de un derecho indudablemente fundamental, en términos tales que éste resulte afectado o amenazado como consecuencia de la falta de oportuna protección a aquélla. En tales circunstancias, debidamente establecidas por el juez, el derecho a la salud se trueca en fundamental, pero bajo la perspectiva y dentro del específico ámbito del caso concreto.

Así, la vida de la persona, que se ubica en el primer renglón de los derechos fundamentales por configurar la base y el supuesto de los demás derechos, puede verse comprometida y aún en inminente peligro a causa de deficiencias en la prestación de los servicios de salud o con motivo de perturbaciones ambientales que incidan grave y directamente en el organismo del ser humano.

Ha señalado la Corte al respecto:

“Los derechos fundamentales por conexidad son aquellos que no siendo denominados como tales en el texto constitucional, sin embargo, les es comunicada esta calificación en virtud de la íntima e inescindible relación con otros derechos fundamentales, de forma que, si no fueren protegidos en forma inmediata los primeros se ocasionaría la vulneración o amenaza de los segundos. Es el caso de la salud, que no siendo en principio derecho fundamental, adquiere esta categoría cuando la desatención del enfermo amenaza con poner en peligro su derecho a la vida.” (Cfr. Corte Constitucional. Sala Séptima de Revisión. Sentencia T-571, ya citada)”.

La jurisprudencia constitucional tiene suficientemente establecido que el concepto de *vida* prohijado por la Carta no se limita al simple aspecto biológico animado sino que abarca dimensiones de mayor amplitud que exigen condiciones mínimas de diverso signo -ambientales, materiales, intelectuales, espirituales- que la califican como digna (Cfr. Corte Constitucional. Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-067 del 22 de febrero de 1994).

Así las cosas, sin perder su esencia, el derecho a la vida encierra aspectos colaterales y elementos afines que no pueden confundirse con la pura supervivencia y que deben ser asegurados por el Estado en procura de la dignidad humana. Por eso supone la integridad física y moral, la atención de necesidades primarias y la preservación de un ambiente sano y, por supuesto, los elementales cuidados de la salud en cuanto condición necesaria de subsistencia.

Pero una cosa es admitir esa indudable relación, que confiere a la salud el carácter de derecho fundamental por conexidad, y otra muy distinta pretender

que todo factor que la afecte o disminuya ponga en peligro la vida o menoscabe las condiciones necesarias para preservar su dignidad.

En el caso que ahora examina la Sala, se duele la actora de un sinnúmero de padecimientos originados, según piensa, en la ubicación del transformador de energía eléctrica cercano a su residencia.

Durante el trámite de primera instancia se solicitó al Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses la práctica de un examen general sobre los alegados quebrantos de salud. Como ya lo destacó con acierto la Corte Suprema de Justicia, practicado el experticio, ninguno de los criterios médicos en él consignados permite colegir que la accionante se encuentra aquejada de dolencias que muestren un actual o próximo peligro de perder la vida, al menos por la causa que ha dado motivo a la acción.

No se cumple, entonces, el presupuesto necesario de la vinculación entre las afecciones a la salud y una posible amenaza a la vida de la petente, luego en el caso considerado no puede predicarse la conexidad que hiciera de aquélla un derecho fundamental.

Necesidad del nexo causal.

Ahora bien, aun en el caso de haberse establecido que la solicitante sufre de enfermedades que pudieran llevarla a la muerte o a un estado de vida inferior a las condiciones mínimas de su dignidad, la prosperidad de la acción de tutela -que en tal evento cabría por las razones expuestas- estaría supeditada a la demostración fehaciente y segura de que los perjuicios corporales, fisiológicos o mentales padecidos por la accionante o miembros de su familia tienen como causa la proximidad del transformador que la Empresa de Energía Eléctrica mantiene frente a su residencia.

Se trata de establecer sin lugar a dudas el nexo causal entre el daño sufrido y el factor que motiva la queja, elemento sine qua non para que resulte aplicable la acción de tutela.

Sobre el particular, reitérase lo siguiente:

“La protección judicial consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política tiene lugar en concreto cuando se establece que la acción u omisión de una autoridad pública, o de particulares en los eventos previstos por la ley, viola un derecho fundamental o lo amenaza.

Del texto constitucional resulta, como es apenas lógico, que entre la acción u omisión respecto de la cual se propone la tutela y el daño causado al derecho o el peligro que éste afronta exista un nexo de causalidad. En otros términos, la protección judicial no tiene cabida sino sobre el supuesto de que el motivo de la lesión actual o potencial del derecho invocado proviene precisamente del sujeto contra

el cual ha sido incoada la demanda, bien por sus actos positivos, ya por la negligencia que le sea imputable”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Quinta de Revisión. Fallo T-422 del 27 de septiembre de 1994).

En el caso sub-examine, es bien dicente el dictamen pericial que se llevó a cabo por el Instituto de Medicina Legal (Fls. 91 a 93 del expediente):

“Las várices corresponden a dilataciones venosas cuya causa no ha sido asociada con la exposición referida por la paciente. En cuanto a lo demás referido, como es la pérdida de la audición, ésta debe ser confirmada mediante la realización de una audiometría clínica; aunque se pueda afirmar que las causas de pérdida de la audición pueden ser múltiples; una de éstas es la exposición a ruido continuo pero para establecer que existe relación causa a efecto se requiere una exposición permanente a niveles sonoros que deben cumplir un determinado nivel de decibeles, ya que existen tablas de exposición permisible al ruido.

En cuanto a la múltiple sintomatología que inespecíficamente refiere no se encuentran signos (evidencias al examen clínico) que en este momento puedan correlacionarse con lo expresado por la paciente.

(...).

Como conclusión final, en el momento del examen no se encuentra una adecuada correlación entre lo referido por la paciente y lo encontrado al examen clínico” (Subraya la Corte).

En el informe relativo al examen practicado dentro de las mismas diligencias por el psiquiatra forense (Fl. 97), se lee:

“La relación causa-efecto entre el ruido producido por el transformador y su sintomatología la ubica en convicciones personales y concepto de “médicos bio-energéticos”, hecho que no es científico para la psiquiatría, en su estado actual de conocimiento, y más bien parece insinuarse como una sintomatología de tipo mental esquizotípico, que amerita tratamiento psiquiátrico en nuestro concepto”.

Por otra parte, para la Corte resulta incontestable que, respecto del motivo de la acción, la Empresa de Energía Eléctrica de Santafé de Bogotá no ha actuado con negligencia ni descuido, ni ha observado tampoco una conducta positiva orientada a vulnerar los derechos fundamentales de la accionante. Por el contrario, atendiendo a la petición formulada por habitantes del sector que se quejaban del ruido y de las alteraciones de sus electrodomésticos por causa del transformador de fluido eléctrico, la mencionada entidad procedió a retirarlo desde julio de 1992, sustituyéndolo por uno nuevo, marca Siemens de 150 KVA, que según los técnicos no presenta defectos de fabricación, fue instalado

de acuerdo con las normas técnicas de la empresa, opera en condiciones normales -como los demás existentes en la ciudad-, es objeto de mantenimiento y, además, tiene instaladas protecciones contra descargas y sobrecargas eléctricas. Entonces, es infundada la conclusión a la que llega la Defensoría del Pueblo en el sentido de que la Empresa de Energía Eléctrica de Santafé de Bogotá es responsable por el deterioro de la salud o de la integridad física, mental o anímica de la peticionaria.

Se confirmarán las sentencias revisadas.

IV. DECISION

Con fundamento en las consideraciones precedentes, la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero. CONFIRMAR las sentencias proferidas en el asunto de la referencia por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá -Sala Penal- y por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia los días 10 de junio y 26 de julio de 1994, respectivamente.

Segundo. LIBRESE la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO, Magistrado Ponente
Presidente de la Sala

HERNANDO HERRERA VERGARA, Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO, Secretaria General

**SENTENCIA No. T-577
de diciembre 14 de 1994**

**DERECHO DE PETICION/ SILENCIO ADMINISTRATIVO
NEGATIVO/ CAJANAL**

La acción de tutela procede para obligar a la entidad o al funcionario renuente a resolver sobre una petición cuando ha dejado transcurrir los términos legales sin notificar o comunicar su decisión al peticionario. La ocurrencia del silencio administrativo negativo no constituye obstáculo para que proceda dicha acción por cuanto no se trata de un medio de defensa judicial, como erróneamente lo sostuvieron algunos tribunales, y, por el contrario, representa la más palmaria y clara demostración de que el aludido derecho fundamental ha sido violado.

-Sala Quinta de Revisión-

Ref.: Expediente T-45224.

Acción de tutela instaurada por Efraín Yazo Forero contra la Caja Nacional de Previsión Social.

Magistrado Ponente: Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO.

Sentencia aprobada en Santafé de Bogotá, D.C., según consta en acta del catorce (14) de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

Efectúase la revisión de la providencia proferida el ocho (8) de agosto del presente año por el Juzgado Once Laboral del Circuito de Santafé de Bogotá para resolver sobre la acción en referencia.

I. INFORMACION PRELIMINAR

Por conducto de apoderado, EFRAIN YAZO FORERO ejerció acción de tutela contra la Caja Nacional de Previsión Social por estimar que dicho organismo ha violado en su caso el artículo 23 de la Carta Política.

Relata el actor que desde el 30 de noviembre de 1993 presentó ante la Caja recurso de reposición contra la Resolución No. 9326 del 27 de noviembre de 1992, por medio de la cual esa entidad le reconoció pensión de jubilación, sin que, hasta el momento de incoar la demanda, tal recurso hubiera sido resuelto.

II. LA SENTENCIA REVISADA

Mediante la providencia mencionada, la Juez Once Laboral de Circuito resolvió no acceder a la tutela impetrada por el demandante por cuanto, a su juicio, “no existe un derecho fundamental violado”, pues “no se ha vulnerado el derecho de petición”.

Según el Juzgado, no se ha quebrantado la norma constitucional que el accionante estimó violada puesto que, al no haberse resuelto el recurso, ha operado el silencio administrativo negativo.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia.

Esta Corte es competente para revisar el proveído en referencia, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y con arreglo al Decreto 2591 de 1991.

Contumacia y contraevidencia del fallo.

Abundante y reiterada ha sido la jurisprudencia de esta Corte en el sentido de que la acción de tutela procede para obligar a la entidad o al funcionario renuente a resolver sobre una petición cuando ha dejado transcurrir los términos legales sin notificar o comunicar su decisión al peticionario.

La Corporación ha recalado también, en numerosas providencias de público conocimiento, que la ocurrencia del silencio administrativo negativo no constituye obstáculo para que proceda dicha acción por cuanto no se trata de un medio de defensa judicial, como erróneamente lo sostuvieron algunos tribunales, y, por el contrario, representa la más palmaria y clara demostración de que el aludido derecho fundamental ha sido violado.

Pese a ello, con la tenacidad y dureza que pone de relieve el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua al definir la contumacia, la Juez Once Laboral de Circuito de Santafé de Bogotá persevera en la equivocada tesis, no sustentada por ella en lo más mínimo, según la cual en tales eventos las solicitudes de tutela no están llamadas a prosperar.

Peor todavía, la Juez concluye que la presencia del silencio administrativo negativo surte el paradójico efecto de que “no haya derecho fundamental violado”.

Pero hay más: la propia providencia señala que, en respuesta a un oficio emanado de ese Despacho, “el Coordinador de Asuntos Judiciales de la entidad accionada informa al Juzgado que el expediente administrativo solicitado se encuentra en la División de Reconocimiento para su revisión y posterior firma de la resolución que resuelve el recurso interpuesto”.

“Además se anota -prosigue la Sentencia, reproduciendo la contestación- que una vez sea revisada por el abogado sustanciador y cuando se encuentre en firme el acto en el Grupo de Notificaciones, se informará al Juzgado el número con el cual se resolvió la petición”.

La mencionada respuesta, proveniente de la Caja de Previsión, es del 30 de julio de 1994.

Como, pese a la solicitud de la Juez, la entidad asistencial se negó a enviar copia del expediente, alegando daño en la fotocopidora, debe aplicarse la presunción de veracidad del acto, contemplada en el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991 para aquellos casos en que los informes requeridos al órgano o autoridad contra quien se intenta la tutela no se hubieren rendido, y, por ende, habrá de tenerse por cierto que -como se afirma en la demanda- Efraín Yazo Forero presentó el recurso de reposición el 30 de noviembre de 1993.

De allí se concluye que, al momento de fallar, la Juez contaba con la evidencia, proporcionada con desparpajo por el ente administrativo acusado, de que en forma flagrante había sido y seguía siendo violado el derecho de petición del accionante; la administración se había tomado ocho (8) meses para desatar el recurso interpuesto cuando el artículo 60 del Código Contencioso Administrativo fija en dos (2) meses el término para deducir el silencio administrativo negativo -que, según la misma norma, “no exime a la autoridad de responsabilidad”- y, todavía sin resolver, advirtió al Juzgado -cuya función constitucional consiste en velar por la efectividad de los derechos fundamentales (artículos 2^o y 86 C.P.) -que cuando a bien tuviera le informaría con qué número se había resuelto la petición.

En otros términos, continuó la violación de los preceptos constitucionales a ciencia y paciencia de la funcionaria encargada de administrar justicia y, a pesar de eso, se dijo en la Sentencia que no existía un derecho fundamental violado.

A juicio de la Corte, el caso amerita investigación en el nivel administrativo y, en consecuencia, se ordenará compulsar copias del expediente y de este fallo a la Procuraduría General de la Nación, para los fines de su competencia.

Naturalmente, se revocará la decisión de instancia y se concederá la tutela, ordenando a la Caja Nacional de Previsión que, si todavía no lo ha hecho, resuelva sobre el recurso interpuesto a más tardar dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes.

DECISION

Con fundamento en las consideraciones expuestas, la Corte Constitucional de la República de Colombia -Sala Quinta de Revisión-, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero. REVOCAR EN TODAS SUS PARTES el fallo proferido por la Juez Once Laboral del Circuito de Santafé de Bogotá, D.C. el ocho (8) de agosto de mil novecientos noventa y cuatro (1994), mediante el cual había negado la protección judicial que merecía Efraín Yazo Forero.

Segundo. CONCEDESE la tutela solicitada y, en consecuencia, SE ORDENA al Director de la Caja Nacional de Previsión Social que, si todavía no lo ha hecho, resuelva u ordene resolver sobre el recurso interpuesto por el accionante, a más tardar dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta providencia.

Tercero. ADVIERTESE al Director de la Caja Nacional de Previsión Social que está obligado a tomar las medidas administrativas necesarias y a prevenir a los servidores públicos bajo su dependencia para que en esa entidad no prosiga la permanente violación del derecho fundamental de petición. Esta Sentencia se le notificará personalmente.

Cuarto. REMITASE copia del Expediente y de esta Sentencia a la Procuraduría General de la Nación para que se investigue la conducta de los funcionarios de la Caja Nacional de Previsión que estaban encargados de resolver la petición que ha dado lugar a la tutela.

Quinto. LIBRESE la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

T-577/94

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

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO, Magistrado Ponente
Presidente de la Sala

FERNANDO HERRERA VERGARA, Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO, Secretaria General

SENTENCIA No. T-578 de diciembre 14 de 1994

PRINCIPIO DE LA BUENA FE

La vigencia del artículo 83 de la Carta ha implicado un cambio sustancial en el desarrollo de las funciones estatales, ya que ha invertido los términos de relación, con miras a eliminar el tradicional esquema de desconfianza y recelo que caracterizaba el comportamiento de las autoridades respecto de los particulares. La carga de probar a cada paso la licitud y lealtad de la propia conducta, que pesaba irremediablemente sobre quien actuara ante los entes oficiales y que suponía el presupuesto de la mala fe, ha sido sustituida por la presunción contraria -la de que toda persona actúa de buena fe-, quedando en cabeza del Estado y de sus funcionarios la responsabilidad de desvirtuarla. La perspectiva de la buena fe no puede perderse de vista cuando se trata del ejercicio de actividades lícitas y permitidas pero que, por exigencia del legislador, están sujetas a la regulación y al control de la autoridad pública.

VENDEDOR AMBULANTE-Validez del permiso

Los permisos que concedan las autoridades para el desarrollo de determinada actividad son actos administrativos particulares y concretos que amparan a sus titulares en el ejercicio del derecho a ejercer aquella dentro de los términos, límites y facultades que ellos mismos incorporan, de conformidad con la ley. Una vez en vigor el acto administrativo que concede una licencia o permiso, se crea una situación jurídica individual y el administrado entra a gozar del derecho al que se refiere la autorización. Las autoridades, incluida la que expidió el acto, están obligadas a reconocer los efectos del mismo y, en consecuencia, a respetar el ejercicio del derecho individual nacido a partir de aquél mientras no sea anulado, sus-

pendido o revocado. Volviendo al tipo de actos que en esta oportunidad se consideran -los que autorizan en concreto el ejercicio de una cierta actividad- los funcionarios de policía y los llamados a ejercer control y vigilancia no tienen otra alternativa, so pena de incurrir en flagrante abuso de autoridad, que la de aceptar el documento que el particular exhiba, en el cual conste que se le ha conferido permiso o licencia, pues de lo contrario, además de la violación del derecho individual amparado, ningún efecto tendría la decisión administrativa de quien tiene la competencia correspondiente.

**PRINCIPIO DE LA BUENA FE/ DERECHO AL
TRABAJO-Vulneración /VENDEDOR AMBULANTE-Reubicación/
ARBITRARIEDAD POLICIAL**

El principio de la buena fe implica que la administración está obligada a justificar la revocación de los actos administrativos particulares y concretos y que no está entre sus atribuciones la de atropellar la confianza del particular mediante actos carentes de razonabilidad que contradigan sus propias actuaciones previas. Del material probatorio puede colegirse que la peticionaria fue desalojada de hecho del lugar que le había sido asignado para desempeñar su oficio de vendedora, pese a que el permiso concedido no había llegado a su fecha de vencimiento, sin que la administración hubiera procedido a reubicarla. Fue violado así de manera ostensible su derecho al trabajo y se desconoció abiertamente el principio de buena fe que debe regir todas las actuaciones estatales. Se concederá la tutela impetrada, ordenando al Secretario de Gobierno que, dentro del término de cuarenta y ocho horas (48) horas, confiera a la accionante el permiso que requiere para ejercer su actividad de vendedora de comestibles por un término mínimo equivalente al tiempo en que se le impidió arbitrariamente trabajar. Desde luego, la Secretaría deberá adoptar en forma inmediata las medidas indispensables para reubicar a la solicitante, de manera que pueda trabajar con libertad, conciliando su derecho con el que tiene la comunidad a disponer del espacio público.

-Sala Quinta de Revisión-

Ref.: Expediente T-50296.

Acción de tutela instaurada por Inés Espinosa García contra el Inspector Especial de Policía de Cúcuta.

Magistrado Ponente: Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO.

Sentencia aprobada en Santafé de Bogotá, D.C., a los catorce (14) días de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

Se examinan los fallos proferidos por el Juzgado Sexto Penal del Circuito y por la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta, mediante los cuales se resolvió acerca del asunto en referencia.

I. INFORMACION PRELIMINAR

Desde 1983 Inés Espinosa García se dedica a la venta de comestibles en la avenida 4 entre calles 8 y 9 de la ciudad de Cúcuta.

Su establecimiento de comercio, clasificado como “estacionario”, ha venido funcionando con permiso de la Secretaría de Gobierno Municipal, renovado periódicamente. En la actualidad dicha autorización le permite mantener el puesto de venta en el sitio acostumbrado hasta el 31 de diciembre de 1994.

Según lo narrado por la accionante, el 22 de julio de este año se hicieron presentes en su sitio de trabajo funcionarios de la Inspección Especial de Policía de Cúcuta, quienes no aceptaron el permiso conferido y le hicieron cerrar el establecimiento en forma inmediata.

La actora aseguró no poseer otros medios de subsistencia y expresó que, en consecuencia, entendía que con la actuación descrita se vulneraba su derecho al trabajo.

II. DECISIONES JUDICIALES

Mediante providencia del 26 de agosto de 1994, el Juzgado Sexto Penal del Circuito de Cúcuta resolvió conceder la tutela en favor de la accionante.

El despacho judicial decidió en tal sentido al encontrar que Inés Espinosa García llevaba a cabo su actividad de vendedora ambulante con estricto cumplimiento de los requisitos señalados por la Administración Municipal, toda vez que poseía el documento oficial de autorización para manipular alimentos, se sometió a vestir el uniforme asignado y obedeció la decisión de cambiarla de sitio, en cuya virtud se le permitía ejercer siempre que lo hiciera después de las cinco de la tarde.

Tuvo en cuenta el juzgador de primer grado que del trabajo de la solicitante depende su subsistencia y la de su familia, circunstancia que impone un equilibrio entre el derecho al trabajo y el derecho al espacio público.

Se ordenó a la Inspección Especial de Policía de Cúcuta que dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes adoptara las medidas necesarias para que la vendedora trabajara en el sitio en donde lo venía haciendo, hasta tanto la Secretaría de Gobierno culminara la averiguación que adelantaba sobre autenticidad del carnet presentado por la actora.

Omar Elias Laguado Nieto, Inspector Especial de Policía de Cúcuta, impugnó la sentencia, alegando que la accionante no está registrada en el libro de censo de ventas estacionarias, lo cual, según las normas municipales, constituye requisito para ejercer la actividad. Manifestó que los funcionarios encargados de expedir permisos solamente lo podrían hacer del 1o., de enero al 30 de junio y del 1o., de julio al 31 de diciembre y que la accionante presentó un permiso revalidado cada año y firmado por un funcionario incompetente para ello.

El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta -Sala Penal-, mediante providencia del 28 de septiembre, resolvió revocar el fallo de primera instancia y negar la tutela solicitada.

Según el Tribunal, la accionante no se sujetó a las formalidades establecidas por la Administración Municipal de Cúcuta, pues pretendió sustentar su permanencia en el lugar público “con la presentación de un permiso rechazado por los funcionarios encargados de la vigilancia y control de estas actividades por no corresponder a los requisitos impuestos a través de los Decretos 2000 y 2001 de 1991, reglamentarios del Acuerdo 060 de 1990”.

En concepto de la Corporación, el derecho al trabajo amerita protección especial cuando se ejerce de manera lícita, pero estimó que la accionante no se ha sometido a las normas vigentes, destinadas a regular el uso del espacio público.

Expresó la Sentencia:

“La determinación de impedirle continuar ejerciendo el comercio en el lugar ya conocido fue aceptada por el Inspector Especial de Policía con base en el trámite surtido en la querrela presentada por el Administrador del Centro Comercial “Galerías”, dentro del cual (la accionante) fue oída en diligencia de descargos, de lo cual se infiere que conoció oportunamente ese trámite y por ende le era accesible interponer los recursos legales para hacer valer los derechos que dice ostentar, con ocasión de la actuación administrativa surtida ante la Inspección de Policía, sin que conste que hasta ahora haya ejercido sus derechos en ese procedimiento de orden policivo.

Dentro de las causales de improcedencia de tutela incluye el artículo 6º del Decreto 2591 de 1991 la existencia de recursos o medios de defensa judicial para atacar la decisión adoptada por la autoridad que se estime vulnera o amenaza un derecho fundamental, entendiéndose que es deber del administrador agotar esos mecanismos para entonces sí recurrir al residual de esta acción”.

A juicio del Tribunal la actividad informal de la peticionaria como vendedora no estaba amparada por la normatividad municipal vigente, ya que se fundaba en una autorización no aceptada por la Administración.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia.

La Corte Constitucional es competente para revisar los fallos en mención, de conformidad con lo preceptuado en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política.

El conocimiento del caso concreto ha sido asignado a esta Sala de Revisión, siguiendo los trámites de selección y reparto previstos por el Decreto 2591 de 1991.

Espacio público y derecho al trabajo.

Una vez más se plantea ante la Corte el conflicto que normalmente se genera entre la administración pública y los vendedores ambulantes o estacionarios cuando éstos aspiran a que se haga valer su derecho a trabajar y aquella considera hallarse facultada y, más que eso, obligada a regular el uso del espacio público para preservarlo en beneficio de la comunidad.

Sobre el tema cabe reiterar la doctrina sentada por esta Corte desde su sentencia del 17 de junio de 1992 (Magistrado Ponente: Dr. Jaime Sanín Greiffenstein).

Como allí se afirmó, es preciso que la jurisdicción concilie de manera proporcional y armoniosa los derechos en juego, garantizando su coexistencia en relación con los valores y principios consagrados en la Constitución, para que el Estado pueda dar cumplimiento a su obligación de velar por la integridad del espacio público y por su destinación al uso común (artículo 82 C.P.) y, a la vez, brinde al trabajo la protección especial que le corresponde (artículo 25 C.P.) y propicie la ubicación laboral de las personas en edad de trabajar (artículo 54 C.P.).

A la luz de este criterio, deben ser desechadas las interpretaciones parciales de la norma constitucional, sustituyéndolas por una visión integral y coherente que otorgue a cada uno de los derechos comprometidos el lugar y la importancia que la propia Carta les otorga. Tan inconstitucional sería favorecer un uso desordenado del espacio público, con el consiguiente daño al bien público, so pretexto de proteger a los trabajadores informales, como impedir de manera absoluta y miope el ejercicio de su legítima actividad, arguyendo el imperativo de defender el espacio público, pues esto último comportaría flagrante desconocimiento del derecho al trabajo.

Por ello, dijo la Corte en el citado fallo:

“Lo anterior supone, en consecuencia, que cuando una autoridad local se proponga recuperar el espacio público ocupado por vendedores ambulantes titulares de licencias o autorizaciones concedidas por el propio Estado, deberá diseñar y ejecutar un adecuado y razonable plan de reubicación de dichos vendedores ambulantes, de manera que se concilien en la práctica los intereses en pugna”.

Según lo dispuesto por la Constitución, el uso del suelo y del espacio público debe ser reglamentado en los distritos y municipios por los concejos, corporaciones que actúan en esta materia con base en lo preceptuado por el artículo 313, numeral 7^o, de la Carta, en concordancia con las pertinentes disposiciones de la Ley 136 de 1994 y complementarias.

Por su parte, a los alcaldes, quienes ejercen la primera autoridad de policía en el municipio, les está asignada, según el artículo 315, numerales 1^o y 3^o, de la Carta, la función de velar por el cumplimiento de las correspondientes normas constitucionales legales y reglamentarias. Les compete, entonces, expedir las autorizaciones o permisos a que haya lugar y ejercer la inspección y vigilancia sobre quienes ejercen actividades comerciales, adoptando las medidas tendientes al desarrollo de la preceptiva general e imponiendo las sanciones previstas a quienes se apartan de ellas.

Es claro, desde luego, que en el desempeño de la función reguladora, en la expedición de las normas de carácter general y en el desarrollo concreto de las atribuciones de vigilancia y control las autoridades están obligadas a respetar los derechos fundamentales de las personas y que, para el caso específico de los negocios ambulantes o estacionarios en lugares públicos, no pueden conculcar el derecho al trabajo de quienes, siendo titulares de licencias o permisos concedidos por la propia administración, se ajustan a sus términos.

El principio de la buena fe y la validez de los actos administrativos particulares y concretos.

Que los servidores públicos ejerzan su función sobre la base de la buena fe de los administrados no es en modo alguno graciosa concesión otorgada por los primeros a los segundos sino derecho de rango constitucional y, por tanto, regla de obligatoria observancia en todo tipo de trámites y diligencias.

La vigencia del artículo 83 de la Carta ha implicado un cambio sustancial en el desarrollo de las funciones estatales, ya que ha invertido los términos de relación, con miras a eliminar el tradicional esquema de desconfianza y recelo que caracterizaba el comportamiento de las autoridades respecto de los particulares. La carga de probar a cada paso la licitud y lealtad de la propia conducta, que pesaba irremediabilmente sobre quien actuara ante los entes oficiales y que suponía el presupuesto de la mala fe, ha sido sustituida por la presunción

contraria -la de que toda persona actúa de buena fe-, quedando en cabeza del Estado y de sus funcionarios la responsabilidad de desvirtuarla: “Las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquéllos adelanten ante éstas”.

La función pública ha sido puesta al servicio de los intereses colectivos y se ejerce en beneficio de los asociados, no en su contra. De tal modo que quienes la desempeñan no tiene por cometido -como suele creerse en algunas dependencias- el de obstaculizar y complicar la vida de las personas y su normal actividad, sino el de contribuir, dentro del ámbito de las atribuciones que a cada organismo y funcionario corresponden, al desenvolvimiento armónico y ordenado de las múltiples relaciones propias de la convivencia social.

Reitera la Corte lo ya afirmado por ella en Sentencia T-568 del 23 de octubre de 1992 en el sentido de que “el ejercicio de la función estatal no contrapone ni enfrenta al ciudadano con la autoridad sino que, por el contrario, debe ser la ocasión para su acercamiento y mutua colaboración en aras de los objetivos que identifican a todos los miembros de la colectividad”.

La perspectiva de la buena fe no puede perderse de vista cuando se trata del ejercicio de actividades lícitas y permitidas pero que, por exigencia del legislador, están sujetas a la regulación y al control de la autoridad pública.

Ha de entenderse en primer lugar que en tales casos la posibilidad de establecer permisos, licencias, autorizaciones o requisitos está reservada a la ley, que puede hacer las correspondientes exigencias directamente o autorizar que así se haga según expresos mandatos constitucionales.

Del artículo 26 de la Carta Política resulta que, si bien la ley puede exigir títulos de idoneidad para el ejercicio de las profesiones u oficios y que las autoridades competentes lo inspeccionarán y vigilarán (Cfr. Corte Constitucional. Sala Tercera de Revisión. Sentencia T-408 del 8 de junio de 1992), el principio básico es el de la libertad, no sólo en la escogencia o selección de la modalidad de trabajo que cada cual quiera cumplir, sino en la forma de hacerlo.

La misma norma dispone que las ocupaciones, artes y oficios que no exijan formación académica son de libre ejercicio, salvo aquellas que impliquen un riesgo social.

El artículo 84 *ibídem* señala que cuando un derecho o una actividad hayan sido reglamentados de manera general, las autoridades públicas no podrán establecer ni exigir permisos, licencias o requisitos adicionales para su ejercicio.

Por su parte, el artículo 333 de la Constitución, después de declarar que la actividad económica y la iniciativa privada son libres dentro de los límites del bien común, estipula que “para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley”.

Sobre la base de que la legislación o norma autorizada por ésta los haya previsto, los permisos que concedan las autoridades para el desarrollo de determinada actividad son actos administrativos particulares y concretos que amparan a sus titulares en el ejercicio del derecho a ejercer aquella dentro de los términos, límites y facultades que ellos mismos incorporan, de conformidad con la ley.

Una vez en vigor el acto administrativo que concede una licencia o permiso, se crea una situación jurídica individual y el administrado entra a gozar del derecho al que se refiere la autorización. Las autoridades, incluida la que expidió el acto, están obligadas a reconocer los efectos del mismo y, en consecuencia, a respetar el ejercicio del derecho individual nacido a partir de aquél mientras no sea anulado, suspendido o revocado.

No puede olvidarse que, como anota MARIENHOFF, la estabilidad de los actos administrativos constituye una garantía del administrado frente a la Administración Pública, la cual “sólo cede ante la existencia de vicios que afectan su validez o eficacia, vicios que, según la gravedad, darán lugar a la extinción del acto por revocación en sede administrativa, o por anulación en sede jurisdiccional” (Cfr. MARIENHOFF, Miguel: Prerrogativas estatales y garantías administrativas. Publicado en “La protección jurídica de los administrados”. Bogotá. Ediciones Rosaristas. 1980; p. 23).

El principio de estabilidad de los actos administrativos, en especial los que crean o modifican situaciones jurídicas concretas, ya ha sido desarrollado por la Corte en Sentencia T-475 del 29 de julio de 1992 (M.P.: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz), en la cual se resaltó que tiene por objeto proteger los legítimos intereses y derechos adquiridos de las personas beneficiarias de dichos actos, así como la confianza legítima en la administración, la cual se vería lesionada si la permanencia y seguridad de un acto suyo dependiera de la discrecionalidad del funcionario de turno.

La revocación del acto administrativo particular por parte de quien lo expidió o de su superior es una excepción, que debe sujetarse a las razones y los procedimientos señalados en la ley.

El artículo 69 del Código Contencioso Administrativo establece que la revocación procede, de oficio o a solicitud de parte:

1. Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la Ley.

2. Cuando el acto no esté conforme con el interés público o social, o atente contra él.

3. Cuando con el acto se cause agravio injustificado a una persona.

El artículo 73 eiusdem señala:

“Artículo 73.- Revocación de actos de carácter particular o concreto. Cuando un acto administrativo haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular.

Pero habrá lugar a la revocación de estos actos, cuando resulten de la aplicación del silencio administrativo positivo, si se dan las causales previstas en el artículo 69, o si fuere evidente que el acto ocurrió por medios ilegales.

Además, siempre podrán revocarse parcialmente los actos administrativos en cuanto sea necesario para corregir simples errores aritméticos o de hecho que no incidan en el sentido de la decisión”.

El artículo 74 del mismo Código estatuye:

“Artículo 74. Procedimiento para la revocación de actos de carácter particular y concreto. Para proceder a la revocación de actos de carácter particular y concreto se adelantará la actuación administrativa en la forma prevista en los artículos 28 y concordantes de este Código. En el acto de revocatoria de los actos presuntos obtenidos por el silencio administrativo positivo se ordenará la cancelación de las escrituras que autoriza el artículo 42 y se ordenará iniciar las acciones penales o disciplinarias correspondientes.

El beneficiario del silencio que hubiere obrado de buena fe, podrá pedir reparación del daño ante la jurisdicción en lo Contencioso Administrativo si el acto presunto se revoca”.

Tiene claro la Corte Constitucional que, como lo manifestó en su Sentencia T-475 del 29 de julio de 1992, el principio de la buena fe implica que la administración está obligada a justificar la revocación de los actos administrativos particulares y concretos y que no está entre sus atribuciones la de atropellar la confianza del particular mediante actos carentes de razonabilidad que contradigan sus propias actuaciones previas. Dijo así la Corporación:

“El principio de la buena fe incorpora la doctrina que proscribe el venire contra factum proprium, según la cual a nadie le es lícito venir contra sus propios actos. La buena fe implica el deber de observar en el futuro la conducta inicialmente desplegada, de cuyo cumplimiento depende en gran parte la se-

riedad del procedimiento administrativo, la credibilidad del Estado y el efecto vinculante de sus actos para los particulares. La revocatoria directa irregular que se manifieste en la suspensión o modificación de un acto administrativo constitutivo de situaciones jurídicas subjetivas, puede hacer patente una contradicción con el principio de buena fe y la doctrina de los actos propios, si la posterior decisión de la autoridad es contradictoria, irrazonable, desproporcionada y extemporánea o está basada en razones similares. Este es el caso, cuando la administración, luego de conceder una licencia de funcionamiento a una persona para el ejercicio de una determinada actividad, luego, sin justificación objetiva y razonable, procede a suspender o revocar dicha autorización, con el quebrantamiento consecuente de la confianza legítima y la prohibición de “venir contra los propios actos”.

Ahora bien, si las aludidas garantías cobijan a la persona amparada por un acto administrativo de carácter particular y concreto cuando por cualquiera de las causas legales va a ser revocado, con mayor razón debe entenderse que la señalada regla de estabilidad y de respeto a los derechos otorgados es aplicable al caso en el cual el acto que concede un permiso o autorización está en firme y la administración pública no ha iniciado ningún trámite tendiente a su revocación.

Así, volviendo al tipo de actos que en esta oportunidad se consideran -los que autorizan en concreto el ejercicio de una cierta actividad- los funcionarios de policía y los llamados a ejercer control y vigilancia no tienen otra alternativa, so pena de incurrir en flagrante abuso de autoridad, que la de aceptar el documento que el particular exhiba, en el cual conste que se le ha conferido permiso o licencia, pues de lo contrario, además de la violación del derecho individual amparado, ningún efecto tendría la decisión administrativa de quien tiene la competencia correspondiente.

Partiendo del principio de la buena fe, que, se repite, obliga a todo servidor público, tales autoridades no pueden presumir la falsedad o la alteración del documento que se les presenta y, por tanto, ni pueden exigir a su titular que adelante trámites enderezados a demostrar su validez o autenticidad, ni les está permitido desconocer de facto las facultades que mediante el acto administrativo le han sido conferidas.

Si alguna duda existe acerca de los enunciados aspectos, deben iniciarse las pertinentes investigaciones y, claro está, el proceso penal correspondiente en el evento de estimarse que los títulos exhibidos ante las autoridades provienen de la comisión de delitos.

Lo que no puede admitirse es que se condene a la persona sin juicio previo, endilgándole haber presentado un documento falso o adulterado, con el sólo

objeto de negarle en la práctica el ejercicio de la actividad lícita que le había sido permitida por un acto administrativo en firme.

El caso concreto.

Está probado que la accionante venía ejerciendo su actividad informal como vendedora de comestibles desde 1983 en la Avenida 4a. entre calles 8a. y 9a. de la ciudad de Cúcuta.

Obra en el expediente fotocopia del “Carnet de Vendedor en la vía pública”, expedido a favor de Inés Espinosa García, en el que consta que se la autorizó para establecer un carro de chorizos y proceder a la venta de chorizos y hamburguesas en la dirección mencionada.

El permiso aparece revalidado hasta el 31 de diciembre de 1994.

No se dilucidará en este estrado lo concerniente a la legitimidad y validez del mencionado documento, pues ello habrá de corresponder a las autoridades competentes. Las pertinentes gestiones ya se han iniciado por la propia administración, según consta en el Oficio No. 1635 del 18 de agosto de 1994, suscrito por el Secretario de Gobierno Municipal de Cúcuta. Este funcionario expresó que quien aparece firmando el permiso exhibido por la accionante no se ha desempeñado como Secretario de Gobierno durante 1993 y 1994 y que, además, en estos años no ha sido renovado ningún permiso.

Del material probatorio puede colegirse que la peticionaria fue desalojada de hecho del lugar que le había sido asignado para desempeñar su oficio de vendedora, pese a que el permiso concedido no había llegado a su fecha de vencimiento, sin que la administración hubiera procedido a reubicarla.

Fue violado así de manera ostensible su derecho al trabajo y se desconoció abiertamente el principio de buena fe que debe regir todas las actuaciones estatales.

Pero, además, al dejar sin efecto el permiso concedido sin haberlo revocado con arreglo a los preceptos legales vigentes, se vulneró el derecho fundamental al debido proceso, que, según el artículo 29 de la Carta, “se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”.

La Inspección Especial de Policía incurrió, a juicio de esta Corte, en un verdadero atropello que amerita, al menos, la pertinente investigación disciplinaria por parte del Ministerio Público. Así lo ordenará la Sentencia.

Es claro que la conducta violatoria de los derechos fundamentales es imputable en primer lugar a dicha inspección, pero la actuación se inició a instancias de la Secretaría de Gobierno, dependencia que había otorgado el permiso.

En efecto, mediante carta radicada el 20 de mayo de 1994, el Administrador del Centro Comercial "Galería", ubicado en la Calle 9a. No. 4-22 de Cúcuta, se dirigió al Secretario de Gobierno para solicitarle el retiro de la caseta que ocupaba Inés Espinosa García, alegando que el humo y la grasa producidos durante el proceso de cocción de los alimentos allí expendidos afectaban la mercancía (ropa, perfumes, lencería) que los propietarios de locales de dicho centro comercial tienen para la venta.

Por medio del memorando 130 del 27 de mayo, el Secretario de Gobierno ordenó a los visitadores de su Despacho que se trasladaran al sitio correspondiente y verificaran si los comerciantes allí ubicados poseían el permiso para la venta y manipulación de alimentos.

"Al realizar la visita -dice el informe manuscrito de los visitadores- se constató que (...) los vendedores de chorizo presentaron permiso (...). La señora Inés Espinosa García presentó carné de manipulador de alimentos".

El 22 de julio el Inspector Especial de Policía de Cúcuta se dirigió al Comandante del Primer Distrito de la Policía Nacional para solicitarle que no se dejaran instalar las tres casetas de venta de comestibles que operaban frente al Centro Comercial, entre ellas la de Inés Espinosa García, pues "a pesar de tener un permiso, no se encuentran inscritos en el Libro de Vendedores Estacionarios que se lleva en la Secretaría de Gobierno".

Este argumento -no hallarse inscrita la peticionaria en el Libro de Registro de vendedores estacionarios- guarda relación con la norma consagrada en el artículo 16 del Acuerdo No. 60 del 26 de septiembre de 1990, emanado del Concejo Municipal de Cúcuta, que dispuso:

"Todo vendedor ambulante o estacionario deberá estar registrado en la Secretaría de Gobierno y dicho registro debe diligenciarse en tres (3) copias, cada una de las cuales se destinará para las siguientes dependencias:

- a. Copia para la Secretaría de Gobierno.
- b. Copia para la Estación de Policía.
- c. Copia para Planeación Municipal".

El mismo acuerdo se ocupó en señalar las sanciones aplicables a los vendedores que no cumplieran con el requisito establecido. Según su artículo 31, "el comerciante informal que contraviniera cualquiera de las normas del presente acuerdo, se sancionará así: la primera vez con el cierre de la caseta, kiosko o similar durante tres días y multa de (\$5.000,00) Cinco Mil Pesos M/L. La segunda vez con el cierre de la caseta durante cinco días y multa de (\$10.000,00) Diez Mil Pesos M/L y, a la tercera vez, con la revocación de la licencia o

permiso y multa de (\$20.000,00 a \$50.000,00) Veinte a Cincuenta Mil Pesos M/L”.

Como puede observarse, la Inspección Especial de Policía, alegando la aludida infracción, no se ciñó en manera alguna al régimen de sanciones previsto en el estatuto que estimaba violado ni aplicó las reglas del debido proceso, que resultaban obligatorias para imponerlas.

Así, no solamente desconoció la gradación establecida para las sanciones en el precepto citado, la última de las cuales era la revocación del permiso, sino que ignoró la existencia de éste y su actual vigencia, imponiendo arbitrariamente a la peticionaria el forzoso retiro de su lugar de trabajo, no con el propósito de recuperar el espacio público, como pudiera pensarse, sino para satisfacer el deseo de un Centro Comercial que, además, no demostró estar verdaderamente perjudicado por la presencia de los vendedores.

Es evidente que la Inspección Especial de Policía no tenía competencia para imponer las sanciones en referencia, pues el parágrafo del artículo 46 del Acuerdo confió provisionalmente las funciones en él señaladas al Coordinador de Ventas Ambulantes de la Secretaría de Gobierno. Y, por otra parte, en el caso de la peticionaria, no se le dió oportunidad de defensa ni se siguió proceso alguno para deducir su responsabilidad por infracción ni para sancionarla.

Será revocada la sentencia de segunda instancia y, en su lugar, se concederá la tutela impetrada, ordenando al Secretario de Gobierno de Cúcuta que, dentro del término de cuarenta y ocho horas (48) horas, confiera a la accionante el permiso que requiere para ejercer su actividad de vendedora de comestibles por un término mínimo equivalente al tiempo en que se le impidió arbitrariamente trabajar. Desde luego, la Secretaría deberá adoptar en forma inmediata las medidas indispensables para reubicar a la solicitante, de manera que pueda trabajar con libertad, conciliando su derecho con el que tiene la comunidad a disponer del espacio público.

IV. DECISION

Con fundamento en las consideraciones precedentes, la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero. REVOCAR el fallo proferido por el Tribunal Superior de Cúcuta -Sala Penal- el 28 de septiembre de 1994, que a su vez había revocado el que

pronunciara en primera instancia el Juzgado Sexto Penal del Circuito de Cúcuta.

Segundo. CONFIRMAR, por las razones aquí expuestas, el fallo proferido el 26 de agosto de 1994 por el Juzgado Sexto Penal del Circuito de Cúcuta en el sentido de conceder la tutela impetrada por Inés Espinosa García.

Dado que la última renovación del permiso otorgado a la peticionaria por la Secretaría de Gobierno de Cúcuta está próxima a vencer, se adiciona el fallo confirmado así:

1. ORDENASE al secretario de Gobierno de Cúcuta que, a más tardar dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación del presente fallo, confiera a la accionante el permiso que requiere para ejercer su actividad como vendedora de comestibles y que fue arbitrariamente desconocido por la Inspección Especial de Policía de esa ciudad.

2. El nuevo permiso se extenderá por el término indispensable para reponer la totalidad del tiempo durante el cual la señora Espinosa García no pudo trabajar en virtud de los actos materia de tutela, es decir, por un lapso equivalente, cuando menos, al transcurrido entre el 22 de julio y el 31 de diciembre de 1994.

3. Bajo la supervisión del Juez Sexto Penal del Circuito, a quien corresponderá velar por el exacto cumplimiento de esta Sentencia, el Secretario de Gobierno de Cúcuta procederá inmediatamente a REUBICAR definitivamente el puesto de venta de la peticionaria, sin menoscabo ni desmejora respecto de su actual lugar de trabajo, adoptando las medidas adecuadas, necesarias y suficientes para que, con ocasión de la actuación administrativa, se arbitre una fórmula que permita la coexistencia del derecho que ella tiene a trabajar y el de la sociedad al espacio público.

Tercero. PREVIENESE al Inspector Especial de Policía de Cúcuta en el sentido de que en el futuro se abstendrá, bajo el apremio de las sanciones previstas en el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, de ejecutar u ordenar cualquier acto que perturbe el pacífico y normal ejercicio de su trabajo por parte de la peticionaria.

Cuarto. Teniendo en cuenta las afirmaciones de la Secretaría de Gobierno de Cúcuta, en el sentido de que puede haberse incurrido en la comisión de delitos en lo que respecta al carnet exhibido por la peticionaria ante las autoridades, y considerando, además, que pudo darse el abuso de autoridad por parte de funcionarios pertenecientes a la Inspección Especial de Policía de esa ciudad, se dará traslado del expediente y de esta providencia a la Fiscalía General de la Nación para lo de su cargo.

Quinto. Para que se investigue la conducta de los funcionarios que adoptaron las decisiones en cuya virtud fueron violados varios derechos fundamentales, REMITASE copia del expediente y de esta sentencia a la Procuraduría General de la Nación.

Sexto. Esta Sentencia se notificará personalmente a la peticionaria, al Secretario de Gobierno de Cúcuta y al Inspector Especial de Policía de la misma ciudad.

Séptimo. LIBRESE la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO, Magistrado Ponente
Presidente de la Sala

HERNANDO HERRERA VERGARA, Magistrado,

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO, Secretaria General

SENTENCIA No. T-579 de diciembre 14 de 1994

DERECHOS FUNDAMENTALES-Ejercicio

Las personas son libres en Colombia para ejercer los derechos fundamentales, mientras respeten los de los demás y no abusen de los suyos. Corresponde al Congreso desarrollar la Constitución y precisar a partir de qué límites se irrespetan los derechos ajenos o se abusa de los propios; pero al cumplir esa función, no puede desvirtuar las pautas reguladoras establecidas, desconociendo la autonomía moral de la persona que la propia Carta reconoce y protege. Dentro de ese marco constitucional, el legislador fija los límites básicos para el libre ejercicio de los derechos fundamentales en leyes estatutarias, y los complementa, eventualmente, con leyes ordinarias en las que desarrolla la regulación. El contenido de estas leyes obedece a las prioridades y criterios del legislador, pero no puede sobrepasar límites constitucionales como el respeto por la dignidad de la persona, la igualdad de los destinatarios frente al ordenamiento, y la posibilidad física de acatar sus mandatos.

TRIBUNAL DE ETICA MEDICA-Límites/ LIBERTAD DE OPINION-Vulneración

Es claro que la acción de nulidad procede en contra de las resoluciones de los tribunales de ética médica y, por tanto, el actor de la tutela cuenta con otro mecanismo de defensa judicial. Sin embargo, la Sala encuentra en el caso sub-judice, una cuestión constitucional que sobrepasa los linderos de la legalidad del proceso disciplinario adelantado en contra del peticionario: se vulnera el derecho fundamental a la libertad de opinión, cuando su ejercicio se sanciona como falta a la ética médica.

Es que no resulta congruente con la normatividad básica que hoy nos rige, hacer del ejercicio de un derecho fundamental una falta ética, sancionable por Tribunal alguno.

CENSURA/LIBERTAD DE PRENSA

La Corte se ha ocupado repetidamente de las cuestiones que se plantean alrededor de la libertad de expresión, la libertad de prensa y la protección de los derechos de quienes se sienten afectados por los contenidos de las publicaciones periodísticas. El periódico es libre para decidir qué se publica en sus páginas, puesto que la Constitución es tajante al estipular que “no habrá censura”. Tal postulado es necesario para garantizar tanto la libertad de prensa como la libre expresión de las ideas y opiniones, propias ambas de un régimen democrático como el consagrado en el artículo 1^o del Estatuto Superior.

FALTAS A LA ETICA MEDICA/ CODIGO DE ETICA MEDICA-Interpretación

La Corte se enfrenta en el presente caso con una norma legal anterior a la Constitución, cuya interpretación por los operadores jurídicos viola los derechos fundamentales consagrados en la Carta Política; y es previsible que los tribunales de ética médica, convencidos de que procede tal lectura de la ley, la seguirán aplicando. Pero, la misma norma puede ser interpretada respetando el ordenamiento constitucional vigente; por eso, es oportuno traer a cuento el artículo 24 del Decreto 2591 de 1991, donde se indica que el juez de tutela “... también prevendrá a las autoridades en los demás casos en que lo considere adecuado para evitar la repetición de la misma acción u omisión”.

TRIBUNAL DE ETICA MEDICA-Límites en las sanciones

Con la sanción del Tribunal de Etica Médica se violó el derecho fundamental del peticionario a expresar y difundir libremente sus opiniones. Al sancionarle ese Tribunal por el ejercicio de la libertad de expresión, actuó sobrepasando su competencia y, por tanto, también resultó violado el derecho al debido proceso. Además, siendo la sanción ético-disciplinaria ilegítima, su divulgación constituye una violación injustificada a los derechos fundamentales al buen nombre y a la honra del peticionario, que también se tutelarán.

Ref.: Expediente No. T-42943.

Acción de tutela en contra del Tribunal de Etica Médica del Valle del Cauca, por la presunta violación de los derechos al debido proceso, a la honra, a la

dignidad, al buen nombre, a la libertad de expresión y a la protección de la actividad periodística.

Temas:

- Improcedencia de la regulación del ejercicio de los derechos fundamentales a través de la expedición de Códigos de Ética Profesional.

- Limitación material de la competencia sancionatoria de los Tribunales de ética profesional.

Actor: Daniel Augusto Miranda Arroyo.

Magistrado Ponente: Dr. CARLOS GAVIRIA DIAZ.

Santafé de Bogotá D.C., catorce (14) de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

La Sala Cuarta de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, compuesta por los Magistrados Dr. José Gregorio Hernández Galindo, Dr. Hernando Herrera Vergara y Dr. Carlos Gaviria Díaz, éste último en calidad de ponente,

EN NOMBRE DEL PUEBLO
Y
POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

Procede a dictar sentencia en la revisión de los fallos de instancia proferidos dentro del trámite del proceso de la referencia.

ANTECEDENTES

1. HECHOS.

Daniel Augusto Miranda Arroyo dirigió al Director del Diario “La Patria” de Manizales, una carta que, bajo el título “Los Tribunales Médicos”, publicó ese periódico en su edición del 2 de agosto de 1992. El texto de la misiva es el siguiente:

“Sr. Director:

“Los honorables tribunales de ética médica van en camino de desaparecer por falta de peso y de pesos. Lo segundo es fruto de la falta de recursos para desarrollar las leyes en un país subdesarrollado. Lo primero es que algunos honorables magistrados han resultado vanos en la balanza donde se valoran las

trayectorias y uno tiene la impresión que esas designaciones o elecciones tienen por objeto llenar curriculum vitae para colmar vanidades”.

“En el honorable tribunal de ética de Manizales o de Caldas o de la región a algunos magistrados los han tenido que lavar con potasa pero se les sigue viendo la larguísima cola de paja. Un magistrado hace ya varios años abandonaba los quirófanos del hospitalito dejando a los niños en las mesas de cirugía cuando le mencionaban que a su jefe político le habían tumbado. Otro magistrado, actuando como director científico del hasta hace poco Hospital Universitario de Caldas y bien conocido por su fanatismo sexual, hizo echar a un médico de los Seguros Sociales sin ninguna investigación y llevado el caso hasta el Honorable Tribunal de lo Contencioso Administrativo hizo restituir al galeno a su puesto y teniendo que pagar el Seguro Social de Manizales una suma millonaria por indemnización con la plata de los empleados y trabajadores. Y otro honorable magistrado, meses antes de su designación, cometió el acto más miserable e inhumano que un médico pueda cometer: Se le arrojó sexualmente a una paciente de Cajanal en su lecho de enferma en la Clínica de la Presentación. ¡Qué ejemplaridad! y si eso ocurre en el ombligo del departamento Modelo de Colombia qué estará ocurriendo en ciudades corrompidas hasta los tuétanos como Barranquilla, Medellín y algunas otras capitales que diariamente ocupan las páginas judiciales de los periódicos. Además, Sr. Director, en algunos departamentos no se han podido integrar estos tribunales porque los médicos han tenido escrúpulos de conciencia para arrojar la primera piedra.

“Estos tribunales de la ética médica, su fin no escrito, es absolver a los médicos violadores de la ley provenientes de las élites del Establishment y escudriñar con rabiosa arrogancia a las montoneras de médicos que no pertenecen a las roscas. Pero ya los Jueces de la República se han dado cuenta de la contra-evidencia de los fallos y han comenzado a condenar a los infractores de la ley absueltos por los tribunales de la ética o por las roscas institucionales. Es que Colombia, Dr. Restrepo, no tolera ninguna otra forma de justicia paralela si se quiere seguir figurando en el concierto mundial como un estado de derecho.

Del Sr. Director, atentamente,

Daniel A. Miranda MD-FACS

C.C. No. 1.195.394 de Manizales” (folio 1 del tercer cuaderno).

Ante la publicación, el Tribunal de Ética Médica de Caldas solicitó al presidente del Tribunal Nacional, iniciar una investigación ético-disciplinaria en contra de su autor.

Tal petición fue devuelta porque el Tribunal Nacional carece de competencia para adelantar la primera etapa de esa clase de actuaciones; todos los miembros de la corporación gremial de Caldas se declararon entonces impedidos, y se remitió la documentación al ente correspondiente del Valle del Cauca.

El Tribunal de Ética Médica de ese Departamento dispuso la apertura de investigación disciplinaria en contra de Daniel Augusto Miranda Arroyo, el 14 de septiembre de 1992, y el procedimiento culminó con la expedición de la Resolución No. 011-93, del 16 de noviembre, por medio de la cual se decidió: “Declarar que el Dr. Daniel Augusto Miranda Arroyo, de las condiciones civiles conocidas, es responsable de la violación del artículo 29 del Código de Ética Médica y, consecuentemente, IMPONESELE como Sanción la de Censura Escrita y Pública” (folio 295 del tercer cuaderno). El recurso de reposición que interpuso el afectado en contra de esta resolución, no prosperó.

Además, el Dr. Jaime Villegas Velásquez, presidente del Tribunal de Ética Médica de Caldas, denunció la presunta comisión de los delitos de injuria y calumnia en que habría incurrido Daniel Augusto Miranda Arroyo con la publicación del texto transcrito. Luego de las averiguaciones pertinentes, el Juzgado Primero Penal Municipal de Manizales calificó el mérito de la investigación, el 17 de febrero de 1994, en auto mediante el cual decidió proferir “...preclusión de la instrucción en favor del Dr. Miranda Arroyo, por atipicidad de la conducta enunciada, requisito que se cumple suficientemente en el caso presente...” (folios 1 a 23 del primer cuaderno).

2. DEMANDA DE TUTELA.

Una vez en firme la resolución por medio de la cual se le sancionó disciplinariamente, Miranda Arroyo interpuso la acción de tutela como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Aduce que la corporación demandada violó su derecho al debido proceso, pues en el trámite cumplido no se respetaron los términos señalados en la Ley 23 de 1981 -Código de Ética Médica-, no se valoraron debidamente las pruebas que le favorecen, no se le notificó personalmente la Resolución 011-93, no se investigaron algunos asuntos relevantes y no se le respetó la presunción de inocencia.

Además, pretende que se le violaron sus derechos fundamentales a la honra y buen nombre, cuando el tribunal ético publicó la amonestación injusta con la que fue sancionado.

Finalmente, el actor reclama que se le vulneró el derecho a la libertad de expresión y se le ocasionó un perjuicio irremediable: “Por pretender con su

investigación prolongada y fallo sancionatorio impedir mi derecho fundamental a opinar públicamente o periodísticamente (sic), sobre hechos que conozco como ciertos y que puedo probar como lo hice, colocándome a las puertas de más sanciones si opino (arts. 55 y 56 del Decreto Reglamentario 3380 de 1981, artículos 13-20-73 de la Constitución Nacional)” -folio 85 del primer cuaderno-

Para lograr restablecer la eficacia de sus derechos y evitar el perjuicio irremediable, pretende que se decrete la nulidad de la Resolución 011-93 del Tribunal de Ética Médica del Valle del Cauca, que se le ordene a esa corporación dar al fallo de tutela, la misma difusión que se prodigó a la sanción disciplinaria, y que se mande abrir investigación en contra de los responsables de los hechos frente a los cuales impetra amparo.

3. FALLO DE PRIMERA INSTANCIA.

La Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali, decidió negar la tutela solicitada por el Dr. Daniel Augusto Miranda Arroyo, en sentencia de mayo 5 del presente año, con las siguientes consideraciones:

“Si se repara lo actuado en el susodicho proceso fácil se infiere que tales términos no se cumplieron a cabalidad, tal como lo alega el accionante. Empero no por ello puede deducirse que esa omisión pueda implicar la prosperidad del amparo solicitado, como quiera que aunque tardíamente se agotaron en su totalidad aquellos pasos procesales, quedando así cumplido el juzgamiento.

“No obstante lo anterior, no se puede pasar por alto que tal dilación atenta contra los conceptos de eficacia y eficiencia -principios rectores de la administración de justicia-, e implica obstrucción irregular para el acceso a la eficaz administración de justicia, derecho éste que es de carácter fundamental según la jurisprudencia (art. 229 C.N.). Así entonces pudo violarse el debido proceso, pero como cuando se inició el presente trámite de tutela aquella actuación disciplinaria había terminado, al igual que la violación del derecho merced a la mora, ahora, siendo hechos cumplidos, no cabe otro correctivo que conminar a aquel juzgador para que en adelante no repita ese proceder omisivo (Art. 24, Dcto. 2591/91).

“...En la resolución sancionatoria el Tribunal sí toma en consideración el dicho de aquellos testigos. Así consta en el texto de la ponencia presentada por el Magistrado Instructor inserta en el texto del fallo (fls. 286 s.s., cuad. 1o. del Tribunal de Ética). Otra cosa es que el análisis que de esa prueba hizo el Tribunal y las conclusiones que obtuvo, no coincidan con las del interesado. En tal evento esa disparidad de pareceres pudo discutirse mediante recurso de reposición y podría plantearse en el ejercicio de la correspondiente acción contencioso administrativa, pero no puede ser fundamento de la acción de

tutela ya que el fallo así concebido no implica agravio a los derechos fundamentales que se invocan en esta oportunidad, tanto más si se considera que al final la sanción que se le impuso a aquél no obedeció en particular a que no fuese verídico el abuso sexual que pretende demostrar con los mencionados testimonios, sino porque él, con su artículo de prensa, fue desleal y desconsiderado con sus colegas.

“En el expediente anexo no consta que se haya violado el principio de la presunción de inocencia por las comunicaciones referidas en el anterior numeral 13 -que como se vió son simples voces de solidaridad ajenas a la decisión finalmente adoptada-, ni porque algunos Magistrados hubiesen hecho por su cuenta averiguaciones sobre los hechos litigados, pues lo cierto de todo es que el hecho punible tuvo plena comprobación cuando el inculpado reconoció la autoría de su ofensivo artículo de prensa, causa obvia de responsabilidad disciplinaria por falta a la ética médica.

“Desde luego que tampoco el proceso disciplinario se adelantó para impedir al infractor emitir públicamente sus opiniones. En lado alguno se ha hecho semejante advertencia, ni median circunstancias que permitan suponerlo así. Si el accionante -como lo repite- conoce tales hechos, debe colocarlos en conocimiento de la autoridad competente para que los investigue y si es del caso sancione a quien corresponda, pero no difundirlos de la manera ya conocida pues así naturalmente desborda derechos ajenos”.

“En este orden de ideas es preciso concluir que la acción promovida por el Dr. Daniel A. Miranda Arroyo es de suyo improcedente e infundada, como quiera que en las condiciones vistas resulta enteramente equivocado sostener que merced al proceso que se le adelantó por el Tribunal de Ética Médica del Valle del Cauca se haya mancillado su honra y buen nombre, como tampoco se le dió un trato degradante, puesto que la sanción de censura escrita y pública tiene expresa consagración en los aludidos artículos 83 de la Ley 28 de 1981 y 51 del Decreto 3380 de 1981, y está acorde con la gravedad de la falta que cometió, la cual fue establecida en conformidad con la ley adjetiva, por tribunal competente, con pruebas controvertidas y, en fin, con ajuste a las formas del debido proceso (folios 106 a 115 del primer cuaderno).

4. IMPUGNACION.

Dentro del término legal, el demandante impugnó el fallo reseñado, manifestando los siguientes motivos para su inconformidad:

1. Si el juez encuentra que se incumplieron los términos señalados por la ley, como ocurrió en este caso, debe tutelar el derecho al debido proceso, en lugar de desestimar el asunto como hizo la Sala del Tribunal.

2. Sobre el caso del intento de violación, afirma que no lo denunció a las autoridades competentes, porque no era a él a quien correspondía hacerlo, y porque la paciente le contó lo ocurrido, con la condición de que mantuviera bajo la reserva del secreto profesional su identidad y la del médico implicado.

3 “Cuando yo difundí los hechos, lo hice, reitero, sin mencionar nombres de implicados, sin el propósito de ofender o injuriar a persona alguna en particular, como para “desbordar derechos ajenos”, y con la convicción plena, íntima, profunda y legítima, de que alertaba al cuerpo médico sobre la conducta de magistrados y sus actuaciones procesales. ¿Acaso puede catalogarse a un médico de ser desleal y desconsiderado con sus colegas cuando, en términos generales, los previene sobre hechos tan lamentables, tan reprochables, como los describí en mi artículo? No haberlo hecho hubiese sido lo reprochable” (folio 129 del primer cuaderno).

4. Insiste en que las pruebas que presentó en su defensa no fueron valoradas en el proceso disciplinario, así se hayan mencionado en el informe del sustanciador.

5. “...La sanción de censura escrita y pública, me impone la mordaza, el silencio, conminado a que si escribo otra vez sobre ello, es decir, si ‘reincido’, se me sancionará con más drasticidad. ¿Es esto justo? ¿No se propicia así el encubrimiento y la impunidad? Se viola así mi Derecho Fundamental a opinar, detrás de una supuesta falta a la lealtad y consideración con mis colegas” (folio 131 del primer cuaderno).

6. Los otros casos comentados en el artículo, fueron conocidos y fallados por diversos entes judiciales, como se probó ante el Juzgado Penal.

5. FALLO DE SEGUNDA INSTANCIA.

La Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia decidió confirmar la sentencia impugnada, el 7 de julio del presente año, basándose en las siguientes consideraciones:

“Del anterior recuento se aprecia que no aparece acreditada violación alguna a las garantías procesales que constituyen el ‘debido proceso’, sin que sea factible que pueda abrirse paso la acción incoada, toda vez que de conformidad con lo establecido por los artículos 74 a 84 de la Ley 23 de 1981, el proceso disciplinario se surtió por los ritos establecidos en la legislación vigente.

“Si bien es cierto, como lo anotó el a-quo, ciertos términos no se cumplieron a cabalidad, como quedara dicho arriba, de tal proceder no se advierte la presencia de una dilación injustificada, por cuanto el proceso disciplinario que

motivó la presente acción, se impulsó y decidió sin que se denote violación al derecho fundamental al debido proceso del actor en tutela.

“A más de lo anterior, se duele el accionante de que el Tribunal Médico del Valle no apreció las pruebas ni los testimonios por él aportados al proceso, vulnerándose de esta forma su derecho de defensa. Como en tantas oportunidades lo ha sostenido esta Corporación, es necesario recordar que la acción de tutela no es la vía adecuada y expedita para lograr que se haga un nuevo examen de la ponderación que de la prueba hizo el fallador competente.

“Así las cosas, al no encontrarse probada la vulneración a los derechos fundamentales que el actor considera lesionados, la conclusión que se sigue es que por haberse proferido con arreglo a derecho, la decisión denegatoria del amparo solicitado ha de recibir integral confirmación” (folios 9 a 28 del segundo cuaderno).

CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Competencia.

La Corte Constitucional es competente para conocer de la revisión de los fallos de instancia proferidos durante el trámite de este proceso, en virtud de los artículos 86 y 241 de la Constitución. A la Sala Cuarta de Revisión de Tutelas le corresponde adoptar la providencia correspondiente, de acuerdo con el reglamento interno y el auto de la Sala de Selección No. Nueve (9), del dos (2) de septiembre de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

La acción de tutela, por regla general, no procede en contra de particulares; en este caso sin embargo, se cumple el requisito del artículo 42, numeral 8, del Decreto 2591 de 1991, ya que el artículo 73 de la Ley 23 de 1981, establece: “Los Tribunales Etico-Profesionales, en ejercicio de las atribuciones que se les confiere mediante la presente ley, cumplen una función pública, pero sus integrantes por el solo hecho de serlo, no adquieren el carácter de funcionarios públicos”.

2. Ejercicio de los derechos fundamentales y códigos de ética profesional.

El Estado social de derecho organizado por el Constituyente de 1991, tiene como uno de sus fines garantizar la efectividad de los derechos y deberes consagrados en la Carta Política (art. 2^o); para hacer posible la aplicación de esa garantía, el legislador desarrolla tanto los derechos como los deberes, y señala cuándo, en el ejercicio de aquellos, se incurre en la transgresión de éstos; en otras palabras, fija el límite a partir del cual se irrespeta el derecho de los demás, al ejercer abusivamente el propio.

A propósito de los alcances de la facultad del legislador para desarrollar los derechos fundamentales consagrados por el Constituyente, plantea la Corte una primera consideración básica: ¿pueden los códigos de ética profesional restringir el ejercicio de los derechos fundamentales?

La regulación legislativa del ejercicio de los derechos fundamentales, debe partir del reconocimiento de los límites ontológicos del derecho como forma de regulación de la conducta interferida; así lo precisó la Corte en la Sentencia C-221/94 (5 de mayo):

“Más allá de las disputas de escuelas acerca de la naturaleza del derecho, puede afirmarse con certeza que lo que caracteriza a esa forma específica de control de la conducta humana es el tener como objeto de regulación el comportamiento interferido, esto es, las acciones de una persona en la medida en que injieren en la órbita de acción de otra u otras, se entrecruzan con ella, la interfieren. Mientras esto no ocurra, es la norma moral la que evalúa la conducta del sujeto actuante (incluyendo la conducta omisiva dentro de la categoría genérica de la acción). Por eso se dice, con toda propiedad, que mientras el derecho es ad alterum, la moral es ab agentis o, de otro modo, que mientras la norma jurídica es bilateral, la moral es unilateral. En lenguaje hohfeldiano, puede afirmarse que el precepto del derecho crea siempre una situación desventajosa correlativa a una situación ventajosa. En el caso concreto, cuyo análisis importa, un deber correlativo a un derecho.

“...En otros términos: el legislador puede prescribirme la forma en que debo comportarme con otros, pero no la forma en que debo comportarme conmigo mismo, en la medida en que mi conducta no interfiere con la órbita de acción de nadie...”.

En consecuencia, el Constituyente asignó al legislador la competencia para regular el ejercicio de los derechos fundamentales, dentro de límites ónticos como el señalado, que restringen los posibles contenidos de tal regulación, y hacen posible, para las autoridades, el respeto por la persona como ente moralmente libre. Además, permiten hacer efectiva a cada quien, la posibilidad de escoger su propio ideal de desarrollo personal, y de las condiciones de vida en las que busca realizarlo.

Pero esos no son los únicos límites que restringen los posibles contenidos legales en esta materia. El Congreso debe atender también a la clase de ley con la que desarrolla normativamente los derechos de las personas, pues han de diferenciarse los contenidos de las leyes estatutarias, de los de las ordinarias -y los códigos-, de acuerdo con la doctrina expuesta, entre otras, en las Sentencias C-311 y C-313 de 1994:

“La caracterización de la ley estatutaria comprende, entonces, varios aspectos; desde un punto de vista material, el artículo 152 Superior contempla un conjunto de materias que deben integrar el contenido de las respectivas leyes; mientras que, a partir de una perspectiva eminentemente formal se exige una mayoría calificada -absoluta- y el trámite dentro de una sola legislatura, a todo lo cual se agrega el control previo de constitucionalidad “de los proyectos de leyes estatutarias, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación” (art. 241 No. 8o.).

“Es evidente que el derecho a la libertad personal, plasmado en el artículo 28 del Estatuto Superior, corresponde cabalmente a una de las materias que el Constituyente reservó al ámbito de las leyes estatutarias por tratarse de un derecho constitucional fundamental que, además, se ubica en la base misma de un Estado social y democrático de derecho (art. 1º C.N.). Empero, cabe destacar que el contenido material de la ley estatutaria debe ser delimitado y que esta necesidad adquiere particular importancia tratándose de los derechos fundamentales, porque difícilmente pueden detectarse en todo el ordenamiento jurídico sectores que no acusen la influencia de estos derechos o que no correspondan, de algún modo, a un desarrollo, concreción o manifestación de ellos. Si se prohijara la tesis extrema de que la totalidad de las implicaciones o facetas propias de los derechos constitucionales fundamentales deben ser objeto de regulación por medio de ley estatutaria, se llegaría a la situación absurda de configurar un ordenamiento integrado en su mayor parte por esta clase de leyes que, al expandir en forma inconveniente su ámbito, petrificarían una enorme proporción de la normatividad, y de paso vaciarían a la ley ordinaria de su contenido, dejándole un escaso margen de operatividad, a punto tal que lo excepcional devendría en lo corriente y a la inversa” (C-313/94, 7 de julio, Sala Cuarta de Revisión).

Así, algunos contenidos básicos de la regulación del ejercicio de los derechos de las personas, requieren de su consagración en leyes estatutarias, que por la especialidad con la que las revistió el Constituyente, sólo pueden ser expedidas por el Congreso, a través de un procedimiento calificado. En consecuencia, los límites para el ejercicio de los derechos fundamentales así establecidos, marcan fronteras de la libertad individual, que no pueden ser legítimamente restringidas por ninguna otra autoridad en tiempo de paz, ni por el legislador a través de leyes ordinarias y códigos.

A más de los límites generales que se impone a la libertad de las personas en las leyes estatutarias, en leyes ordinarias se establecen otros que son obligatorios para todas ellas, pues, en tales leyes, el Congreso precisa el alcance de los derechos fundamentales (y las consecuencias que deben seguirse de su ejercicio abusivo, o del incumplimiento de las obligaciones que con ellos se generan), prescindiendo de considerar si la persona está revestida de la calidad de servidor

público, ejerce esta o aquella profesión u oficio, ostenta este o aquel estado civil, goza de un determinado nivel social, económico, político o cultural, etc.

Resumiendo: las personas son libres en Colombia para ejercer los derechos fundamentales, mientras respeten los de los demás y no abusen de los suyos. Corresponde al Congreso desarrollar la Constitución y precisar a partir de qué límites se irrespetan los derechos ajenos o se abusa de los propios; pero al cumplir esa función, no puede desvirtuar las pautas reguladoras establecidas, desconociendo la autonomía moral de la persona que la propia Carta reconoce y protege. Dentro de ese marco constitucional, el legislador fija los límites básicos para el libre ejercicio de los derechos fundamentales en leyes estatutarias, y los complementa, eventualmente, con leyes ordinarias en las que desarrolla la regulación. El contenido de estas leyes obedece a las prioridades y criterios del legislador, pero no puede sobrepasar límites constitucionales como el respeto por la dignidad de la persona, la igualdad de los destinatarios frente al ordenamiento, y la posibilidad física de acatar sus mandatos.

Finalmente, la Constitución autoriza al Congreso para restringir de un modo más drástico algún derecho fundamental; pero las leyes que expida para cumplir tal cometido, sólo pueden tener como destinatario al grupo o categoría de personas determinado por el Constituyente, y el límite especial que desarrollen no puede exceder a lo indicado por el Estatuto Superior. Tal es el caso del artículo 56, que autoriza la limitación del derecho de huelga, sólo para los trabajadores vinculados a la prestación de los servicios públicos esenciales; el 26, que autoriza la restricción del ejercicio de las profesiones, artes y oficios, que implican un riesgo social o requieren preparación académica; el 100, que autoriza limitar el ejercicio de los derechos políticos a los extranjeros residentes en Colombia, entre otros.

Ahora bien: en los códigos de ética profesional se consagran como faltas, una serie de comportamientos que el legislador considera indeseables en el ejercicio de una profesión, y se señalan las sanciones que deben imponerse a quien incurra en tales faltas. A través de esta clase de códigos se imponen restricciones al libre ejercicio profesional, que van más allá de la exigencia de títulos de idoneidad, y de la previsión del riesgo social que comporta el ejercicio de algunas actividades (artículo 26 C.N.).

Así, teniendo en cuenta la manera en que el Constituyente reguló la competencia del legislador para restringir el ejercicio de los derechos fundamentales, se ha de concluir que los códigos de ética profesional expedidos por el Congreso, sólo tienen fundamento constitucional, si hacen parte del régimen legal bajo el cual: "...Las autoridades competentes inspeccionarán y vigilarán el ejercicio de las profesiones...", según el artículo 26 Superior.

Corolario de lo anterior, es que el legislador se extralimita en la función de desarrollar las restricciones que constitucionalmente puede imponer al ejercicio de los derechos fundamentales, cuando expide un código de ética en el que se limite cualquier derecho fundamental diferente al libre ejercicio de la profesión regulada en él.

3. Alcance de la competencia sancionadora de los Tribunales de ética profesional.

Para completar el examen de los asuntos básicos relevantes en esta revisión, también ha de darse respuesta a la pregunta ¿pueden los tribunales llamados a aplicar los códigos de ética profesional imponer sanciones por conductas que no se relacionan con el ejercicio de la respectiva profesión y constituyen, en cambio, el ejercicio de un derecho fundamental?

Respecto a la inspección y vigilancia de las calidades éticas con las que se ejerce una profesión, arte u oficio, existen en el país dos formas de regulación válidas: la libremente aceptada por los miembros de una asociación gremial, y la impuesta por el ordenamiento a todos los que practiquen una de esas actividades.

En el primero de los casos, un grupo de personas que comparten la misma actividad profesional pueden organizarse, adoptar su propio código de ética y crear los órganos a los cuales el conglomerado otorga competencia para aplicarlo. La libertad para proceder así, encuentra respaldo en la Constitución (art. 38 C.N.), mientras no se vulneren derechos ajenos y no se contravenga el ordenamiento legal, como -por ejemplo- lo reconoció la Corte Constitucional al Círculo de Periodistas de Bogotá (CPB), en la Sentencia T-274/93 (19 de julio, Magistrado Ponente Dr. Jorge Arango Mejía) y a la organización de la campaña presidencial de Ernesto Samper, en la Sentencia T-144/94 de esta Sala de Revisión (23 de marzo).

En el segundo caso, la inspección y vigilancia del ejercicio profesional, están reguladas por el ordenamiento para todos los que practiquen una determinada actividad, prescindiendo de considerar su membresía gremial. Así ocurre con el ejercicio de la abogacía, para el cual la misma Constitución (artículo 256 numeral 3), asignó la competencia para imponer sanciones ético-profesionales al Consejo Superior de la Judicatura o a los Consejos Seccionales.

Para la inspección y vigilancia de las demás profesiones, se requiere de una ley que señale cuáles son las autoridades competentes y qué facultades pueden ejercer; pero, es preciso insistir, teniendo como destinatarios de las normas que esas autoridades aplicarán, única y exclusivamente a quienes practiquen la profesión regulada, y sólo por razón del ejercicio de ella.

4. El caso sometido a revisión.

4.1. Procedencia de la tutela, aún existiendo otro mecanismo de defensa judicial.

El demandante solicitó el amparo de sus derechos fundamentales como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, mientras acude ante la jurisdicción contencioso administrativa en procura de la declaración de nulidad de la Resolución 011-93.

A su vez, la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali y la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, consideraron que no existía violación a los derechos fundamentales de Miranda Arroyo, y ello les relevaba de examinar la existencia de un daño irremediable, y la consiguiente procedencia de la tutela.

Es claro que la acción de nulidad procede en contra de las resoluciones de los tribunales de ética médica y, por tanto, el actor de la tutela cuenta con otro mecanismo de defensa judicial. Sin embargo, la Sala encuentra en el caso sub judice, una cuestión constitucional que sobrepasa los linderos de la legalidad del proceso disciplinario adelantado en contra de Miranda Arroyo: se vulnera el derecho fundamental a la libertad de opinión, cuando su ejercicio se sanciona como falta a la ética médica. Es que no resulta congruente con la normatividad básica que hoy nos rige, hacer del ejercicio de un derecho fundamental una falta ética, sancionable por Tribunal alguno.

Además, tanto la Ley 23 de 1981 -código de ética médica-, como su reglamentación -Decreto 3380 del mismo año-, son previos a la expedición de la Constitución vigente, y ello hace necesario, como ya se evidenció en las consideraciones básicas precedentes, fijar el alcance de esas normas respecto del ejercicio de los derechos fundamentales consagrados en el nuevo Estatuto Superior.

Por estas razones, la Sala procede a decidir sobre el amparo solicitado por Miranda Arroyo, no como mecanismo transitorio, sino de manera definitiva.

4.2. Procedencia de juicios ético-profesionales a propósito de publicaciones periodísticas.

Debe iniciarse el estudio de la solicitud de tutela y los fallos que negaron el amparo constitucional en este caso, esclareciendo la naturaleza de la actuación por la que se sancionó al médico Miranda Arroyo, para saber qué clase de responsabilidad podía exigirsele válidamente.

Según las pruebas que obran en el expediente, una persona dirigió una carta al director de un periódico, en la que expresó su opinión sobre la institución de los tribunales de ética médica, su funcionamiento y las calidades de algunos

de los que componen el de su departamento, sin identificarlos. El director de ese diario decidió publicar la misiva, en la sección dedicada a difundir la opinión de los lectores.

La Corte se ha ocupado repetidamente de las cuestiones que se plantean alrededor de la libertad de expresión, la libertad de prensa y la protección de los derechos de quienes se sienten afectados por los contenidos de las publicaciones periodísticas; véanse por ejemplo, las Sentencias 512 de 1992, 50, 80, 274, 563, 595 y 596 de 1993, y 484 de 1994.

En un fallo reciente (Sentencia 484 de 1994, Magistrado Ponente Dr. Jorge Arango Mejía), la Corte señaló que el periódico es libre para decidir qué se publica en sus páginas, puesto que la Constitución es tajante al estipular que “no habrá censura” (artículo 20). Tal postulado es necesario para garantizar tanto la libertad de prensa como la libre expresión de las ideas y opiniones, propias ambas de un régimen democrático como el consagrado en el artículo 1º del Estatuto Superior.

Una vez difundida la publicación, y dado que tanto el autor como el editor de la misma son responsables, a la persona que se siente violentada en sus derechos como efecto de la circulación del texto publicado, la Carta Política le garantiza “...el derecho a la rectificación en condiciones de equidad”. Sin embargo, después de la publicación de la carta de Miranda Arroyo en La Patria, ni el Tribunal de Ética Médica de Caldas, ni los Magistrados que lo conforman, intentaron ejercerlo.

Sí acudió el Presidente de ese Tribunal, a denunciar la comisión de los delitos de injuria y calumnia, presuntamente perpetrados con la publicación de Miranda Arroyo. Como se anotó, la autoridad penal competente indagó los hechos y declaró que la conducta del autor de la publicación, claramente resultaba atípica. En consecuencia, no sólo se le exoneró de toda responsabilidad penal, sino que tal decisión hizo improcedente la reclamación de responsabilidad civil por el mismo hecho.

Resta entonces preguntar si a Miranda Arroyo se le podía reclamar responsabilidad ética en razón de la publicación de sus opiniones y quién sería el competente para hacerlo.

Al cumplir con la revisión de otro proceso (Expediente No. T-12301), la Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional pudo verificar que el Congreso no ha aprobado un código de ética para el comunicador social y que, por tanto, no existe norma legal alguna con base en la cual se pueda juzgar la ética de los periodistas o de los colaboradores esporádicos en el manejo y presentación de la información. Aunque la Sala advirtió que la competencia de los jueces de la República no se afecta por la existencia o falta de un código tal,

concluyó que el juicio sobre lo ético del manejo y presentación de la información a través de los medios de comunicación escritos, sólo procede con base en el sometimiento voluntario de la persona al criterio de una organización de profesionales del periodismo, y no de otra profesión, arte u oficio (Sentencia T-274/93, 19 de julio, Magistrado Ponente Jorge Arango Mejía).

Si tal es la situación para un periodista, con mayor razón ha de serlo para un simple ciudadano, no sujeto a las normas reguladoras de la ética del comunicador.

El artículo 29 de la Ley 23 de 1981 y la competencia de los Tribunales de Ética Médica.

El artículo 29 de la Ley 23 de 1981 (febrero 18, “Por la cual se dictan normas en materia de ética médica”), establece: “La lealtad y la consideración mutuas constituyen el fundamento esencial de las relaciones entre los médicos”.

Ni el Tribunal de ética médica del Valle, ni los jueces de tutela pusieron en cuestión la competencia del primero para sancionar a Miranda Arroyo, así la conducta de éste hubiera resultado penalmente irrelevante (tal como lo declararon los funcionarios competentes) y no pudiera considerarse, razonablemente, como ejercicio de la medicina.

Así, la Corte se enfrenta en el presente caso con una norma legal anterior a la Constitución, cuya interpretación por los operadores jurídicos viola los derechos fundamentales consagrados en la Carta Política; y es previsible que los tribunales de ética médica, convencidos de que procede tal lectura de la ley, la seguirán aplicando. Pero, la misma norma puede ser interpretada respetando el ordenamiento constitucional vigente; por eso, es oportuno traer a cuento el artículo 24 del Decreto 2591 de 1991, donde se indica que el juez de tutela “... también prevendrá a las autoridades en los demás casos en que lo considere adecuado para evitar la repetición de la misma acción u omisión”.

En el caso que se revisa, es claro que la interpretación del artículo 29 de la Ley 23 de 1981, con cuya aplicación se violaron los derechos fundamentales de Miranda Arroyo, es compartida por el Tribunal Nacional de Ética Médica y por sus seccionales, a más de los jueces de instancia. Por ello, es de esperar que, como teme el actor, cualquier futuro acto suyo de ejercicio de la libertad de expresión sea sancionado como reincidencia en faltas a la ética médica, y que el ejercicio de ese derecho fundamental por otro galeno, sea tratado como lo fueron sus opiniones.

Por tanto, la Corte advertirá al Tribunal de Ética Médica del Valle que, en el futuro, deberá abstenerse sancionar como faltas a la Ley 23 de 1981 y al Decreto 3380 del mismo año, las actuaciones de quienes ejercen la medicina en

Colombia que no sean, en estricto sentido, práctica de esa profesión, tal y como lo indica el artículo 63 de la ley citada, al entregarle al Tribunal Nacional la autoridad para ejercer determinadas funciones públicas: “Créase el Tribunal Nacional de Etica Médica con sede en la capital de la República, con autoridad para conocer de los procesos disciplinarios ético-profesionales que se Presenten por Razón del Ejercicio de la Medicina en Colombia”.

Además, se remitirá copia de la presente providencia al Tribunal Nacional de Etica Médica y al Tribunal de Etica Médica de Caldas, para que adecúen el cumplimiento de sus funciones a los mandatos de la Constitución de 1991, a fin de evitar que se repitan procesos de tutela como el presente.

En conclusión, con la sanción del Tribunal de Etica Médica del Valle se violó el derecho fundamental de Daniel Augusto Miranda Arroyo a expresar y difundir libremente sus opiniones. Al sancionarle ese Tribunal por el ejercicio de la libertad de expresión, actuó sobrepasando su competencia y, por tanto, también resultó violado el derecho al debido proceso. Además, siendo la sanción ético-disciplinaria ilegítima, como se acaba de explicar, su divulgación constituye una violación injustificada a los derechos fundamentales al buen nombre y a la honra de Miranda Arroyo, que también se tutelarán.

DECISION

En mérito de las consideraciones que anteceden, la Sala Cuarta de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero. Revocar el fallo de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia del 7 de julio de 1994. En su lugar, tutelar los derechos fundamentales a la libertad de expresión, al debido proceso, a la honra y al buen nombre del señor Daniel Augusto Miranda Arroyo.

Segundo. Declarar que es inaplicable la Resolución 011-93 del Tribunal de Etica Médica del Valle del Cauca, por violar los derechos amparados en el numeral anterior, y ordenarle a ese Tribunal dar a la decisión de tutela, el mismo despliegue y difusión que a la resolución anulada.

Tercero. Remitir copia de la presente providencia al Tribunal Nacional de Etica Médica, para que aclare y sancione, si procede, las irregularidades presentadas en el trámite cumplido por el Tribunal del Valle, y para que adecúe el cumplimiento de las funciones públicas que le fueron encomendadas por el legislador, al mandato de la Constitución de 1991.

Cuarto. Remitir copia de este fallo al Tribunal de Etica Médica de Caldas, para que se ajuste en el futuro, en el cumplimiento de las funciones públicas que le competen, al ordenamiento constitucional vigente.

Quinto. Comunicar esta decisión a la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali, para los efectos del artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

CARLOS GAVIRIA DIAZ, Magistrado Ponente

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO, Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA, Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO, Secretaria General

**SENTENCIA No. T-580
de diciembre 14 de 1994**

**IUS PUNIENDI/ FALLA DEL SERVICIO
EN PROCESO PENAL-Error en la identidad del procesado**

Al Estado le corresponde de manera exclusiva la defensa del fallo judicial, porque la Constitución le asignó el ejercicio del ius puniendi, y porque es uno de sus fines esenciales asegurarles a los ciudadanos la vigencia de un orden justo, entre otras cosas, respondiendo "...patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas...". Así, desde el punto de vista constitucional, hay que concluir que el juez de tutela no puede imponerle al ciudadano que reclama la efectividad de sus derechos fundamentales, la carga de tramitar, para lograrla, un proceso destinado a probarle al Estado que es inocente de un delito, cuando un juez del mismo, competente para conocer del hecho, certificó que sí lo es. En consecuencia, se otorgará la tutela en forma definitiva.

**MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL-Eficacia/ RECURSO DE
REVISION**

Cuando el inciso 3º del artículo 86 de la Carta Política se refiere a que "el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial..." como presupuesto indispensable para entablar la acción de tutela, debe entenderse que ese medio tiene que ser suficiente para que a través de él se restablezca el derecho fundamental violado o se proteja de su amenaza, es decir, tiene que existir una relación directa entre el medio de defensa judicial y la efectividad del derecho.

**TUTELA POR OMISION JUDICIAL/ SENTENCIA
PENAL-Corrección**

La Sala advierte que la acción no fue interpuesta contra la sentencia, sino contra la omisión en que incurrió el Juez al abstenerse de corregirla. Así como parece claro que legalmente la corrección de la sentencia no procedía, es claro que la tutela sí procede para restablecer al demandante en el pleno ejercicio de sus derechos fundamentales, y evitarle el daño irreparable de permanecer en la situación jurídica de reo fugado, cuando judicialmente fue hallado inocente, y la destrucción del expediente impide que los jueces ordinarios le rehabiliten.

**DERECHO AL BUEN NOMBRE/ RESTABLECIMIENTO
DE LA EFECTIVIDAD DE DERECHOS FUNDAMENTALES/
EXPEDIENTE-Pérdida**

Las autoridades judiciales competentes hallaron al demandante inocente del delito de fuga de presos, y no procedieron a corregir su nombre en la sentencia que originó esta acción, por un caso de fuerza mayor, la pérdida del expediente. Además, es claro que en esa situación, el particular no está en la obligación de asumir las consecuencias adversas de la fuerza mayor, y es el Estado quien debe proporcionar los mecanismos para remediar el daño causado. Por tanto, ha de restablecerse en el pleno ejercicio de sus derechos fundamentales.

**SENTENCIA PENAL-Suspensión de efectos/ ORDEN
DE CAPTURA-Cancelación /DERECHOS POLITICOS-Rehabilitación**

Corresponde a la Sala ordenar al titular del despacho judicial que profirió tal sentencia, que ordene la suspensión de sus efectos hasta tanto el expediente del proceso en que ella se produjo sea reconstruido, si alguna vez lo es, por el advenimiento de una situación ubicable en las causales correspondientes, y por cuatro meses más, para permitir que el injustamente condenado solicite el cambio de su nombre. También ha de ordenarse que sea anulada la orden de captura proferida, dando aviso de ello a todas las autoridades a quienes corresponda. Ya que el juez que profirió la sentencia condenatoria no puede modificarla sin el expediente incinerado, y no puede certificarle a la Registraduría Nacional del Estado Civil nada que sea contrario a su texto, se remitirá copia de la presente providencia a la Registraduría, para que proceda a rehabilitar al demandante en el libre ejercicio de sus derechos políticos.

Ref.: Expediente No. T-44489.

Acción de tutela contra el Juez Promiscuo del Circuito de Riosucio, Chocó, por negarse a corregir el nombre del condenado en una sentencia, manteniendo así al actor, bajo interdicción de derechos y funciones públicas.

Tema:

- Improcedencia de otro medio judicial de defensa cuando tal medio está llamado a fracasar debido a una falla de la administración.

- El particular no está en la obligación de asumir las consecuencias de la falla de la administración, y es el Estado quien debe proporcionar los mecanismos para remediar el daño ocasionado.

- Procede la tutela como mecanismo único y directo.

Actor: Guelmer de Jesús Yepes Martínez.

Magistrado Ponente: Dr. CARLOS GAVIRIA DIAZ.

Santafé de Bogotá, D.C., diciembre catorce (14) de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

La Sala Cuarta de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Hernando Herrera Vergara, José Gregorio Hernández Galindo y Carlos Gaviria Díaz, este último en calidad de ponente, pronuncia,

EN NOMBRE DEL PUEBLO
Y
POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

La siguiente sentencia en el proceso de tutela T-44489, interpuesto por Guelmer de Jesús Yepes Martínez en contra del Juez Promiscuo de Riosucio, Chocó, con base en las razones que se exponen a continuación.

ANTECEDENTES

El ciudadano Yepes Martínez solicita, a través de la acción de tutela, la protección de sus derechos fundamentales consagrados en los artículos 11, 15, 24, 25, 29 y 40 de la Carta Política, a una vida digna, al buen nombre, a la libertad de circulación, al trabajo, a la defensa y al ejercicio de sus derechos políticos, los cuales considera vulnerados por el Juez Promiscuo del Circuito de Riosucio, Chocó, a raíz de los siguientes

1. HECHOS:

El día trece (13) de agosto de 1987, el señor Guelmer de Jesús Yepes Martínez extravió su cédula de ciudadanía No. 70.063.399. en la ciudad de Medellín (Antioquia). De este hecho formuló denuncia al día siguiente ante las autoridades de Policía competentes (folio 12), y procedió a tramitar el respectivo duplicado de su documento de identidad, que efectivamente obtuvo.

Casi seis años después, al pretender ejercer su derecho al sufragio, se le informó que estaba inhabilitado para ello por encontrarse “dada de baja” su cédula. Se dirigió entonces al Departamento Administrativo de Seguridad, D.A.S., con el fin de averiguar la razón de la inhabilitación. Para su sorpresa, fue detenido por funcionarios de esa institución, con base en una orden de captura y una sentencia condenatoria dictadas en su contra por el delito de fuga de presos, y de las cuales no tenía noticia alguna. Seis horas después fue puesto en libertad, pero se le sometió a presentaciones personales periódicas ante el D.A.S., y ante el Juez Trece Penal Municipal de Medellín.

Pasados varios meses, y gracias a una comunicación enviada por el Juez Promiscuo Municipal de Acandí, Chocó, al Juez Trece Penal Municipal de Medellín (folio 1), se logró establecer que la orden de captura librada en contra del actor se debía a que una tercera persona, procesada en aquél juzgado por el delito de hurto, se había hecho pasar por Yepes Martínez, utilizando la cédula de ciudadanía perdida años atrás.

De las pruebas allegadas al expediente se desprende, más concretamente, que el Juzgado Promiscuo Municipal de Acandí, Chocó, inició proceso contra el aquí peticionario, señor Yepes Martínez, por el delito de hurto calificado. Durante el transcurso del proceso se estableció que la verdadera identidad del autor del ilícito era la de Humberto Zapata Montoya, con cédula de ciudadanía No. 70.051.298 de Medellín, quien había encontrado la cédula del peticionario y se había identificado con ella en el proceso por hurto. El proceso culminó el 11 de septiembre de 1991 con sentencia condenatoria en contra de Humberto Zapata. Sin embargo, antes de que se supiera su verdadero nombre, el procesado se había fugado de la cárcel donde se encontraba recluso, y el Juez Quinto de Instrucción Criminal de Acandí (actualmente Fiscalía Unica de Acandí), había dictado Resolución de Acusación contra el accionante en esta tutela, Guelmer de Jesús Yepes Martínez. El proceso por fuga de presos se envió inmediatamente, por competencia, al Juzgado Promiscuo del Circuito de Riosucio-Chocó, el cual profirió sentencia condenatoria el 30 de julio de 1991 en contra de Guelmer de Jesús Yepes, manteniendo el error en la identidad del condenado, debido a que las autoridades que conocieron del proceso por fuga de presos, nunca tuvieron noticia sobre la verdadera identidad de su autor.

Como resultado de lo anterior, el actor se encontró con que estaban en firme una orden de captura y una sentencia, equivocadamente dictadas en su contra. Presentó entonces una petición ante la Registraduría Nacional del Estado Civil, con el fin de ser rehabilitado en el ejercicio de sus derechos políticos (folio 4); pero la Registraduría resolvió tal petición comunicándole al señor Yepes Martínez que su cédula de ciudadanía había sido dada de baja, mediante Resolución 4271 del 5 de noviembre de 1991, por interdicción de derechos y funciones públicas (folio 8), e informándole lo siguiente:

“... para dar de alta su cédula de ciudadanía, usted debe solicitarle al Juzgado Promiscuo del Circuito de Riosucio-Chocó que, a través de Resolución Judicial, determine que la persona que condenó por el delito de fuga de presos, no es la que se identifica civilmente con la cédula de ciudadanía 70.063.399 y que responde al nombre de Guelmer de Jesús Yepes Martínez. Jurídicamente es el único camino viable por cuanto en su contra obra igualmente una providencia judicial que lo condenó como persona ausente en el proceso por el delito señalado”. (Folio 7).

Así las cosas, el actor se dirigió ante el Juzgado Promiscuo del Circuito de Riosucio, solicitándole aclararle a la Registraduría su situación jurídica (folio 2). Sin embargo, el mencionado juzgado se declaró imposibilitado para efectuar la aclaración solicitada por el señor Yepes Martínez, debido a que, para agravar su infortunio, los expedientes, radicadores, y en general el archivo del juzgado, fueron incinerados casi en su totalidad por un grupo subversivo, durante el asalto perpetrado el 8 de abril de 1992. Así consta en los oficios que el Juez envió en respuesta al Defensor del Pueblo y al Tribunal Superior de Quibdó, autoridades a las que el actor acudió en su momento en busca de una solución (folios 34 a 37).

2. LA DEMANDA

El señor Yepes Martínez acude a la acción de tutela como última instancia, luego de haber solicitado ayuda ante un sinnúmero de autoridades. La situación violatoria de sus derechos la plantea el actor en sus propias palabras, de la siguiente manera: (folio 14).

“Llevo cinco años y medio padeciendo la interdicción de derechos y funciones públicas, primero por la investigación que conllevó mi captura en el DAS., y luego por la sentencia de 1991, que no me dan oportunidad para vivir dignamente, ni para trabajar en un oficio estable en vista de que, ahora, estoy sin empleo permanente debido a que tengo problemas de estar suspendido en mis derechos y funciones. No puedo tramitar el certificado de pasado judicial porque no he logrado que el Juez de Acandí revoque la orden de captura ni me rehabilite mis derechos”.

El actor solicita la revocatoria de la Resolución No. 4271 de noviembre 5 de 1991, expedida por la Registraduría Nacional del Estado Civil, por medio de la cual lo suspende en el ejercicio de sus derechos políticos, por interdicción de derechos y funciones públicas. Solicita también la tasación de los perjuicios que le han sido causados.

3. FALLO DE INSTANCIA

Conoció de la acción de tutela el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Quibdó, Chocó, el cual la concedió como mecanismo transitorio. A este Tri-

bunal le había sido remitida por el Tribunal Superior de Antioquia, luego de rechazar de plano la demanda por falta de competencia.

Si bien el actor interpuso la acción de tutela contra el Juez Promiscuo Municipal de Acandí, por cuanto omitió comunicar la verdadera identidad del autor del hurto, el Tribunal de instancia estableció que la autoridad de donde emana la vulneración de los derechos cuya violación aduce el peticionario, es en realidad el Juez Promiscuo del Circuito de Riosucio, dado que la inhabilidad de Yepes Martínez para el ejercicio de sus derechos políticos, es consecuencia de la sentencia proferida por este Juez dentro del proceso por fuga de presos.

El razonamiento que condujo al Tribunal Superior de Quibdó a conceder la tutela como mecanismo transitorio es el siguiente:

1. En principio, la tutela interpuesta sería improcedente por estar dirigida contra una sentencia judicial ejecutoriada, en este caso la sentencia condenatoria por el delito de fuga de presos proferida por el Juez Promiscuo del Circuito de Riosucio. Sería improcedente también, por contar el actor con otro medio judicial de defensa, cual es la “solicitud de reforma de sentencia”, consagrada en el artículo 211 del Código de Procedimiento Penal.

2. No obstante lo anterior, el perjuicio que se le está causando al señor Yepes Martínez “se puede calificar de irremediable, ya que se le está impidiendo el ejercicio de ciertos derechos fundamentales y esta situación se está generando diariamente hasta que se subsane el error”.

3. El otro medio de defensa con el que cuenta el actor, es ineficaz para alcanzar la protección inmediata que éste requiere, con el fin de evitar la prolongación en el tiempo del perjuicio irremediable al que está siendo sometido. Por otra parte, con la tutela no se pretende desconocer los efectos de cosa juzgada de la sentencia, sino, simplemente, “aclarar el verdadero nombre e identificación del condenado, para así lograr que cesen los inconvenientes que viene sufriendo Yepes Martínez”.

4. De conformidad con el artículo 8^o del Decreto 2591/91, se concede transitoriamente la tutela, y se ordena suspender los efectos de la sentencia del 30 de julio de 1991, emanada del Juzgado Promiscuo del Circuito de Riosucio, por el delito de fuga de presos, y exclusivamente respecto de Guelmer de Jesús Yepes Martínez. Se le concede al actor un término de cuatro (4) meses para solicitar la corrección del fallo antedicho, so pena de cesar los efectos de esta sentencia de tutela.

En consonancia con lo dispuesto, se ordena también a la Registraduría Nacional del Estado Civil suspender los efectos de la Resolución 4271 de

T-580/94

noviembre 5 de 1991, por medio de la cual se dió de baja la cédula del actor y, en su lugar, restablecerlo en el ejercicio de sus derechos políticos.

Por último, se oficia al Juez Promiscuo del Circuito de Riosucio para que *suspenda provisionalmente las órdenes de captura* en contra del actor, y para que, a su vez, oficie a las otras entidades competentes, como el DAS.

5. El Tribunal no accede a la petición del actor en el sentido de tasar los perjuicios que se le han causado, pues, de conformidad con el artículo 25 del Decreto 2591/91, el afectado dispone para ello de otro medio judicial de defensa.

CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia.

De conformidad con lo dispuesto por los artículos 86 y 241 numeral noveno de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33 a 36 del Decreto 2591 de 1991, esta Sala es competente para conocer de la revisión de la sentencia proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Quibdó. El presente examen, se hace conforme al reglamento interno de la corporación, y conforme al sorteo que del proceso hizo la Sala Novena de Selección.

2. Procedencia de la tutela, aún existiendo (en teoría) otro mecanismo de defensa.

En el marco del ordenamiento constitucional colombiano, las personas son libres y disfrutan de la efectividad de los demás derechos fundamentales reconocidos por la Carta Política. Cuando alguien comete un delito, se le debe procesar de acuerdo con las leyes vigentes y, si el proceso termina con fallo condenatorio, es probable que se le prive de su libertad y se le inhabilite para el ejercicio de los derechos políticos y se le restrinja el ejercicio de otros derechos fundamentales. Pero a quien no ha incurrido en delito, no hay por qué someterlo al trato que se reserva para el delincuente.

Es posible, aunque excepcional, que en el trámite de un proceso penal, el sindicado trueque su identidad por la de otra persona, y resulte inculpado quien es inocente. Sin embargo, con la reseña que se practica al detenido, se puede aclarar su verdadera identidad antes de que se produzca una sentencia equivocada. Así ocurrió en el proceso que inició el Juzgado Promiscuo Municipal de Acandí, por el delito de hurto, en contra de Guelmer de Jesús Yepes Martínez, en el que se aclaró la suplantación y se condenó finalmente a Humberto Zapata Montoya.

Pero, en el intermedio, y antes de que se aclarara su verdadera identidad, Zapata Montoya huyó de la cárcel. Se inició el correspondiente proceso por

fuga de presos, el cual culminó con sentencia condenatoria antes que el proceso inicial por hurto, ocurriendo que el Juzgado Promiscuo del Circuito de Riosucio condenó al suplantado, Yepes Martínez, en lugar de condenar al suplantador.

Yepes Martínez puede solicitar al juez del conocimiento que reforme la sentencia en lo relativo a su nombre, alegando lo indicado en el artículo 211 del Código de Procedimiento Penal. Pero, tal mecanismo de defensa fue rechazado por el funcionario demandado (precisamente su negativa ocasionó la interposición de la tutela), ya que el expediente cuya sentencia se solicitó reformar fue destruido, y no es procedente su reconstrucción por no darse ninguna de las hipótesis contempladas en el art. 164 del C. de P. P.

Al decidir sobre la tutela en primera instancia, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Quibdó otorgó el amparo solicitado por Yepes Martínez, como mecanismo provisional para evitar un daño irreparable, y por cuatro meses, dando por sentado que ese era tiempo suficiente para solicitar el cambio de nombre en la sentencia errada.

Sin embargo, como la modificación de esa sentencia no procede, según el criterio del juez competente para resolver sobre ella, esta Sala modificará el fallo de instancia. Empero, antes de decidir en qué sentido se hará tal modificación, se debe considerar si procede la acción de revisión.

Según los artículos 232 a 245 del Código de Procedimiento Penal, Guelmer de Jesús Yepes puede acudir a la acción de revisión para cuestionar la presunción de verdad que ampara a la cosa juzgada. En palabras de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, cuando cualquier ciudadano interpone la acción de revisión, realmente: "...se ataca el interés público a que cualquiera que sea la sentencia judicial que se tenga por definitiva, se repunte justa. La defensa de este interés público le compete de manera exclusiva al Estado, porque va en ello su prestigio y, su impugnación, a quien se cree condenado injustamente..." (auto de noviembre 13/80).

Más que por la consideración del prestigio del Estado, a éste le corresponde de manera exclusiva la defensa del fallo judicial, porque la Constitución le asignó el ejercicio del ius puniendi, y porque es uno de sus fines esenciales asegurarles a los ciudadanos la vigencia de un orden justo, entre otras cosas, respondiendo "...patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas..." (artículo 90 de la Carta Política).

Debiéndose considerar la eficacia del otro mecanismo de defensa judicial, supóngase que Yepes Martínez acude a la revisión, alegando que en el caso existe un "hecho nuevo" (causal 3 del artículo 232 del C. de P.P.), y aportando,

para establecerlo, como “prueba nueva”, la certificación del Juez Promiscuo de Acandí (folio 1), en la que se hace constar que él no fue quien hurtó y huyó luego de la cárcel.

Entonces, el Magistrado Sustanciador deberá juzgar si el hecho y la prueba alegados por el interesado realmente son nuevos en el proceso, y si éste (en el caso a examen Yepes Martínez), está legitimado para acudir a la vía de revisión. Para hacerlo, habrá de consultar el expediente del proceso por fuga de presos, que fue incinerado.

En ese evento, sí procede la reconstrucción del expediente, y cuando se verifique la novedad procesal del hecho y la prueba aducidos, habrá de resolverse si quien no fue parte en un proceso, está legitimado para cuestionar la presunción de verdad que ampara a la cosa juzgada, probándole al Estado que es inocente, a pesar de que, según el artículo 29 de la Carta, debe presumírsele tal, y de que el Juez de la República que encarceló a su suplantador, certificó que no tiene ninguna relación con el hecho delictivo.

A propósito del mecanismo alternativo, su idoneidad y eficacia, que deba preferirse a la tutela, la Corte Constitucional ha establecido: “Considera esta Corporación que, cuando el inciso 3º del artículo 86 de la Carta Política se refiere a que “el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial...” como presupuesto indispensable para entablar la acción de tutela, debe entenderse que ese medio tiene que ser suficiente para que a través de él se restablezca el derecho fundamental violado o se proteja de su amenaza, es decir, tiene que existir una relación directa entre el medio de defensa judicial y la efectividad del derecho. Dicho de otra manera, el medio debe ser idóneo para lograr el cometido concreto, cierto, real, a que aspira la Constitución cuando consagra ese derecho. De no ser así, mal puede hablarse de medio de defensa y, en consecuencia, aún lográndose por otras vías judiciales efectos de carácter puramente formal, sin concreción objetiva, cabe la acción de tutela para alcanzar que el derecho deje de ser simplemente una utopía” (Sentencia T-03 de 1992, 11 de mayo, Magistrado Ponente Dr. José Gregorio Hernández Galindo).

Así, desde el punto de vista constitucional, hay que concluir que el juez de tutela no puede imponerle al ciudadano que reclama la efectividad de sus derechos fundamentales, la carga de tramitar, para lograrla, un proceso destinado a probarle al Estado que es inocente de un delito, cuando un juez del mismo, competente para conocer del hecho, certificó que sí lo es. En consecuencia, esta Sala modificará la sentencia de instancia, y otorgará la tutela en forma definitiva.

Antes de terminar con la parte motiva de esta providencia, hay otro punto que aclarar con relación a la sentencia de instancia: en ella se consideró la tutela

como procedente en contra de un fallo. La Sala advierte que la acción no fue interpuesta contra la sentencia, sino contra la omisión en que incurrió el Juez al abstenerse de corregirla. Así como parece claro que legalmente la corrección de la sentencia no procedía, es claro que la tutela sí procede para restablecer al demandante en el pleno ejercicio de sus derechos fundamentales, y evitarle el daño irreparable de permanecer en la situación jurídica de reo fugado, cuando judicialmente fue hallado inocente, y la destrucción del expediente impide que los jueces ordinarios le rehabiliten.

3. Restablecimiento de la efectividad de los derechos fundamentales del demandante.

Está plenamente establecido que las autoridades judiciales competentes hallaron al demandante inocente del delito de fuga de presos, y que no procedieron a corregir su nombre en la sentencia que originó esta acción, por un caso de fuerza mayor, la pérdida del expediente, que de ninguna manera es imputable a Yepes Martínez. Además, es claro que en esa situación, el particular no está en la obligación de asumir las consecuencias adversas de la fuerza mayor, y es el Estado quien debe proporcionar los mecanismos para remediar el daño causado. Por tanto, ha de restablecerse en el pleno ejercicio de sus derechos fundamentales.

En consecuencia, corresponde a la Sala ordenar al titular del despacho judicial que profirió tal sentencia, que ordene la suspensión de sus efectos hasta tanto el expediente del proceso en que ella se produjo sea reconstruido, si alguna vez lo es, por el advenimiento de una situación ubicable en las causales correspondientes, y por cuatro meses más, para permitir que el injustamente condenado solicite el cambio de su nombre.

También ha de ordenarse que sea anulada la orden de captura proferida en contra de Yepes Martínez, dando aviso de ello a todas las autoridades a quienes corresponda.

Ya que el juez que profirió la sentencia condenatoria no puede modificarla sin el expediente incinerado, y no puede certificarla a la Registraduría Nacional del Estado Civil nada que sea contrario a su texto, se remitirá copia de la presente providencia a la Registraduría, para que proceda a rehabilitar al demandante en el libre ejercicio de sus derechos políticos.

Por último, se confirmará la sentencia en lo referente al reconocimiento de los perjuicios causados, ya que el afectado puede acudir para obtener su reconocimiento a la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

DECISION

En mérito de las consideraciones que anteceden, la Sala Cuarta de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero. Confirmar el fallo del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Quibdó, pero modificándolo en el sentido de ordenar al Juzgado Promiscuo del Circuito de Riosucio suspender los efectos de la sentencia del 30 de julio de 1991, hasta que el expediente correspondiente al proceso en que se profirió sea eventualmente reconstruido, se le notifique tal hecho a Guelmer de Jesús Yepes Martínez, y por cuatro meses más, a fin de que pueda el afectado solicitar el cambio de su nombre, en caso de que ello sea necesario.

Segundo. Modificar la sentencia de instancia, ordenando remitir copia de esta providencia a la Registraduría Nacional del Estado Civil, para que la tenga como reemplazo de la certificación que el Juzgado Promiscuo del Circuito de Riosucio no puede expedir, y proceda, con base en ella, a rehabilitar en forma definitiva a Guelmer de Jesús Yepes Martínez, identificado con la cédula de ciudadanía No. 70.063.399 expedida en Medellín, en el pleno ejercicio de sus derechos ciudadanos.

Tercero. Modificar la sentencia del Tribunal Superior de Quibdó, ordenando al Juez Promiscuo del Circuito de Riosucio que cancele la orden de captura proferida en contra de Guelmer de Jesús Yepes Martínez, y les dé el aviso correspondiente a las autoridades a quienes oficialmente se les remitió.

Cuarto. Confirmar la sentencia del Tribunal Superior de Quibdó en sus otros puntos.

Quinto. Comunicar la presente providencia al Tribunal Superior del Distrito Judicial de Quibdó, para los efectos del artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

CARLOS GAVIRIA DIAZ, Magistrado Ponente

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO, Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA, Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO, Secretaria General

**INDICE DE NORMAS
DECLARADAS
EXEQUIBLES
E INEXEQUIBLES**

1992

1993

1994

1992

INDICE DE NORMAS DECLARADAS EXEQUIBLES MAYO 1992

1991

Decreto 119 de 1991, artículo 6^o (parcialmente) en el aparte que dice : “la naturaleza de los asuntos que le sean confiados”. Sentencia C-221 mayo 29 de 1992. Exp. D-006. Magistrado Ponente: Dr. Alejandro Martínez Caballero. Actor: José Antonio Galán Gómez.

1992

Decreto 333 de 1992. Sentencia C-004 de mayo 7 de 1992. Exp. R.E.-001. Magistrado Ponente: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

Decreto 335 de 1992. Sentencia C-005 de mayo 11 de 1992. Exp. R.E.- 003. Magistrado Ponente: Dr. Jaime Sanin Greiffenstein.

INDICE DE NORMAS DECLARADAS EXEQUIBLES JUNIO 1992

1990

Ley 60 de 1990, artículo 2o numeral 1o. Sentencia C-434 de junio 25 de 1992. Exp. D-026. Magistrado Ponente: Dr. Fabio Morón Díaz. Actor: Raimundo Mendoza Arouni.

INDICE DE NORMAS DECLARADAS INEXEQUIBLES JUNIO 1992

1989

Décreto 2288 de 1989, art. 15 Expresión: “de su libre nombramiento y remoción”. Sentencia C-435 de junio 25 de 1992. Exps. D-008 y D-010. Magistrado Ponente: Dr. Fabio Morón Díaz. Actoras: Teresa Castro Vargas y Nelly Fajardo Robles.

1991

Decreto 112 de 1991, arts. 3º, 5º, 8º, 9º, 16, 19 y 20. Sentencia C-416 de junio 18 de 1992. Exp. D-015. Magistrado Ponente: Dr. José Gregorio Hernández Galindo. Actor: Luis Carlos Avellaneda Tarazona.

Decreto 111 de 1991, art. 32. Sentencia C-417 de junio 18 de 1992. Exp. D-014. Magistrado Ponente: Dr. Fabio Morón Díaz. Actor: Luis Carlos Avellaneda Tarazona.

INDICE DE NORMAS DECLARADAS EXEQUIBLES JULIO 1992

1989

Ley 18 de 1989. Sentencia C-465 de 16 de julio de 1992. Exp. D-004. Magistrado Ponente: Dr. Ciro Angarita Barón.

Decreto 2282 de 1989, numeral 3° de la Reforma No. 143, artículo 1°. Sentencia C-472 de 23 de julio de 1992. Exp. D-032. Magistrado Ponente: Dr. José Gregorio Hernández Galindo.

1992

Decreto 680 de 1992. Sentencia C-447 de 9 de julio de 1992. Exp. R.E.-004. Magistrado Ponente: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

Decreto 700 de 1992. Sentencia C-448 de 9 de julio de 1992. Exp. R.E.-005. Magistrado Ponente: Dr. José Gregorio Hernández Galindo.

INDICE DE NORMAS DECLARADAS INEXEQUIBLES JULIO 1992

1991

Ley 9a., de 1991, artículo 33 inciso tercero, la expresión “del Congreso de la República”. Sentencia C-449 de 9 de julio de 1992. Exp. D-033. Magistrado Ponente: Dr. Alejandro Martínez Caballero.

INDICE DE NORMAS DECLARADAS EXEQUIBLES AGOSTO 1992

1989

Acuerdo Básico de Cooperación Técnica y Científica entre la República de Colombia y la República Oriental del Uruguay, suscrito en Bogotá el 31 de enero de 1989 y no improbadado por la Comisión Especial Legislativa el 4 de septiembre de 1991. Sentencia C-477 de agosto 6 de 1992. Exp. AC-TI-03. Magistrado Ponente: Dr. José Gregorio Hernández Galindo.

Ley 38 de 1989, artículo 94. Sentencia C-478 de agosto de 1992. Exp. D-003. Magistrado Ponente: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz. Actor: Benjamín Ochoa Moreno.

1990

Ley 60 de 1990, artículo 2o. Sentencia C-479 de agosto 13 de 1992. Exps. D-020, D-025, D-031, D-040. Magistrados Ponentes: Drs. José Gregorio Hernández Galindo y Alejandro Martínez Caballero. Actores: Pedro José Suárez Vacca y otros.

Convenio celebrado entre la República de Colombia y la República del Ecuador sobre tránsito de personas, vehículos, embarcaciones fluviales y aeronaves, suscrito el 18 de abril de 1990 en la ciudad de Esmeraldas y no improbadado por la Comisión Especial Legislativa el día 4 de septiembre de 1991. Sentencia C-504 de agosto 27 de 1992. Exp. AC-TI-05. Magistrado Ponente: Dr. Alejandro Martínez Caballero.

INDICE DE NORMAS DECLARADAS INEXEQUIBLES AGOSTO 1992

1991

Decreto 1660 de 1991. Sentencia C-479 de agosto 13 de 1992. Exps. D-020, D-025, D-031, D-040. Magistrados Ponentes: Drs. José Gregorio Hernández Galindo y Alejandro Martínez Caballero. Actores: Pedro José Suárez Vacca y otros.

INDICE DE NORMAS DECLARADAS EXEQUIBLES SEPTIEMBRE 1992

1989

Ley 16 de 1989. Artículos 3^o, 4^o expresión y apartes, 5 expresión y apartes, 7, 8 y párrafo 1 en uno de sus apartes, 9 en uno de sus apartes y 12 en unos de sus apartes. Sentencia C-517 de septiembre 15 de 1992. Exp. D-001. Magistrado Ponente: Dr. Ciro Angarita Barón. Actores: Juan Fernández Carrasquilla y William Namén Vargas.

1991

Decreto 2067 de 1991, artículo 13. Sentencia C-513 de septiembre 10 de 1992. Exp. D-042. Magistrado Ponente: Dr. José Gregorio Hernández Galindo. Actor: Ismael Hernando Arévalo Guerrero.

Decreto 2700 de 1991, artículos 154, 155, 295, 306, 308 numeral 1, 2 y 3 y 537. Sentencia C-541 de septiembre 24 de 1992. Exp. D-045. Magistrado Ponente: Dr. Fabio Morón Díaz. Actor: Hernán Antonio Barrero Bravo.

INDICE DE NORMAS DECLARADAS INEXEQUIBLES SEPTIEMBRE DE 1992

1989

Ley 16 de 1989 Artículo 8º, párrafo 1. La expresión “departamental de Antioquia”. Sentencia C-517 de septiembre 15 de 1992. Exp. D-001. Magistrado Ponente: Dr. Ciro Angarita Barón. Actores: Juan Fernández Carrasquilla y William Namén Vargas.

1991

Decreto 2183 de 1991. Sentencia C-510 de septiembre 3 de 1992. Exp. D-029. Magistrado Ponente: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz. Actor: Jesús Vallejo Mejía.

Decreto 2250 de 1991. Sentencia C-511 de septiembre 3 de 1992. Exp. D-034. Magistrado Ponente: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz. Actores: Robinson Ricardo Rada y otros.

Decreto 1678 de 1991. Sentencia C-514 de septiembre 10 de 1992. Exp. D-038. Magistrado Ponente: Dr. José Gregorio Hernández Galindo. Actor: Jorge Humberto Botero Angulo.

INDICE DE NORMAS DECLARADAS EXEQUIBLES OCTUBRE 1992

1949

Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949 relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados Internacionales. Sentencia C-574 de octubre 28 de 1992. Exp AC-TI-06. Magistrado Ponente: Dr. Ciro Angarita Barón.

1986

Instrumento de Enmienda a la Constitución de la Organización del Trabajo, 1986. Sentencia C-562 de octubre 22 de 1992. Exp AC-TI-02. Magistrado Ponente: Dr. Jaime Sanín Greiffenstein.

1988

Acuerdo sobre el Sistema Global de Preferencias Comerciales entre Países en Desarrollo, suscrito el 13 de abril de 1988 en Belgrado. Sentencia C-564 de octubre 22 de 1992. Magistrado Ponente: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

1989

Ley 38 de 1989. Artículo 8^º en la parte que dice: “y la inembargabilidad”, y 16. Sentencia C-546 de octubre 1 de 1992. Magistrados Ponentes: Drs. Ciro Angarita Barón y Alejandro Martínez Caballero. Actores: Carlos Augusto Patiño Beltrán y Jairo Cabezas Arteaga.

1990

Ley 49 de 1990. Artículo 68 Numerales 2 y 3. Sentencia C-575 de octubre 29 de 1992. Exp. D-066. Magistrado Ponente: Dr. Alejandro Martínez Caballero. Actor: Raimundo Emiliani Román.

1991

Decreto 2591 de 1991. Artículo 25. Sentencia C-543 de octubre 1 de 1992. Exps. D-056 y D-092. Magistrado Ponente: Dr. José Gregorio Hernández Galindo. Actores: Luis Eduardo Mariño Ochoa y Alvaro Palacios Sánchez.

Decreto 1750 de 1991. Artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 17 y 9 salvo en la locución “no se repetirán” que se declara inexecutable. Sentencia C-549 de octubre 5 de 1992. Exps. D-022 y D-028. Magistrado Ponente: Dr. Simón Rodríguez Rodríguez. Demandantes: Raimundo Mendoza Arouni y Jesús Vallejo Mejía.

Decreto 1730 de 1991. Artículos 2^o lit a) parcial y párrafo, 4 literal a) parcial, 7 literal e) y 20 literal f) parcial. Sentencia C-559 de octubre 20 de 1992. Exp. D-035. Magistrado Ponente: Dr. Simón Rodríguez Rodríguez. Demandante: Carlos Manuel Angarita Salgado.

Decreto 2652 de 1991. Artículos 27 Inc. 2^o y 28. Sentencia C-561 de octubre 20 de 1992. Exp. D-063. Magistrado Ponente: Dr. Alejandro Martínez Caballero. Actora: Patricia Chiriví Pinzón.

1992

Decreto 1155 de 1992. Sentencia C-556 de octubre 15 de 1992. Exp. RE-006.

Decreto 1156 de 1992. Sentencia C-557 de 15 de octubre de 1992. Exp. RE-007.

Decreto 1195 de 1992. Sentencia C-579 de 8 de octubre de 1992. Exp. RE-008.

INDICE DE NORMAS DECLARADAS INEXEQUIBLES OCTUBRE 1992

1990

Decreto 1472 de 1990. Artículos 3 Lit. p) y 7 Lit. 11). Sentencia C-560 de octubre 20 de 1992. Exp. D-039. Magistrado Ponente: Dr. Simón Rodríguez Rodríguez. Demandante: Abdón Ortiz Flórez.

1991

Decreto 2591 de 1991. Artículos 11, 12 y 40. Sentencia C-543 de octubre 1 de 1992. Exps. D-056 y D-092. Magistrado Ponente: Dr. José Gregorio Hernández Galindo. Actores: Luis Eduardo Mariño Ochoa y Alvaro Palacios Sánchez.

Decreto 1745 de 1991. Artículo 25. Sentencia C-553 de octubre 8 de 1992. Exp. D-037. Magistrado Ponente: Dr. Jaime Sanín Greiffenstein. Actor: Jorge Humberto Botero Angulo.

INDICE DE NORMAS DECLARADAS EXEQUIBLES NOVIEMBRE 1992

1968

Decreto 3069 de 1968. Artículos 3^o y 4^o. Sentencia C-580 de noviembre 5 de 1992. Exp. D-058. Magistrado Ponente: Dr. Fabio Morón Díaz. Actor: Hernán Antonio Barrera Bravo.

1980

Decreto 100 de 1980. Artículo 279. Sentencia C-587 de noviembre 12 de 1992. Exp. D-055. Magistrado Ponente: Dr. Ciro Angarita Barón. Actor: Luis Eduardo Mariño Ochoa.

1989

“Convenio de Integración Cinematográfica Iberoamericano” suscrito en Caracas el 11 de noviembre de 1989. Sentencia C-589 de noviembre 23 de 1992. Exp. AC-TI-01. Magistrado Ponente: Dr. Simón Rodríguez Rodríguez.

1991

Decreto 2651 de 1991. Artículo 51. Sentencia C-586 de noviembre 12 de 1992. Exp. D-053. Magistrado Ponente: Dr. Fabio Morón Díaz. Actor: José Luis Blanco Gómez.

INDICE DE NORMAS DECLARADAS INEXEQUIBLES NOVIEMBRE DE 1992

1990

Decreto 1211 de 1990. Artículo 250 en las expresiones “célibes” y “permanezcan en estado de celibato y...”. Sentencia C-588 de noviembre 12 de 1992. Exp. D-068. Magistrado ponente: Dr. José Gregorio Hernández Galindo. Actor: Manuel Fernando Martínez Jiménez.

1991

Ley 7 de 1991. Artículo 3^o, Inc. 3. Sentencia C-590 de noviembre 30 de 1992. Exp. D. 052. Magistrado Ponente: Dr. Simón Rodríguez Rodríguez. Demandante: Luis Carlos Gómez Jaramillo.

INDICE DE NORMAS DECLARADAS EXEQUIBLES DICIEMBRE 1992

1979

Ley 70 de 1979. Artículos 2^o, 4^o, 8^o, 9^o, expresión, *solo* 10 y 11. Sentencia C-606 de diciembre 14 de 1992. Exp. D-044. Magistrado Ponente: Dr. Ciro Angarita Barón. Actor: Carlos Almanza Góngora.

1990

Ley 49 de 1990. Artículo 25. Sentencia C-608 de diciembre 14 de 1992. Magistrado Ponente: Dr. Jaime Sanín Greiffenstein. Demandantes: Isidoro Arévalo Buitrago y otro.

1991

Decreto 2651 de 1991. Artículos 9^o, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 32 y 41. Sentencia C-592 de diciembre 7 de 1992. Exps. D-070, D-075, D-081 y D-103. Magistrado Ponente: Dr. Fabio Morón Díaz. Actores: Pedro Alejo Cañón Ramírez y otro.

Decreto 1746 de 1991. Artículos 7^o, 19 y 21. Sentencia C-599 de diciembre 10 de 1992. Exps. D-062 y D-104. Magistrado Ponente: Dr. Fabio Morón Díaz. Actores: Jaime Horta Díaz y otros.

1992

Ley 1a. de 1992. Sentencia C-607 de diciembre 14 de 1992. Exps. D-076 y D-114. Magistrado Sustanciador: Dr. Alejandro Martínez Caballero. Actores: Hernán Antonio Barrero Bravo y otro.

INDICE DE NORMAS DECLARADAS INEXEQUIBLES DICIEMBRE 1992

1979

Ley 70 de 1979. Artículo 4^o en algunas frases y apartes. Sentencia C-606 de diciembre 14 de 1992. Exp. D-044. Magistrado Ponente: Dr. Ciro Angarita Barón. Actor: Carlos Almanza Góngora.

1991

Decreto 2911 de 1991. Sentencia C-608 de diciembre 14 de 1992. Magistrado Ponente: Dr. Jaime Sanín Greiffenstein. Demandantes: Isidoro Arévalo Buitrago y otros.

Decreto 1746 de 1991. Artículos 26 y 27. Sentencia C-599 de diciembre 10 de 1992. Exps. D-062 y D-104. Magistrado Ponente: Dr. Fabio Morón Díaz. Demandantes: Jaime Horta Díaz y otros.

1993

INDICE DE NORMAS DECLARADAS EXEQUIBLES ENERO 1993

1971

Decreto 196 de 1971, artículo 53 numeral 6. Sentencia C-002 de enero 14 de 1993. Exp. D-082. Magistrado Ponente: Dr. José Gregorio Hernández Galindo. Actor: Hugo Ernesto Fernández Arias.

1976

Decreto 088 de 1976, artículo 3^o, e inciso 3^o. Sentencia C-016 de enero 21 de 1993. Exp. D-078. Magistrado Ponente: Dr. Ciro Angarita Barón. Actor: Jaime Hernández Abadía.

1982

Ley 15 de 1982, artículo 1^o. Sentencia C-017 de enero 25 de 1993. Exp. D-065. Magistrado Ponente: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz. Actor: Jairo Cabezas Arteaga.

1985

Ley 132 de 1985. Sentencia C-021 de enero 28 de 1993. Exp. D-115. Magistrado Ponente: Dr. Ciro Angarita Barón. Actor: Gladys Helena Montañéz Chona.

1987

Ley 57 de 1987, artículo 1^o, ordinales 4 y 10. Sentencia C-006 de enero 18 de 1993. Exp. D-060. Magistrado Ponente: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz. Actor: Alberto Hernández Mora y otro.

1988

Decreto-Ley 2655 de 1988, artículo 296. Sentencia C-006 de enero 18 de 1993. Exp. D-060. Magistrado Ponente: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz. Actores: Alberto Hernández Mora y otro.

Decreto 262 de 1988, artículo 6^o adoptado como legislación permanente por el 2 del Decreto 2270 de 1991, salvo las expresiones "... con las consecuencias señaladas en el artículo anterior", las cuales se declaran inexequibles. Sentencia C-007. Exp. D-086. Magistrado Ponente: Dr. José Gregorio Hernández Galindo. Actor: Reinaldo Suárez Flórez.

1989

Ley 86 de 1989, artículos. 5^o, encabezamiento, lit. b) y la parte inicial de su inciso final, 6. Estése a lo dispuesto por la Sala Plena en sentencia C-517 de 15 de septiembre de 1992 que declaró exequibles los arts 5^o, 7^o, 8^o y 9^o en algunos apartes. Sentencia C-004 de enero 14 de 1993. Exp. D-138. Magistrado Ponente: Dr. Ciro Angarita Barón. Actor: Gonzalo Alvarez Henao.

Decreto-Ley 2737 de 1989, artículo 322 Código del Menor. Sentencia C-005 de enero 14 de 1993. Exp. D-074. Magistrado Ponente: Dr. Ciro Angarita Barón. Actor: Oscar Held Klee.

Decreto-Ley 624 de 1989, artículo 278. Sentencia C-015 de enero 21 de 1993. Exp. D-083. Magistrado Ponente: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz. Actor: Jorge Hernán Gil Echeverry.

Decreto 2737 de 1989 (Código del Menor), artículos 167, 174 inciso 1^o, 182 numeral 3o, 184, 187 inciso final, 201 numeral 4o. y 301. Sentencia C-019 de enero 25 de 1993. Exp. D-120. Magistrado Ponente: Dr. Ciro Angarita Barón. Actores: Edwin Enrique Arteaga y otros.

1991

Ley 1a. de 1991. Sentencia C-013 de enero 21 de 1993. Exps. D-054, D-073. Magistrado Ponente: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz. Actores: César Castro Perdomo y Marcel Silva Romero.

Ley 1a. de 1991, artículo 37. Sentencia C-013 de enero 21 de 1993. Exps. D-054, D-073. Magistrado Ponente: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz. Actores: César Castro Perdomo y Marcel Silva Romero.

Decreto 2406 de 1991. Sentencia C-014 de enero 21 de 1993. Exp. D-091. Magistrado Ponente: Dr. Ciro Angarita Barón. Actor: Rafael E. Ostau de Lafont Pianetta.

Decreto 2591 de 1991, artículos 1^o, 2^o, 6^o (numerales 1o. y 3o), 8^o, 32, 33 y 34. Sentencia C-018 de enero 25 de 1993. Exp. D-043. Magistrado Ponente: Dr. Alejandro Martínez Caballero. Actores: Hernán Antonio Barrera Bravo y otros.

1992

Decretos 035, 036 y 037 de 1992 (por aspectos formales). Sentencia C-013 de enero 21 de 1993. Exps. D-054, D-073. Magistrado Ponente: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz. Actores: César Castro Perdomo y Marcel Silva Romero.

Decreto 035 de 1992, artículos 1^o, 2^o, 5^o, 7^o, 9^o, 11, 12 y 14. Sentencia C-013 de enero 21 de 1993. Exps. D-054, D-073. Magistrado Ponente: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz. Actores: César Castro Perdomo y Marcel Silva Romero.

Decreto 036 de 1992, artículos 14 y 16. Sentencia C-013 de enero 21 de 1993. Exps. D-054, D-073. Magistrado Ponente: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz. Actores: César Castro Perdomo y Marcel Silva Romero.

Decreto 037 de 1992, artículos 5^o y 6^o. Sentencia C-013 de enero 21 de 1993. Exps. D-054, D-073. Magistrado Ponente: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz. Actores: César Castro Perdomo y Marcel Silva Romero.

Ley 2a. de 1992, artículos 1^o y 8^o. Sentencia C-020 de enero 28 de 1993. Exps. D-102 y D-145. Magistrado Ponente: Dr. Alejandro Martínez Caballero. Actores: Guillermo Francisco Reyes González y Eduardo González Montoya.

INDICE DE NORMAS DECLARADAS INEXEQUIBLES ENERO 1993

1986

Decreto 3667 de 1986, artículo 1^o adoptado como legislación permanente por el 1^o del Decreto 2270 de 1991. Sentencia C-007. Exp. D-086. Magistrado Ponente: Dr. José Gregorio Hernández Galindo. Actor: Reinaldo Suárez Flórez.

1988

Decreto 262 de 1988, artículos 5^o y 12, adoptado como legislación permanente por el Decreto Legislativo 2270 de 1991. Sentencia C-007. Exp. D-086. Magistrado Ponente: Dr. José Gregorio Hernández Galindo. Actor: Reinaldo Suárez Flórez.

1991

Decreto 2067 de 1991, artículo 2^o inciso final. Sentencia C-003 de enero 14 de 1993. Exp. D-099. Magistrado Ponente: Dr. Alejandro Martínez Caballero. Actores: Ricardo Anibal Godoy y otros.

1992

Decreto 035 de 1992, artículo 6^o Sentencia C-013 de enero 21 de 1993. Exps. D-054, D-073. Magistrado Ponente: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz. Actores: César Castro Perdomo y Marcel Silva Romero.

Ley 2a, de 1992, artículo 8^o la expresión “representados en el Congreso”. Sentencia C-020 de enero 28 de 1993. Exps. D-102 y D-145. Magistrado Ponente: Dr. Alejandro Martínez Caballero. Actores: Guillermo Francisco Reyes González y Eduardo González Montoya.

NORMAS DECLARADAS EXEQUIBLES FEBRERO 1993

1971

Decreto 410 de 1971. Código de Comercio, artículos 568, 569, 570 y 597 (Parcialmente). Sentencia C-095 de febrero 27 de 1993. Exp. D-151. Magistrado Ponente: Dr. Simón Rodríguez Rodríguez. Demandantes: Jorge E. Vera Vargas y otros.

1974

Ley 20 de 1974. Declarar exequibles los siguientes artículos del artículo 1º de la Ley 20 de 1974 “Por la cual se aprueba el Concordato y Protocolo Final entre la República de Colombia y la Santa Sede, suscrito en Bogotá el 12 de julio de 1973”: I, II, III, IV, V, VII, X, XVIII, XXI, XXIII, XXIV, XXV, XXVII, XXVIII, XXIX, XXX, XXXI y XXXII.

Declarar exequible el artículo VIII del artículo 1º de la Ley 20 de 1974, salvo en el aparte de su inciso 1o., que dice “...o la disolución del vínculo ...incluidas las que se refieren a la dispensa del matrimonio rato y no consumado” y además el aparte del inciso 2o., que dice “...al Tribunal Superior del Distrito Judicial territorialmente competente”. Lo anterior, precisando que la cesación de los efectos civiles del matrimonio católico por divorcio, en los términos del artículo 42 de la Constitución, no rompe el vínculo matrimonial eclesiástico.

Declarar exequible el artículo XIV del artículo 1o., de la Ley 20 de 1974, salvo en el aparte que dice “...La Santa Sede, antes de proceder al nom-

bramiento de un arzobispo u obispo residencial, o de un coadjutor con derecho a sucesión, que deberá recaer en ciudadano colombiano, comunicará al Presidente de la República el nombre de la persona escogida, a fin de saber si tiene objeciones de carácter civil o político. Se entenderá que ellas no existen, si no las manifiesta dentro de treinta días. Estas gestiones se adelantarán por ambas partes con la mayor diligencia y reserva”.

Declarar exequible el artículo XV del artículo 1º de la Ley 20 de 1974, salvo el aparte que dice “...con tal finalidad informará previamente al Gobierno, acogiendo las indicaciones justas y convenientes que de él reciba”.

Declarar exequible el artículo XIX del artículo 1º de la Ley 20 de 1974, salvo el aparte que dice “...se exceptúan, sin embargo, los procesos penales contra los obispos y quienes están asimilados a éstos en el derecho eclesiástico, que son de competencia exclusiva de la Sede Apostólica”.

Declarar exequible el artículo XXVI del artículo 1º de la Ley 20 de 1974, salvo el aparte que dice “...será también reglamentada la contribución del Estado para la creación de nuevas diócesis y para el sostenimiento de las que funcionen en los anteriormente llamados territorios de misiones”.

Declarar exequible el Protocolo Final del Concordato en relación con el artículo VII del artículo 1º de la Ley 20 de 1974.

Sentencia C-027 de febrero 5 de 1993. Exps. 018, 116 y 136. Magistrado Ponente: Dr. Simón Rodríguez Rodríguez. Actores: Carlos Fradique Méndez, Víctor Velásquez Reyes y otros.

1983

Decreto 222 de 1983, artículos 163 y 167. Sentencia C-056 de febrero 22 de 1993. Exp. D-111. Magistrado Ponente: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz. Actor: Alirio Uribe Muñoz.

1988

Decreto 2250 de 1988, artículos 430, excepto las expresiones “sin limitación alguna” que se declaran inexecutable y 434. Código Penal Militar. Sentencia C-055 de febrero 18 de 1993. Exp. D-133. Magistrado Ponente: Dr. José Gregorio Hernández Galindo. Actor: Manuel María Roldán Salcedo.

1989

Ley 9 de 1989, artículo 38. Sentencia C-026 de febrero 4 de 1993. Exp. D-067. Magistrado Ponente: Dr. Jaime Sanín Greiffenstein. Demandante: Dora Mariño Florez.

Decreto 2282 de 1989, artículo 1^o, numeral 227, el cual modificó el párrafo 2o., numeral 2o., del artículo 424 del C de P.C. Sentencia C-070 de febrero 25 de 1993. Exp. D-134. Magistrado Ponente: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz. Actor: Jorge Enrique Benavides López.

1990

Ley 40 de 1990, artículos 7^o y 13. Sentencia C-040 de febrero 11 de 1993. Exp. D-142. Magistrado Ponente: Dr. Ciro Angarita Barón. Actor: Jesús Vallejo Mejía.

Ley 50 de 1990, artículo 52. Sentencia C-096 de febrero 27 de 1993. Exp. D-129. Magistrado Ponente: Dr. Simón Rodríguez Rodríguez. Actor: Luis Alfonso Velasco Parrado.

Decreto 1211 de 1990, artículos 79 Literal C, 188 el fragmento “La porción del cónyuge acrecerá a la de los hijos y la de éstos entre sí y a la del cónyuge”, 252 y 258. Sentencia C-097 de febrero 27 de 1993. Exp. D-097. Magistrado Ponente: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz. Actores: José A. Pedraza Picón y otra.

1991

Decreto 2700 de 1991, artículos 158 y 293. Sentencia C-053 de febrero 18 de 1993. Exp. D-132. Magistrado Ponente: Dr. José Gregorio Hernández Galindo. Actores: Alba Lucía Castaño Giraldo y otros.

Decreto 2591 de 1991, artículos 37 y 38. Sentencia C-054 de febrero 18 de 1993. Exp. D-117. Magistrado Ponente: Dr. Alejandro Martínez Caballero. Actores: Jorge Luis Pabón Apicella y otros.

Decreto 1730 de 1991, artículos 1.2.0.2.2., 1.9.0.0.2 y 1.7.3.0.1. Sentencia C-024 de febrero 1o., de 1993. Exp. D-107. Magistrado Ponente: Dr. Ciro Angarita Barón. Actor: Juan Carlos Esguerra Portocarrero.

Decreto 1755 de 1991. Sentencia C-074 de febrero 25 de 1993. Exp. D-119. Magistrado Ponente: Dr. Ciro Angarita Barón. Actores: Jorge Enrique Romero Pérez, Rafael Conde y otros.

1992

Ley 5 de 1992, artículos 18, encabezamiento y num. 6, 20, 24, 27, 28, 183, inciso 2, 306, 307, 316, 317, 318, 319 y 4 transitorio. Sentencia C-025 de febrero 4 de 1993. Exps. D-143, D-147, D-148, D-149, D-150, D-155, D-156, D-161, D-163, D-178 y D-180. Magistrado Ponente: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz. Actores: Israel Morales, Víctor Velásquez Reyes y otros.

Ley 6 de 1992. Sentencia C-025 de febrero 4 de 1993. Exps. D-143, D-147, D-148, D-149, D-150, D-155, D-156, D-161, D-163, D-178 y D-180. Magistrado Ponente: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz. Actores: Israel Morales, Víctor Velásquez Reyes y otros.

Ley 6 de 1992, artículos 24 y 25. Sentencia C-094 de febrero 27 de 1993. Exps. D-162, D-171 y D-174. Magistrado Ponente: Dr. José Gregorio Hernández Galindo. Actores: Jorge Hernán Gil Echeverry y otros.

Decreto 1793 de 1992. Sentencia C-031 de febrero 10., de 1993. Exp. R.E. 009. Magistrado Ponente: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

Decreto 1811 de 1992. Sentencia C-032 de febrero 8 de 1993. Exp. R.E. 011. Magistrado Ponente: Dr. José Gregorio Hernández Galindo.

Decreto 1812 de 1992. Sentencia C-033 de febrero 8 de 1993. Exp. R.E. 012. Magistrado Ponente: Dr. Alejandro Martínez Caballero.

Decreto 1810 de 1992. Sentencia C-034 de febrero 8 de 1993. Exp. R.E. 010. Magistrado Ponente: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

Decreto 1834 de 1992. Sentencia C-035 de febrero 8 de 1993. Exp. R.E. 014. Magistrado Ponente: Dr. Fabio Morón Díaz.

Decreto 1833 de 1992. Sentencia C-052 de febrero 18 de 1992. Exp. R.E. 013. Magistrado Ponente: Dr. Jaime Sanín Greiffenstein.

Decreto 1873 de 1992. Se declara la constitucionalidad del Decreto salvo las expresiones "...y de los demás organismos que determine el Gobierno Nacional" contenida en el artículo 11 y "... cuando existiere culpa grave" que aparece en el artículo 12. Sentencia C-058 de febrero 22 de 1993. Exp. R.E. 016. Magistrado Ponente: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

Decreto 1941 de 1992. Sentencia C-059 de febrero 23 de 1993. Exp. R.E. 020. Magistrado Ponente: Dr. Alejandro Martínez Caballero.

Decreto 1942 de 1992. Sentencia C-060 de febrero 22 de 1993. Exp. R.E. 021. Magistrado Ponente: Dr. Fabio Morón Díaz.

Decreto 334 de 1992. Sentencia C-062 de febrero 23 de 1993. Exp. R.E. 002. Magistrado Ponente: Dr. Jaime Vidal Perdomo.

Decreto 1874 de 1992. Sentencia C-066 de febrero 24 de 1993. Exp. R.E. 017. Magistrado Ponente: Dr. José Gregorio Hernández Galindo.

Decreto 1835 de 1992. Sentencia C-068 de febrero 25 de 1993. Exp. R.E. 015. Magistrado Ponente: Dr. Simón Rodríguez Rodríguez.

Decreto 1940 de 1992. Sentencia C-069 de febrero 24 de 1993. Exp. R.E. 019. Magistrado Ponente: Dr. Simón Rodríguez Rodríguez.

Decreto 2006 de 1992. Sentencia C-072 de febrero 25 de 1993. Exp. R.E. 023. Magistrado Ponente: Dr. José Gregorio Hernández Galindo.

Decreto 2094 de 1992. Sentencia C-073 de febrero 25 de 1993. Exp. R.E. 027. Magistrado Ponente: Dr. Alejandro Martínez Caballero.

Decreto 2007 de 1992. Sentencia C-098 de febrero 27 de 1993. Exp. R.E. 024. Magistrado ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz.

Decreto 2008 de 1992. Salvo expresión contenida en el artículo 2. Sentencia C-075 de febrero 25 de 1993. Exp. R.E. 025. Magistrado Ponente: Dr. Alejandro Martínez Caballero.

Decreto 2009 de 1992. Sentencia C-083 de febrero 26 de 1993. Exp. R.E. 026. Magistrado Ponente: Dr. Fabio Morón Díaz.

1993

Decreto 05 de 1993. Sentencia C-076 de febrero 25 de 1993. Exp. R.E. 028. Magistrado Ponente: Dr. Jaime Sanín Greiffenstein.

Decreto 06 de 1993. Sentencia C-077 de febrero 25 de 1993. Exp. R.E. 029. Magistrado Ponente: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

Decreto 07 de 1993. Sentencia C-082 de febrero 26 de 1993. Exp. R.E. 030. Magistrado Ponente: Dr. José Gregorio Hernández Galindo.

NORMAS DECLARADAS INEXEQUIBLES FEBRERO 1993

1974

Ley 20 de 1974, artículos VI, IX, XI, XII, XIII, XVI, XVII, XX y XXII del artículo 1^o de la Ley 20 de 1974. El Protocolo Final del Concordato en relación con los artículos VIII y IX del artículo 1^o de la Ley 20 de 1974. Sentencia C-027 de febrero 5 de 1993. Exps. D-018, D-116 y D-136. Magistrado Ponente: Dr. Simón Rodríguez Rodríguez. Actores: Carlos Fradique Méndez, Víctor Velásquez Reyes y otros.

Nota de Relatoría: Ver en el índice de normas declaradas exequibles los apartes de algunas disposiciones de la Ley 20 de 1974, artículo 1^o que fueron declaradas inexequibles.

1992

Ley 5 de 1992, artículos 146, 266 el adverbio “sólo”, 267 párrafo, 273 inciso 2 y 5 transitorio. Sentencia C-025 de febrero 4 de 1993. Exps. D-143, D-147, D-148, D-149, D-150, D-155, D-156, D-161, D-163, D-178 y D-180. Magistrado Ponente: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz. Actores: Israel Morales, Víctor Velásquez Reyes y otros.

Ley 5 de 1992, artículo 18, Numeral 8. Sentencia C-061 de febrero 26 de 1993. Exp. D-203. Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz. Actor: Luis Guillermo Nieto Roa.

Ley 8 de 1992. Sentencia C-084 de febrero 26 de 1993. Exp. L.A.T-05. Magistrado Ponente: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

Ley 9 de 1992. Sentencia C-086 de febrero 6 de 1993. Exp. L.A.T-01. Magistrado Ponente: Dr. Simón Rodríguez Rodríguez

Ley 10 de 1992. Sentencia C-085 de febrero 26 de 1993. Exp. L.A.T-03. Magistrado Ponente: Fabio Morón Díaz.

Ley 11 de 1992. Sentencia C-088 de febrero 26 de 1993. Exp. L.A.T-04, Magistrado Ponente: Dr. Ciro Angarita Barón.

Ley 13 de 1992. Sentencia C-087 de febrero 26 de 1993. Exp. L.A.T-02. Magistrado Ponente: Dr. Jaime Sanín Greiffenstein.

Decreto 10 de 1992, artículo 17 Literal b). Sentencia C-071 de febrero 25 de 1993. Exp. D-113. Magistrado Ponente: Dr. Alejandro Martínez Caballero. Actor: Camilo Paredes Restrepo.

Decreto 2008 de 1992, artículo 2^o la expresión “de lo contrario el gobernador o el alcalde podrán crearlos por Decreto, dentro de los 8 días siguientes al vencimiento del plazo mencionado”. Sentencia C-075 de febrero 25 de 1993. Exp. R.E. 025. Magistrado Ponente: Dr. Alejandro Martínez Caballero.

NORMAS DECLARADAS EXEQUIBLES MARZO DE 1993

1986

Ley 30 de 1986, artículo 93 literales f y g. Sentencia C-114 de marzo 25 de 1993. Exp. D-167. Magistrado Ponente: Dr. Fabio Morón Díaz. Demandante: Franklin Liévano Fernández.

1989

Decreto 624 de 1989 artículo 321-1 (Estatuto Tributario), adicionado por el artículo 23 de la Ley 49 de 1990. Sentencia C-103 de marzo 11 de 1993. Exp. D-159. Magistrado Ponente: Dr. Fabio Morón Díaz. Demandante: Paul Chan-Speyer.

Decreto 2304 de 1989, artículo 21 incisos 1o., y 2o., Código Contencioso Administrativo. Sentencia C-104 de marzo 11 de 1993. Exp. D-164. Magistrado Ponente: Dr. Alejandro Martínez Caballero. Demandante: Rocío Mercedes Araujo Oñate.

Decreto 0624 de 1989, artículo 124. Sentencia C-115 de marzo 25 de 1993. Exp. D-177. Magistrado Ponente: Dr. Fabio Morón Díaz. Demandante: Paul Chan-Speyer.

1990

Ley 60 de 1990, artículo 3^o Sentencia C-112 de marzo 25 de 1993. Exp. D-088. Magistrado Ponente: Dr. Hernando Herrera Vergara. Demandante: Oswaldo Hernández.

1991

Decreto 2067 de 1991 artículo 38 parcial. Sentencia C-105 de marzo 11 de 1993. Exp. D-175. Magistrado Ponente: Dr. José Gregorio Hernández Galindo. Demandante: Carmen Pérez García.

Decreto 2651 de 1991, artículo 10 parcial. Sentencia C-125 de marzo 30 de 1993. Exp. D-160. Magistrado Ponente: Dr. Hernando Herrera Vergara. Demandante: Jaime Sierra.

Decreto 2274 de 1991, artículos 25, 34 y 39. Sentencia C-126 de marzo 30 de 1993. Exp. D-106. Magistrado Ponente: Dr. Antonio Barrera Carbonell. Demandante: Marco A. Díaz.

Decreto 2266 de 1991 con excepción de algunas expresiones que se declararon inexecutable. Sentencia C-127 de marzo 30 de 1993. Exp. D-179. Magistrado Ponente: Dr. Alejandro Martínez Caballero. Demandante: María Consuelo del Río Mantilla y otro.

NORMAS DECLARADAS INEXEQUIBLES MARZO DE 1993

1991

Decreto 2067 de 1991 artículo 21 incisos 2o y 4o y artículo 24. Sentencia C-113 de marzo 25 de 1993. Exp. D-096. Magistrado Ponente: Dr. Jorge Arango Mejía. Demandante: José A. Pedraza.

Decreto 2274 de 1991, artículo 24 inciso 2o. Sentencia C-126 de marzo 30 de 1993. Exp. D-106. Magistrado Ponente: Dr. Antonio Barrera Carbonell. Demandante: Marco Antonio Díaz Guevara.

NORMAS DECLARADAS EXEQUIBLES ABRIL DE 1993

1980

Decreto 100 de 1980. Código Penal, artículo 68 la frase “o de única instancia”. Sentencia C-142/93 de abril 20 de 1993. Exp. D-089. Magistrado Ponente: Dr. Jorge Arango Mejía. Demandante: Gregorio Rodríguez Vásquez.

1986

Ley 3a. de 1986, artículo 20. Sentencia C-143 de abril 20 de 1993. Exp. D-193. Magistrado Ponente: Dr. José Gregorio Hernández Galindo. Demandante: José Jesús Laverde Ospina.

Decreto 1222 de 1986, artículos 249 y 250. Sentencia C-143 de abril 20 de 1993. Exp. D-193. Magistrado Ponente: Dr. José Gregorio Hernández Galindo. Demandante: José Jesús Laverde Ospina.

1987

Decreto 050 de 1987 artículo 68 numeral 8 del C.P.P. Sentencia C-142 de abril 20 de 1993. Exp. D-089. Magistrado Ponente: Dr. Jorge Arango Mejía. Demandante: Gregorio Rodríguez Vásquez.

1988

Decreto 2250 de 1988. Código Penal Militar, artículo 319 numeral 2. Sentencia C-142 de abril 20 de 1993. Exp. D-089. Magistrado Ponente: Dr. Jorge Arango Mejía. Demandante: Gregorio Rodríguez Vásquez.

1989

Decreto 085 de 1989, artículo 217 inciso 2o. Sentencia C-152 de abril 22 de 1993. Exp. D-175. Magistrado Ponente: Dr. Carlos Gaviria Díaz. Demandante: Guillermo Mican Avellaneda y Otro.

Decreto 2282 de 1989 artículo 1º. Regla 51 párrafo 2o. numeral 3, artículo 101 del Código de Procedimiento Civil. Sentencia C-165 de abril 29 de 1993. Exp. D-186. Magistrado Ponente: Dr. Carlos Gaviria Díaz. Demandante: Jesús Antonio Ruíz Moreno.

1991

Decreto 2067 de 1991, artículo 2º numerales 2, 3, 4 y 5. Sentencia C-131 de abril 1o. de 1993. Exp. D-182. Magistrado Ponente: Dr. Alejandro Martínez Caballero. Demandante: Andrés de Zubiría Samper y otro.

Decreto 2505 de 1991, Primera parte del inciso primero del artículo 1º que adicionó el Decreto 1730 de 1991, artículo 2.4.13.4.4.1 Sentencia C-132 de abril 1o. de 1993. Exp. D-195. Magistrado Ponente: Dr. José Gregorio Hernández Galindo. Demandante: Pablo Segundo Galindo Nieves.

Decreto 2700 de 1991 C.P.P. artículo 45 la frase “o en única instancia”, artículo 68 numeral 6, artículo 123 numeral 1, artículo 202 la frase “Salvo disposición en contrario”, artículo 34 la frase “única instancia”. Sentencia C-142 de 1993 de abril 20 de 1993. Exp. D-089. Magistrado Ponente: Dr. Jorge Arango Mejía. Demandante: Gregorio Rodríguez Vásquez.

Decreto 2700 de 1991, C.P.P. las partes acusadas de los artículos 8º, 11, 16, 66, 67, 68; los artículos 69, 71; las partes acusadas de los artículos 78, 86, 89, 96, 106 y 118; el artículo 120; la parte acusada del artículo 121; los artículos 124 y 126; el último inciso del artículo 134; la parte acusada del artículo 156; el artículo 206; el último inciso del artículo 214; la parte acusada del artículo 218; el último inciso del artículo 247; el inciso 2o., del numeral 1o., del artículo 304; los artículos 310 y 312; el artículo 323; los últimos incisos de los artículos 352, 374, 386, 387 y 388; el numeral 1o., del artículo 397; el último inciso del artículo 399; el inciso 2o., del artículo 409; el inciso 2o., del numeral 3o., y párrafo del artículo 415; el último inciso del artículo 542; los artículos 2o., y 5o., y la parte acusada del artículo 7º transitorios. Sentencia C-150 de abril 22 de 1993. Exp. D-165 y D-169. Magistrado Ponente: Dr. Fabio Morón Díaz. Demandante: Andrés de Zubiría y otros.

Decreto 2591 de 1991 artículo 38 inciso 2o., Sentencia C-155A de abril 22 de 1993. Exp. D-168. Magistrado Ponente: Dr. Fabio Morón Díaz. Demandante: Carlos Patiño Ospina.

Decreto 2651 de 1991 artículo 39. Sentencia C-168 de abril 29 de 1993. Exp. D-196. Magistrado Ponente: Dr. Fabio Morón Díaz. Demandante: Jorge Hernán Gil Echeverry.

1992

Ley 4a., de 1992, artículo 19. Sentencia C-133 de abril 1o., de 1993. Exp. D-153. Magistrado Ponente: Dr. Vladimiro Naranjo Mesa. Demandante: José Angel Otero Hamburger.

Decreto 1875 de 1992 artículos 1o, 2^o, 3^o, 4^o, 5^o salvo inciso 2o., 6, 7, 8, 9 y 10. Sentencia C-136 de abril 15 de 1993. Exp. R.E.-018. Magistrado Ponente: Dr. Antonio Barrera Carbonell.

Ley 6a., de 1992 artículos 119 y 124. Sentencia C-144 de abril 20 de 1993. Exp. D-157 y D-158. Magistrado Ponente: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz. Demandante: Luis Guillermo Nieto Roa y otro.

Ley 4a., de 1992 artículo 13 parágrafo. Sentencia C-167 de abril 29 de 1993. Exp. D-135. Magistrado Ponente: Dr. Carlos Gaviria Díaz. Demandante: Rafael Rodríguez Moreno.

1993

Decreto 263 de 1993. Sentencia C-134 de abril 1o., de 1993. Magistrado Ponente: Dr. Alejandro Martínez Caballero. Exp. RE-033.

Decreto 262 de 1993. Sentencia C-153 de abril 22 de 1993. Exp. R.E. 022. Magistrado Ponente: Dr. José Gregorio Hernández Galindo.

Decreto 261 de 1993. Sentencia C-154 de abril 22 de 1993. Exp. R.E.031. Magistrado Ponente: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

Decreto 265 de 1993. Sentencia C-155 de abril 22 de 1993. Exp. R.E. 035. Magistrado Ponente: Dr. Jorge Arango Mejía.

Decreto 266 de 1993. Sentencia C-169 de abril 29 de 1993. Exp. R.E. 036. Magistrado Ponente: Dr. Vladimiro Naranjo Mesa.

NORMAS DECLARADAS INEXEQUIBLES ABRIL DE 1993

1986

Ley 3a. de 1986, artículo 16. Sentencia C-143 de abril 20 de 1993. Exp. D-193. Magistrado Ponente: Dr. José Gregorio Hernández Galindo. Demandante: José Jesús Laverde Ospina.

Ley 11 de 1986, artículo 51. Sentencia C-143 de abril 20 de 1993. Exp. D-193. Magistrado Ponente: Dr. José Gregorio Hernández Galindo. Demandante: José Jesús Laverde Ospina.

Decreto 1222 de 1986, artículo 246. Sentencia C-143 de abril 20 de 1993. Exp. D-193. Magistrado Ponente: Dr. José Gregorio Hernández Galindo. Demandante: José Jesús Laverde Ospina.

Decreto 1333 de 1986 artículo 306. Sentencia C-143 de abril 20 de 1993. Exp. D-193. Magistrado Ponente: Dr. José Gregorio Hernández Galindo. Demandante: José Jesús Laverde Ospina.

1991

Decreto 2067 de 1991, artículo 23 expresión “obligatorio”. Sentencia C-131 de abril 1o. de 1993. Exp. D-182. Magistrado Ponente: Dr. Alejandro Martínez Caballero. Demandante: Andrés de Zubiría Samper y otra.

Decreto 2505 de 1991, artículo 1^o que adicionó el Decreto 1730 de 1991, artículos 2.4.13.2.25 y 2.4.13.4.4. Sentencia C-132 de abril 1o, de 1993. Exp.

D-195. Magistrado Ponente: Dr. José Gregorio Hernández Galindo. Demandante: Pablo Segundo Galindo Nieves.

Decreto 2700 de 1991 C.P.P. las siguientes expresiones de los artículos 7^o 161, 251, 272, 322 y 342: Del artículo 7^o: “salvo las excepciones contempladas en este Código”; Del artículo 161: “Se exceptúa el caso de la versión libre y espontánea que sea rendida cuando se produzca captura en flagrancia”. Del artículo 251: “no habrá controversia probatoria pero quien haya rendido versión preliminar y su defensor, podrán conocerlas”. Del artículo 272: “Salvo lo previsto en el artículo 158 de este Código”. e) Del artículo 322: “Cuando no se trate de flagrancia”. Del artículo 342: “Cuando se trate de procesos de competencia de los jueces regionales se dará el mismo tratamiento a aquellas pruebas que en virtud de solicitud de autoridad extranjera, se deban mantener en reserva hasta tanto se formule la acusación correspondiente”. Sentencia C-150 de abril 22 de 1993. Exp. D-165 y D-169. Magistrado Ponente: Dr. Fabio Morón Díaz. Demandante: Andrés de Zubiría y otros.

Decreto 2651, de 1991 artículo 59. Sentencia C-168 de abril 29 de 1993. Exp. D-196. Magistrado Ponente: Dr. Fabio Morón Díaz. Demandante: Jorge Hernán Gil Echeverry.

1992

Decreto 1875 de 1992, inciso 2o, artículo 5^o Sentencia C-136 de abril 15 de 1993. Exp. R.E.-018. Magistrado Ponente: Dr. Antonio Barrera Carbonell.

Ley 6a, de 1992, artículos 16, 17 y 18. Sentencia C-149 de abril 22 de 1993. Exp. D-184 (acumulados). Magistrado Ponente: Dr. José Gregorio Hernández Galindo. Demandante: Mauricio Valenzuela Grueso y otros.

Ley 5a, de 1992, artículo 324 inciso 3o, Sentencia C-151 de abril 22 de 1993. Exp. D-166. Magistrado Ponente: Dr. Antonio Barrera Carbonell. Demandante: Karina Bechara Márquez y otro.

NORMAS DECLARADAS EXEQUIBLES MAYO DE 1993

1980

Decreto 100 de 1980, artículo 94 las expresiones “Se suspenderá condicionalmente cuando se establezca que la persona ha recuperado su normalidad psíquica”. Sentencia C-176 de mayo 6 de 1993. Exp. D-202. Magistrado Ponente: Dr. Alejandro Martínez Caballero. Demandante: Jaime Enrique Lozano.

1989

Decreto Ley 100 de 1989. artículos 164 y 204 salvo las expresiones “quien será un oficial en servicio activo o retirado” que son inexequibles. Sentencia C-195 de mayo 20 de 1993. Exp. D-208. Magistrado Ponente: Dr. Alejandro Martínez Caballero. Demandante: Alfonso López Carrascal.

Convenio suscrito entre la República de Colombia y la República del Perú el 24 de mayo de 1989 para la protección, conservación y recuperación de bienes arqueológicos, históricos y culturales. Sentencia C-204 de mayo 27 de 1993. Magistrado Ponente: Dr. José Gregorio Hernández Galindo.

1990

Ley 19 de 1990 artículo 3^o, salvo los siguientes apartes de su literal b “Por el término de dos (2) años contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley; y “...expedidos por empresas y, en general, personas jurídicas de carácter público o privado relacionadas directamente con las actividades de la construcción o la ingeniería eléctrica” los cuales se declaran inexequibles. Sen-

tencia C-177 de mayo 6 de 1993. Exp. D-191. Magistrado Ponente: Dr. Hernando Herrera Vergara. Demandante: Magdalena Inés Correa Henao.

Ley 19 de 1990. Artículos 1^o, 2^o, 4^o, 5^o, 6^o, 7^o, 8^o, 9^o, 10, 11, 12 y 13. Sentencia C-177 de mayo 6 de 1993. Exp. D-191. Magistrado Ponente: Dr. Hernando Herrera Vergara. Demandante: Magdalena Inés Correa Henao.

1992

Decreto 2010 de 1992. artículos 1^o, 2^o, 3^o, 4^o y 6. Sentencia C-175 de mayo 6 de 1993. Exp. R.E.-022. Magistrado Ponente: Dr. Carlos Gaviria Díaz.

Ley 16 de 1992. Sentencia C-204 de mayo 27 de 1993. Exp. L.A.T.-006. Magistrado Ponente: Dr. José Gregorio Hernández Galindo.

1993

Decreto 423 de 1993. Sentencia C-196 de mayo 20 de 1993. Exp. R.E. -037. Magistrado Ponente: Dr. Carlos Gaviria Díaz.

NORMAS DECLARADAS INEXEQUIBLES MAYO DE 1993

1980

Decreto 100 de 1980, artículos 94,95 y 9, la expresión “y un máximo indeterminado”. Sentencia C-176 de mayo 6 de 1993. Exp. D-202. Magistrado Ponente: Dr. Alejandro Martínez Caballero. Demandante: Jaime Enrique Lozano.

Decreto 100 de 1980, artículo 94 la expresión “tendrá un mínimo de dos (2) años de duración”. Sentencia C-176 de mayo 6 de 1993. Exp. D-202. Magistrado Ponente: Dr. Alejandro Martínez Caballero. Demandante: Jaime Enrique Lozano.

Decreto 100 de 1980, artículo 95 la expresión “tendrá un mínimo de seis (6) meses de duración”. Sentencia C-176 de mayo 6 de 1993. Exp. D-202. Magistrado Ponente: Dr. Alejandro Martínez Caballero. Demandante: Jaime Enrique Lozano.

Decreto 100 de 1980, artículo 96 la expresión “tendrá un mínimo de un (1) año de duración”. Sentencia C-176 de mayo 6 de 1993. Exp. D-202. Magistrado Ponente: Dr. Alejandro Martínez Caballero. Demandante: Jaime Enrique Lozano.

1989

Decreto 100 de 1989, artículo 181 inciso primero. Sentencia C-195 de mayo 20 de 1993. Exp. D-208. Magistrado Ponente: Dr. Alejandro Martínez Caballero. Demandante: Alfonso López Carrascal.

1992

Decreto No. 2010 de 1992, artículo 5^º. Sentencia C-175 de mayo 6 de 1993. Exp. R.E.-022. Magistrado Ponente: Dr. Carlos Gaviria Díaz.

1993

Decreto No. 264 de 1993. Sentencia C-171 de mayo 3 de 1993. Exp. R.E. 034. Magistrado Ponente: Dr. Vladimiro Naranjo Mesa. Demandante: Pedro Pablo Camargo.

NORMAS DECLARADAS EXEQUIBLES JUNIO DE 1993

1988

Decreto-Ley 2655 de 1988. (Código de Minas). Artículos 2o, 3o, 4o, 5o, 7o, 9o inc. 3o, con excepción de las palabras "... por vía general..." que se declaran inexecutable, 10, 13, 14, 16, 27, 63, 111, 113, 118, 120, 165, 179, 180, 183, y 185. Sentencia C-216 de junio 9 de 1993. Exp. D-218. Magistrado Ponente: Dr. José Gregorio Hernández Galindo. Actores: Luis Carlos Sábica y otros.

1990

Decreto Legislativo 2372 de 1990, artículo 2º en la parte que dice:

"Adóptanse como legislación permanente las siguientes disposiciones del Decreto Legislativo 2372 de 1990:

Art. 1º del artículo 2º del Decreto 2047 de 1990, quedará así:

"...artículo 2º"...Si algunos no lo fueren, se investigarán por separado y conocerá de ellos el mismo juez, aunque no sean de su competencia..."

El artículo 3º en la parte que dice: "adóptase como legislación permanente las siguientes disposiciones del Decreto Legislativo 3030 de 1990": artículo 7º El Juez que haya asumido el conocimiento de los delitos confesados será competente para conocer de todos los procesos que se adelante contra el procesado, así alguno de los delitos no sean de su competencia..."

Los artículos 5^o y 6^o del citado Decreto.

Sentencia C-208 de junio 3 de 1993. Exp. D-109 y D-124. Magistrado Ponente: Dr. Hernando Herrera Vergara. Actores: Reynaldo Suárez Flórez y Mario Weimar Cardona.

1991

Decreto 2651 de 1991, artículos 1^o, 2^o (parcial) y 6^o (parcial). Sentencia C-215 de junio 9 de 1993. Exp. D-213. Magistrado Ponente: Dr. Fabio Morón Díaz. Actor: Jorge Hernán Gil Echeverry.

Decreto 2700 de 1991. (Código de Procedimiento Penal), artículo 61. Sentencia C-245 de junio 24 de 1993. Exp. D-216. Magistrado Ponente: Dr. Fabio Morón Díaz. Actor: Carol Iván Abaunza.

1992

Ley 6 de 1992, artículo 26 inciso final. Sentencia C-209 de junio 7 de 1993. Exp. D-212. Magistrado Ponente: Dr. Alejandro Martínez Caballero. Actor: Mauricio Alfredo Plazas Vega

Ley 5 de 1992, artículo 217. Sentencia C-227 de junio 17 de 1993. Exp. D-201. Magistrado Ponente: Dr. Jorge Arango Mejía. Actor: Germán Cavelier Gaviria

Ley 6a., de 1992, artículo 19. Sentencia C-228 de junio 17 de 1993. Exp. D-221. Magistrado Ponente: Dr. Vladimiro Naranjo Mesa. Actor: Héctor Raúl Corchuelo Navarrete.

Ley 20 de 1992. “Por medio de la cual se aprueba la Organización del Convenio Andrés Bello de Integración Educativa, Científica, Tecnológica y Cultural; suscrito en Madrid el 27 de noviembre de 1990”, y el Convenio que aprueba. Sentencia C-246 de junio 24 de 1993. Exp. L.A.T.008. Magistrado Ponente: Dr. Fabio Morón Díaz.

1993

Decreto Legislativo 446 del 8 de marzo de 1993. Sentencia C-206 de junio 2 de 1993. Exp. R.E.-040. Magistrado Ponente: Dr. Antonio Barrera Carbonell.

Decreto Legislativo 445 de 1993, artículos 1^o, salvo las expresiones señaladas en el numeral primero, 2o., 3o., salvo la parte señalada, 4^o 5^o, 6^o, y 7^o. Sentencia C-207 de junio 3 de 1993. Exp. R.E.-039 Magistrado Ponente: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

Decreto Legislativo 542 de 1993. Sentencia C-214 de junio 9 de 1993. Exp. R.E.-041. Magistrados Ponentes: Drs. José Gregorio Hernández Galindo y Hernando Herrera Vergara.

NORMAS DECLARADAS INEXEQUIBLES JUNIO DE 1993

1988

Decreto 2655 de 1988, artículo 246. Sentencia C-216 de junio 9 de 1993. Exp. D-218. Magistrado Ponente: Dr. José Gregorio Hernández Galindo. Actores: Luis Carlos SÁCHICA, Germán Cavelier Gaviria y Germán Marín Ruales.

1991

Decreto 2700 de 1991, artículos 66. La expresión “y los jurados de derecho”, 74, 458, 459, 460, 461, 462, 463, 464, 465 y 466. Sentencia C-226 de junio 17 de 1993. Exp. D-183. Magistrado Ponente: Dr. Alejandro Martínez Caballero. Actor: Julián Garcés Giraldo.

1993

Decreto 445 de 1993, artículos 1^o. Las expresiones “de que trata el Decreto 264 de 1993” y “en los términos de dicho Decreto”. 3 en su parte final que dice: sin perjuicio de la aplicación de los demás criterios a que se refiere el artículo 2^o del Decreto 264 de 1993. Sentencia C-207 de junio 3 de 1993. Exp. R.E.-039. Magistrado Ponente: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

NORMAS DECLARADAS EXEQUIBLES JULIO DE 1993

1989

Ley 9 de 1989, artículos 1^º, 2^º, 7^º. Sentencia C-295 de julio 29 de 1993. Exp. D-210. Magistrado Ponente: Dr. Carlos Gaviria Díaz. Actor: Jaime Barreto Niño.

1990

Ley 49 de 1990, artículo 66. Sentencia C-260 de julio 1o., de 1993. Exp. 094. Magistrado Ponente: Dr. Vladimiro Mesa Naranjo. Actor: Jaime Horta Díaz.

1991

Decreto 2652 de 1991, artículo 4^º. Sentencia C-265 de julio 8 de 1993. Exp. D-228. Magistrado Ponente: Dr. Fabio Morón Díaz. Actor: José Luis Benavides Russi.

1992

Ley 33 de 1992. Sentencia C-276 de 22 de julio de 1993. Exp. L.A.T. 013. Magistrado Ponente: Dr. Vladimiro Naranjo Mesa.

1993

Decreto 543 de 1993. Sentencia C-261 de julio 1o., de 1993. Exp. R.E. 042. Magistrado Ponente: Dr. Hernando Herrera Vergara.

Decreto Legislativo 624 de 1993. Sentencia C-266 de julio 8 de 1993. Exp. R.E. 043. Magistrado Ponente: Dr. Hernando Herrera Vergara.

Decreto Legislativo 682 de abril 12 de 1993. Sentencia C-267 de julio 8 de 1993. Exp. R.E. 044 Magistrado Ponente: Dr. Hernando Herrera Vergara.

Decreto 827 del 5 de mayo de 1993. Sentencia C-268 de julio 8 de 1993. Exp. R.E.-046. Magistrado Ponente. Dr. Carlos Gaviria Diaz.

Decreto Legislativo 828 del 6 de mayo de 1993. Sentencia C-271 de julio 13 de 1993. Exp. R.E.-047. Magistrado Ponente: Dr. José Gregorio Hernández Galindo.

Decreto Legislativo 829 del 6 de mayo de 1993. Sentencia C-294 julio 29 de 1993. Exp R.E.-048. Magistrado Ponente: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

NORMAS DECLARADAS INEXEQUIBLES JULIO DE 1993

1989

Ley 9 de 1989, artículo 7^o inciso segundo. Sentencia C-295 de julio 29 de 1993. Exp. D-210. Magistrado Ponente: Dr. Carlos Gaviria Díaz. Actor: Jaime Barreto Niño.

1991

Decreto Ley 2652 de 1991, numerales 3o, 4o, 5o, 6o, 7o, 9o, 10, 12, 14, 17 y 8o Sentencia C-265 de julio 8 de 1993. Exp. D-228. Magistrado Ponente: Dr. Fabio Morón Díaz. Actor: José Luis Benavides Russi.

1993

Decreto 709 de 15 de abril de 1993. Sentencia C-275 de julio 16 de 1993. Exp. R.E.-045. Magistrado Ponente: Dr. Antonio Barrera Carbonell.

NORMAS DECLARADAS EXEQUIBLES AGOSTO DE 1993

1992

Ley 15 de 1992. Artículos 1^º y 2^º. Sentencia C-301 de agosto 2 de 1993. Exp. D-223. Magistrado Ponente: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

Ley 19 de 1992. Artículo 83 bis. el Protocolo relativo a una enmienda al Convenio sobre Aviación Civil Internacional, firmado en Montreal el 6 de octubre de 1980. Sentencia C-313 de agosto 5 de 1993. Exp. L.A.T. 007. Magistrado Ponente: Dr. Jorge Arango Mejía.

Ley 22 de 1992. Artículo 50 del “Convenio sobre Aviación Civil Internacional”, hecho en Montreal el 26 de octubre de 1990. Sentencia C-314 de agosto 5 de 1993. Exp. L.A.T. 009. Magistrado Ponente: Dr. Antonio Barrera Carbonell.

Ley 6a., de 1992, artículo 135. Sentencia C-333 de agosto 12 de 1993. Exp. D-217 y D-225. Magistrado Ponente: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz. Actores: Jacobo Pérez Escobar y Luis Carlos Sáchica.

Ley 23 de 1992. Sentencia C-334 de agosto 12 de 1993. Exp. L.A.T. 010. Magistrado Ponente: Dr. Alejandro Martínez Caballero.

Ley 21 de 1992, artículos 76, 82, 98 115 y la primera parte del Artículo 84. Sentencia C-337 de agosto 19 de 1993. Exp.D-296. Magistrado Ponente: Dr. Vladimiro Naranjo Mesa. Actor: Jorge García Hurtado.

CODIGO

Código Civil:

Artículos 117 y 124, y el ordinal 4o., del Artículo 1266 del Código Civil.
Sentencia C-344 de agosto 26 de 1993. Exp. D-231. Magistrado Ponente: Dr.
Jorge Arango Mejía. Actor: Alvaro Palacios Sánchez.

NORMAS DECLARADAS INEXEQUIBLES AGOSTO DE 1993

1988

Decreto 597 de 1988. Sentencia C-345 de agosto 26 de 1993. Exp. D-229. Magistrado Ponente: Dr. Alejandro Martínez Caballero. Actor: Félix Hoyos Caballero.

Decreto 597 de 1988, artículo 132 numeral 6o., inciso 3o. Sentencia C-345 de agosto 26 de 1993. Exp. D-229. Magistrado Ponente: Dr. Alejandro Martínez Caballero. Actor: Félix Hoyos Caballero.

1992

Ley 15 de 1992. Artículo 3^o. Sentencia C-301 de agosto 2 de 1993. Exp. D-223. Magistrado Ponente: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

Ley 21 de 1992. Artículos 65, 92, 99, 104, 113, 114, 84 última parte, 87 una parte. Sentencia C-337 de agosto 19 de 1993. Exp. D-296. Magistrado Ponente: Dr. Vladimiro Naranjo Mesa. Actor: Jorge García Hurtado.

NORMAS DECLARADAS EXEQUIBLES SEPTIEMBRE DE 1993

1989

Decreto Ley 2282 de 1989, por el cual se modificó el Código de Procedimiento Civil, artículos 152 -parcial- y 156. Sentencia C-390 de septiembre 16 de 1993. Exp. D-247. Magistrado Ponente: Dr. Alejandro Martínez Caballero. Actora: Martha Esperanza Romero Hernández.

1992

Ley 6a. de 1992, artículo 118. Sentencia C-364 de septiembre 2 de 1993. Exp. D-198. Magistrado Ponente: Dr. Carlos Gaviria Díaz. Actor: Bernardo Carreño Varela.

Ley 29 de 1992. Protocolo de Montreal relativo a las sustancias agotadoras de la capa de ozono. Sentencia C-379 de septiembre 9 de 1993. Exp. L.A.T. 012. Magistrado Ponente: Dr. Antonio Barrera Carbonell.

Ley 27 de 1992. Artículos 2^o -inciso 2o.- y 4o., -numeral 4o-. Sentencia C-391 de septiembre 16 de 1993. Exp. D-267. Magistrado Ponente: Dr. José Gregorio Hernández Galindo. Actor: Uriel Alberto Amaya Olaya.

1993

Ley 39 de 1993 Convenio de Cooperación Cultural y Educativa con Cuba. Sentencia C-378 de septiembre 9 de 1993. Exp. L.A.T. 014. Magistrado Ponente: Dr. Fabio Morón Díaz.

Decreto 1495 de 1993, artículos 1^o, 2^o, 3^o-salvo el párrafo-, 4o, 6o, 8o y 12. Sentencia C-415 de septiembre 30 de 1993. Exp. R.E. 050. Magistrado Ponente: Dr. José Gregorio Hernández Galindo.

Decreto Legislativo 1497 de 1993. Sentencia C-416 de septiembre 30 de 1993. Exp. R.E. 052. Magistrado Ponente: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

NORMAS DECLARADAS INEXEQUIBLES SEPTIEMBRE DE 1993

1991

Decreto 2700 de 1991. Artículo 284 uno de sus apartes; artículo apartes acusados 332; 329 uno de sus apartes; 438 uno de sus apartes; 439 uno de sus apartes. Sentencia C-411 de septiembre 28 de 1993. Exp. D-230 Acumulado. Magistrado Ponente: Dr. Carlos Gaviria Díaz. Actor: Alfonso López y otro.

1993

Ley 39 de 1993 Convenio de Cooperación Cultural y Educativa con Cuba, las expresiones “y otros” del artículo IV; y “entrará provisionalmente en vigor el día de su firma” del artículo XVI. Sentencia C-378 de septiembre 9 de 1993. Exp. L.A.T. 014. Magistrado Ponente: Dr. Fabio Morón Díaz.

Decreto 1495 de 1993, artículo 11. Sentencia C-415 de septiembre 30 de 1993. Exp. R.E. 050. Magistrado Ponente: Dr. José Gregorio Hernández Galindo.

NORMAS DECLARADAS EXEQUIBLES OCTUBRE DE 1993

1948

Decreto 2158 de 1948. Artículo 29, incisos 2o. y 3o., y artículo 37, algunas frases, adoptado como legislación permanente por el Decreto 4133 de 1948. Sentencia C-429 de octubre 7 de 1993. Exp. D-253. Magistrado Ponente: Dr. Fabio Morón Díaz. Actor: Eudoro Fabián Vallejo Cabrera.

1966

Ley 51 de 1966. Artículo 1º. Sentencia C-490 de octubre 28 de 1993. Exp. D-283. Magistrado Ponente: Dr. Alejandro Martínez Caballero. Actor: Luis Carlos Góñez Jaramillo.

1971

Decreto 410 de 1971. Artículos 3º a 9º, y 98 a 514. Sentencia C-486 de octubre 28 de 1993. Exp. D-244. Magistrado Ponente: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz. Actores: Alfonso E. Rodríguez y José Ruíz López.

1989

Ley 04 de 1989. Sentencia C-486 de 28 de octubre de 1993. Exp. D-244. Magistrado Ponente: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz. Actores: Alfonso E. Rodríguez y José Ruíz López.

1990

Ley 44 de 1990. Artículos 3^o y 11, inciso 1o. Sentencia C-467 de octubre 21 de 1993. Exp. D-245. Magistrado Ponente: Dr. Carlos Gaviria Díaz. Actor: Gonzalo Martínez Sanmartín.

1991

Decreto 1730 de 1991. Artículos 4,1,3,0,1., literal o), y 4.1.9.0.4., los cuales están incorporados integralmente al nuevo Estatuto Orgánico del Sistema Financiero por los artículos 327 y 337 del Decreto 663 de 1993. Sentencia C-465 de octubre 21 de 1993. Exp. D-265. Magistrado Ponente: Dr. Vladimiro Naranjo Mesa. Actor: Jorge Humberto Botero Angulo.

Decreto 2651 de 1991. Artículo 44. Sentencia C-468 de octubre 2 de 1993. Exp. D-285. Magistrado Ponente: Dr. Carlos Gaviria Díaz. Actor: Gilberto Guzmán Celis.

1992

Ley 05 de 1992. Artículo 18, numeral 5o. Sentencia C-428 de octubre 7 de 1993. Exp. D-278. Magistrado Ponente: Dr. José Gregorio Hernández Galindo. Actores: Gloria Patricia Lopera Mesa y otro.

Ley 25 de 1992. Artículos 5^o, 7^o, 8^o, 11, y 12. Sentencia C-456 de octubre 13 de 1993. Magistrado Ponente: Dr. Vladimiro Naranjo Mesa. Actor: Carlos Fradique Méndez.

Ley 24 de 1992. Artículo 3^o Sentencia C-487 de octubre 28 de 1993. Exp. D-282. Magistrado Ponente: Dr. José Gregorio Hernández Galindo. Actor: Silvia Fajardo Glauser.

Ley 26 de 1992. Sentencia C-489 de octubre 28 de 1993. Exp. L.A.T. 015. Magistrado Ponente: Dr. Antonio Barrera Carbonell.

1993

Decreto 1496 de 1993. Sentencia C-426 de octubre 7 de 1993. Exp. R.E.-052. Magistrado Ponente: Dr. Hernando Herrera Vergara.

Decreto Legislativo 1400 de 1993. Sentencia C-427 de octubre 7 de 1993. Exp. R.E. 049. Magistrado Ponente: Dr. Hernando Herrera Vergara.

Decreto Legislativo 1515 de 1993. Sentencia C-464 de octubre 21 de 1993. Exp. R.E. 053. Magistrado Ponente: Dr. Antonio Barrera Carbonell.

NORMAS DECLARADAS INEXEQUIBLES OCTUBRE DE 1993

1968

Decreto 2400 de 1968, artículo 10 en uno de sus apartes. Sentencia C-454 de octubre 13 de 1993. Exp. D-250. Magistrado Ponente: Dr. José Gregorio Hernández Galindo. Actor: Félix María Tapia Pérez.

1980

Decreto 100 de 1980. Artículo 158 en uno de sus apartes. Sentencia C-454 de octubre 13 de 1993. Exp. D-250. Magistrado Ponente: Dr. José Gregorio Hernández Galindo. Actor: Félix María Tapias Pérez.

1984

Ley 13 de 1984, artículo 15, numeral 20. Sentencia C-454 de octubre 13 de 1993. Exp. D-250. Magistrado Ponente: Dr. José Gregorio Hernández Galindo. Actor: Félix María Tapia Pérez.

1985

Ley 58 de 1985. Artículo 23, inc. 2o, Sentencia C-488 de octubre 28 de 1993. Exp. D-272. Magistrado Ponente: Dr. Vladimiro Naranjo Mesa. Actor: Jesús Pérez González Rubio.

1991

Decreto 1647 de 1991. Artículo 6º, numerales 16 y 17. En lo que se refiere a servidores públicos no contemplados en la prohibición del artículo 127,

inciso 2o, de la Constitución Política. Sentencia C-454 de octubre 13 de 1993. Exp. D-250. Magistrado Ponente: Dr. José Gregorio Hernández Galindo. Actor Félix María Tapia Pérez.

Ley 9a. de 1991. Artículos 1º y 3º. Sentencia C-455 de octubre 13 de 1993. Exp. D-266. Magistrado Ponente: Dr. Fabio Morón Díaz. Actora: María Lugari Castrillón.

1992

Ley 05 de 1992. Artículo 19, numeral 3o. Sentencia C-428 de octubre 7 de 1993. Exp. D-278. Magistrado Ponente: Dr. José Gregorio Hernández Galindo. Actores: Gloria Patricia Lopera Mesa y otro.

Ley 31 de 1992. Artículo 15, inciso 1o, y párrafo. Sentencia C-485 de octubre 28 de 1993. Exp. D-263. Magistrado Ponente: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz. Actora: Consuelo Quintero Maldonado.

NORMAS DECLARADAS EXEQUIBLES NOVIEMBRE DE 1993

1959

Ley 178 de 1959. Sentencia C-545 de noviembre 25 de 1993. Exp. D-279. Magistrado Ponente: Dr. Jorge Arango Mejía. Actor: Juan Carlos Gañán Murillo.

1968

Decreto 3130 de 1968, artículo 43, inciso 1o. Sentencia C-505 de noviembre 4 de 1993. Exp. D-313. Magistrado Ponente: Dr. Carlos Gaviria Díaz. Actor: Luis Hernando Andrade Ríos.

1971

Decreto 196 de 1971, artículos 63 literal d), 66 numeral 2) y 69 a 90. Sentencia C-540 de noviembre 24 de 1993. Exp. D-273. Magistrado Ponente: Dr. Antonio Barrera Carbonell. Actor: Jorge Enrique Acevedo Acevedo.

1980

Decreto Ley 100 de 1980, artículos 1º a 110. Sentencia C-504 de noviembre 4 de 1993. Exp. D-271. Magistrados Ponentes: Drs. Eduardo Cifuentes Muñoz y Carlos Gaviria Díaz. Actor: Carlos Alberto Urrego Quiroga.

1982

Ley 23 de 1982, artículo 216. Sentencia C-533 de noviembre 11 de 1993. Exp. D-300. Magistrado Ponente: Dr. Vladimiro Naranjo Mesa. Actor: Jairo Díaz Aristizabal.

1989

Decreto 2282 de 1989, artículo 1º numeral 41. Sentencia C-543 de noviembre 25 de 1993. Exp. D-294. Magistrado Ponente: Dr. Jorge Arango Mejía. Actor: Vicente Noguera Paz.

1991

Decreto 2762 de 1991. Sentencia C-530 de noviembre 11 de 1993. Magistrado Ponente: Dr. Alejandro Martínez Caballero. Actora: Olga Lucía Alzate Tejada.

1992

Ley 21 de 1992, artículo 102. Sentencia C-502 de noviembre 4 de 1993. Exp. D-276. Magistrado Ponente: Dr. Jorge Arango Mejía. Actor: Raúl Rodríguez Garzón.

Ley 5a. de 1992, artículo 274 inciso 1o. Sentencia C-532 de noviembre 11 de 1993. Exp. D-236. Magistrado Ponente: Dr. Hernando Herrera Vergara. Actor: Evelio Henao Ospina.

Ley 6a. de 1992, artículo 75, siempre y cuando la suma de los intereses de mora y la corrección monetaria, no supere el límite por encima del cual se considere usurario el interés cobrado por los particulares, y que la corrección monetaria no pueda ser doblemente considerada, ya sea bajo la forma de interés moratorio o de ajuste por corrección monetaria. Sentencia C-549 de noviembre 29 de 1993. Exp. D-311. Magistrado Ponente: Dr. Vladimiro Naranjo Mesa. Actor: Juan Rafael Bravo Arteaga.

Ley 1a. de 1992, aparte del artículo 46. Sentencia C-541 de noviembre 24 de 1993. Exp. D-315. Magistrado Ponente: Dr. Hernando Herrera Vergara. Actores: Jaime Gómez Gaidia y Fabio Humberto Campos Ladino.

Ley 17 de 1992, artículos 1º y 2º. Sentencia C-548 de noviembre 29 de 1993. Exp. D-290. Magistrado Ponente: Dr. Fabio Morón Díaz. Actores: Guillermo Gaviria Echeverry e Ignacio Mejía Velásquez.

1993

Ley 42 de 1993, artículos 2^a y 42. Sentencia C-529 de noviembre 11 de 1993. Exp. D-281. Magistrado Ponente: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz. Actor: Guillermo Salah Zuleta.

Ley 40 de 1993, artículos 12, 16 y 25, salvo cuando el agente actúe en alguna de las circunstancias de justificación del hecho previstas en la ley penal, caso en el cual son inexequibles. Sentencia C-542 de noviembre 24 de 1993. Exp. D-275. Magistrado Ponente: Dr. Jorge Arango Mejía. Actor: Alberto Zuleta Londoño.

Ley 40 de 1993, artículo 26, salvo la expresión final que dice: "...sin perjuicio de lo establecido en el artículo 12 de la presente ley", la cual se declara inexequible. Sentencia C-542 de noviembre 24 de 1993. Exp. D-275. Magistrado Ponente: Dr. Jorge Arango Mejía. Actor: Alberto Zuleta Londoño.

NORMAS DECLARADAS INEXEQUIBLES NOVIEMBRE DE 1993

1968

Ley 75 de 1968, artículo 58. Sentencia C-537 de noviembre 18 de 1993. Exp. D-293. Magistrado Ponente: Dr. Hernando Herrera Vergara. Actor: Gregorio Rodríguez Vásquez.

1979

Ley 7a, de 1979, aparte del artículo 25. Sentencia C-537 de noviembre 18 de 1993. Exp. D-293. Magistrado Ponente: Dr. Hernando Herrera Vergara. Actor: Gregorio Rodríguez Vásquez.

1986

Ley 78 de 1986, artículo 1^o inciso tercero, expresión “de capitales de departamento”. Sentencia C-503 de noviembre 4 de 1993. Exp. D-291. Magistrado Ponente: Dr. Antonio Barrera Carbonell. Actor: Claudio Borrero Quijano.

1989

Decreto 1888 de 1989, artículo 3^o literal c). Sentencia C-546 de noviembre 25 de 1993. Exp. D-320. Magistrado Ponente: Dr. Carlos Gaviria Díaz. Actor: José Fernando Salgado Suárez.

Decreto 2281 de 1989, artículo 1^o Sentencia C-546 de noviembre 25 de 1993. Exp. D-320. Magistrado Ponente: Dr. Carlos Gaviria Díaz. Actor: José Fernando Salgado Suárez.

1991

Decreto 2591 de 1991, artículo 6^o numeral 1o, inciso 2o, Sentencia C-531 de 1993. Exp. D-258. Magistrado Ponente: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz. Actor: Jesús Pérez González Rubio.

1992

Ley 6a. de 1992, artículo 107 parágrafo. Sentencia C-544 de noviembre 25 de 1993. Exp. D-284. Magistrado Ponente: Dr. Antonio Barrera Carbonell. Actor: Manuel Joaquín Arrieta Rodríguez.

1993

Ley 42 de 1993, artículo 108. Sentencia C-529 de noviembre 11 de 1993. Exp. D-281. Magistrado Ponente: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz. Actor: Guillermo Salah Zuleta.

Ley 42 de 1993, artículo 4^o, inciso 2o, expresiones “los auditores” y “las auditorias”. Sentencia C-534 de noviembre 11 de 1993. Exp. D-303. Magistrado Ponente: Dr. Fabio Morón Díaz. Actor: Luis Fernando Alvarez Jaramillo.

Ley 40 de 1993, artículos 18, 19, 20, 21 y 24. Sentencia C-542 de noviembre 24 de 1993. Exp. D-275. Magistrado Ponente: Dr. Jorge Arango Mejía. Actor: Alberto Zuleta Londoño.

NORMAS DECLARADAS EXEQUIBLES DICIEMBRE DE 1993

1905

Ley 37 de 1905, artículo 1^º. Sentencia C-568 de diciembre 9 de 1993. Exp. D-335. Magistrado Ponente: Dr. Fabio Morón Díaz. Actor: Alexandre Sochandamandou.

1929

Ley 57 de 1929, artículo 1^º. Sentencia C-568 de diciembre 9 de 1993. Exp. D-335. Magistrado Ponente: Dr. Fabio Morón Díaz. Actor: Alexandre Sochandamandou.

1945

Ley 6a. de 1945, artículo 7^º. Sentencia C-568 de diciembre 9 de 1993. Exp. D-335. Magistrado Ponente: Dr. Fabio Morón Díaz. Actor: Alexandre Sochandamandou.

1961

Ley 141 de 1961, artículo 1^º. Sentencia C-593. Exp. D-342. Magistrado Ponente: Dr. Carlos Gaviria Díaz. Actor: Luis Alberto Triviño Espinosa.

1983

Ley 51 de 1983, artículos 1^º y 2^º. Sentencia C-568 de diciembre 9 de 1993. Exp. D-335. Magistrado Ponente: Dr. Fabio Morón Díaz. Actor: Alexandre Sochandamandou.

1984

Decreto 01 de 1984, artículo 177 expresión "Dieciocho (18) Meses". Sentencia C-555 de diciembre 2 de 1993. Exp. D-314. Magistrado Ponente: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz. Actor: Eulogio Agudelo Guevara.

1990

Ley 50 de 1990, artículos 21 y 98. Estese a lo Resuelto por la Corte Suprema de Justicia en las sentencias Nos. 107 del 12 de septiembre de 1991 y 110 del 19 de septiembre de 1991. Sentencia No. C-557 de diciembre 2 de 1993. Exps. D-327 y D-346. Magistrado Ponente: Dr. Jorge Arango Mejía. Actor: Jorge Luis Pabón Apicella.

Ley 50 de 1990, artículo 6^o parágrafo transitorio y artículo 28. Sentencia C-569 de diciembre 9 de 1993. Exp. D-331. Magistrado Ponente: Dr. José Gregorio Hernández Galindo. Actor: Luis Alonso Velasco Parrado.

1991

Decreto 1063 de 1991, artículo 21. Estese a lo Resuelto por la Corte Suprema de Justicia en la sentencia No. 110 del 19 de septiembre de 1991, mediante la cual se declaró exequible el artículo 98 de la Ley 50 de 1990, norma reproducida sustancialmente en los parágrafos demandados. Sentencia No. C-557 de diciembre 2 de 1993. Exps. D-327 y D-346. Magistrado Ponente: Dr. Jorge Arango Mejía. Actor: Jorge Luis Pabón Apicella.

Decreto 1730 de 1991, 2.1.3.2.14. Estese a lo Resuelto por la Corte Suprema de Justicia en la sentencia No. 110 del 19 de septiembre de 1991, mediante la cual se declaró exequible el artículo 98 de la Ley 50 de 1990, norma reproducida sustancialmente en los parágrafos demandados. Sentencia No. C-557 de diciembre 2 de 1993. Exps. D-327 y D-346. Magistrado Ponente: Dr. Jorge Arango Mejía. Actor: Jorge Luis Pabón Apicella.

Decreto 2651 de 1991, artículo 42. Sentencia C-591 de diciembre 14 de 1993. Exp. D-328. Magistrado Ponente: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz. Actor: Jorge Luis Pabón Apicella.

1992

Ley 25 de 1992. Sentencia C-566 de diciembre 2 de 1993. Exps. D-326 y D-329. Magistrado Ponente: Dr. Vladimiro Naranjo Mesa. Actores: Carlos Felipe Castrillón Muñoz y otros.

Ley 6a. de 1992, artículo 19, incisos 4o. y 5o. del art. 470 del Estatuto Tributario. Sentencia C-556 de diciembre 2 de 1993. Exp. D-318. Magistrado Ponente: Dr. Jorge Arango Mejía. Actora: Dora Mariño Flórez.

1993

Decreto 663 de 1993, artículo 164. Estése a lo Resuelto por la Corte Suprema de Justicia en la sentencia No. 110 del 19 de septiembre de 1991, mediante la cual se declaró exequible el artículo 98 de la Ley 50 de 1990, norma reproducida sustancialmente en los párrafos demandados. Sentencia No. C-557 de diciembre 2 de 1993. Exps. D-327 y D-346. Magistrado Ponente: Dr. Jorge Arango Mejía. Actor: Jorge Luis Pabón Apicella.

Ley 40 de 1993, artículos 1^o, 28, 29, 30 y 31. Sentencia C-565 de diciembre 7 de 1993. Exp. D-341. Magistrado Ponente: Dr. Hernando Herrera Vergara. Actor: Rafael Barrios Mendivil.

CODIGO:

Código Sustantivo del Trabajo:

Artículos 172 a 176. Sentencia C-568 de diciembre 9 de 1993. Exp. D-335. Magistrado Ponente: Dr. Fabio Morón Díaz. Actor: Alexandre Sochandamandou.

NORMAS DECLARADAS INEXEQUIBLES DICIEMBRE DE 1993

1950

Decreto 2663 de 1950, artículo 426 (artículo 409 del Código Sustantivo del Trabajo). Sentencia C-593. Exp. D-342. Magistrado Ponente: Dr. Carlos Gaviria Díaz. Actor: Luis Alberto Triviño Espinosa.

1988

Decreto Ley 2550, artículo 374. Sentencia C-592 de diciembre 9 de 1993. Exp. D-338. Magistrado Ponente: Dr. Fabio Morón Díaz. Actora: Johanne Beatríz Yañez Cárdenas.

1994

NORMAS DECLARADAS EXEQUIBLES ENERO 1994

1961

Ley 141 de 1961, artículo 467 en el aparte que dice “durante su vigencia”. Sentencia C-009 de 20 de enero de 1994. Exp. D-347. Magistrado Ponente: Dr. Antonio Barrera Carbonell. Actor: Jorge Luis Pabón Apicella.

Ley 3a. de 1961, artículo 24. Sentencia C-013 de 21 de enero de 1994. Exp. D-345. Magistrado Ponente. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa. Actor: Jorge Hernández Albarracín.

1970

Decreto 1355 de 1970. Artículos 62 inciso 3o, 56 literal a), 62 inciso 2o, 57 salvo la expresión “o en reglamento de policía”, que se declara inexecutable, 64, 70, 71, 78, 79, 81, 82, 84, 102 modificado por el artículo 111 del Decreto Legislativo 522 de 1971, y 105. Sentencia C-024 de 27 de enero de 1994. Exp. D-350. Magistrado Ponente: Dr. Alejandro Martínez Caballero. Actor: Alirio Uribe Muñoz.

1983

Ley 62 de 1983, artículo 4^o Sentencia C-013 de 21 de enero de 1994. Exp. D-345. Magistrado Ponente. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa. Actor: Jorge Hernández Albarracín.

1990

Ley 44 de 1990, artículo 11 inciso 2o. Sentencia C-013 de 21 de enero de 1994. Exp. D-345. Magistrado Ponente. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa. Actor: Jorge Hernández Albarracín.

1991

Decreto 2700 de 1991, artículos 519, 520 y 524 (algunos apartes). Sentencia C-008 de 20 de enero de 1994. Exp. D-354. Magistrado Ponente: Dr. José Gregorio Hernández Galindo. Actor: Gustavo Zuluaga Consuegra.

Decreto 2700 de 1991, artículo 431, numeral 1o. (parcial). Sentencia C-010 de 20 de enero de 1994. Exp. D-352. Magistrado Ponente: Dr. Fabio Morón Díaz. Actor: Alvaro Ochoa Morales.

1992

Ley 30 de 1992, artículos 124, y 142 salvo el siguiente aparte: “y expida las normas reglamentarias de la presente Ley”, que es inexecutable. Sentencia C-022 de enero 27 de 1994. Exps. D-302, D-309, D-322 y D-325 (acumulados). Magistrado Ponente: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz. Actores: Pedro Agustín Díaz Arenas y otros.

NORMAS DECLARADAS INEXEQUIBLES ENERO 1994

1988

Ley 71 de 1988, artículo 7^o párrafo. Sentencia C-012 de 21 de enero de 1994. Exp. D-321. Magistrado Ponente: Dr. Antonio Barrera Carbonell. Actor: Jorge Lucas Tolosa Cañas.

1991

Decreto 1647 de 1991, artículos 39 literal a) y 40. Sentencia C-023 de enero 27 de 1994. Exp. D-353. Magistrado Ponente: Dr. Vladimiro Naranjo Mesa. Actor: Félix Hoyos Lemus.

1993

Ley 34 de 1993, artículo 3^o. Sentencia C-021 de 27 de enero de 1994. Exp. D-270. Magistrado Ponente: Dr. Antonio Barrera Carbonell. Actora: María del Pilar Vanegas Guzmán.

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA POR EL CUAL SE REGLAMENTA EL VOTO PROGRAMÁTICO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES

Sentencia C-011 de 21 de enero de 1994. Exp. P.E. 001. Magistrado Ponente:
Dr. Alejandro Martínez Caballero.

NORMAS DECLARADAS EXEQUIBLES

- Por el aspecto formal el Proyecto de Ley estatutaria “por el cual se reglamenta el voto programático y se dictan otras disposiciones”, el cual está radicado bajo los Nos. 163 de 1992 en el Senado de la República y 254 de 1993 en la Cámara de Representantes.

- Artículos 1^º, 3^º, 7^º, 9^º, 10, 11, 12, 13 y 14.

- Artículos 5^º inciso primero, 6 y 16 en el sentido que la Corte Constitucional señala.

NORMAS DECLARADAS INEXEQUIBLES

- Artículos 4^º y 15.

NORMAS DECLARADAS PARCIALMENTE INEXEQUIBLES

- Artículos 2^º y 8^º, y los incisos segundo y tercero del artículo 5^º.

NORMAS DECLARADAS EXEQUIBLES FEBRERO DE 1994

1948

Decreto-Ley 2158 de 1948 (Código de Procedimiento Laboral). Artículo 151. Sentencia C-072 de febrero 23 de 1994. Exp. D-383. Magistrado Ponente: Dr. Vladimiro Naranjo Mesa. Actor: Eulogio Agudelo Guevara.

1950

Decreto 2663 de 1950. Artículo 505 (Código Sustantivo del Trabajo), hoy artículo 488. Sentencia C-072 de febrero 23 de 1994. Exp. D-383. Magistrado Ponente: Dr. Vladimiro Naranjo Mesa. Actor: Eulogio Agudelo Guevara.

1971

Decreto 196 de 1971. Artículos 62 y 63. Sentencia C-060 de febrero 17 de 1994. Exp. D-372. Magistrado Ponente: Dr. Carlos Gaviria Díaz. Actor: María Eugenia Castellanos Cuervo.

1989

Decreto 2737 de 1989 (Código del Menor). Artículos 43, 44, 45, 46, 47, 68, 72, 223, 272, 273, 299, 312, 315, 326 y 331. Sentencia C-041 de febrero 3 de 1994. Exp. D-365. Magistrado Ponente: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz. Actor: Omar Alberto Franco Becerra.

Decreto 624 de 1989. Artículo 657 inciso 2o., la expresión “Cerrado por evasión”. Sentencia C-063 de febrero 17 de 1994. Exp. D-376. Magistrado Ponente: Dr. Alejandro Martínez Caballero. Actor: Angel Rojas Oviedo.

1991

Decreto 1730 de 1991. Artículos 1.8.2.3.5. Sentencia C-057 de febrero 15 de 1994. Exp. D-370. Magistrado Ponente: Dr. Fabio Morón Díaz. Actor: Alvaro Cubides Camacho.

Ley 1a. de 1991. Artículos 10 (parcial) y 12 (parcial). Sentencia C-071 de 23 de febrero de 1994. Exp. D-380. Magistrado Ponente: Dr. Alejandro Martínez Caballero. Actor: Carlos Enrique Palacios Alvarez.

1992

Ley 32 de 1992. Sentencia C-048 de febrero 10 de 1994. Exp. L.A.T. -019. Magistrado Ponente: Dr. Fabio Morón Díaz.

Ley 31 de 1992. Artículos 25 párrafo y 27 numerales 3o., y 8o, literal e). Sentencia C-050 de febrero 10 de 1994. Exp. D-330. Magistrado Ponente: Dr. Hernando Herrera Vergara. Actor: Jaime Rafael Pedraza Vanegas.

Ley 12 de 1992. Sentencia C-059 de febrero 17 de 1994. Exp. L.A.T. -018. Magistrado Ponente: Dr. Vladimiro Naranjo Mesa

1993

Ley 44 de 1993. Artículo 68. Sentencia C-040 de febrero 3 de 1994. Exp. D-359. Magistrado Ponente: Dr. Alejandro Martínez Caballero. Actor: Guillermo Zea Fernández.

Ley 90 de 1993. Sentencia C-045 de febrero 10 de 1994. Exp. L.A.T. -024. Magistrado Ponente: Dr. Hernando Herrera Vergara.

Ley 42 de 1993. Artículo 17. Sentencia C-046 de febrero 10 de 1994. Exp. D-343. Magistrado Ponente: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz. Actor: Juan Federico Jiménez Delgado.

Ley 52 de 1993. Sentencia C-049 de febrero 10 de 1994. Exp. L.A.T. -017. Magistrado Ponente: Dr. Antonio Barrera Carbonell.

Decreto 663 de 1993 Artículos 295 y 300 (algunas expresiones) y 295 numeral 9o, ordinal p). Sentencia C-057 de febrero 15 de 1994. Exp. D-370. Magistrado Ponente: Dr. Fabio Morón Díaz. Actor: Alvaro Cubides Camacho.

Ley 48 de 1993. Artículo 27 (parcial) y 63. Sentencia C-058 de febrero 17 de 1994. Exp. D-369. Magistrado Ponente: Dr. Alejandro Martínez Caballero. Actor: Alfonso Palma Capera.

Ley 40 de 1993. Artículos 6^o, 10, 14, 32, 35, y 37. Sentencia C-069 de febrero 23 de 1994. Exps. D-388 y D-401 (acumulados). Magistrado Ponente: Dr.

Vladimiro Naranjo Mesa. Actores: Luis Eduardo Botero Hernández y Héctor Rodríguez Cruz.

Ley 40 de 1993. Artículo 17 (excepto algunas expresiones que se declaran inexequibles). Sentencia C-069 de febrero 23 de 1994. Exps. D-388 y D-401 (acumulados). Magistrado Ponente: Dr. Vladimiro Naranjo Mesa. Actores: Luis Eduardo Botero Hernández y Héctor Rodríguez Cruz.

Ley 40 de 1993. Artículo 34 (excepto algunas expresiones que se declaran inexequibles). Sentencia C-069 de febrero 23 de 1994. Exps. D-388 y D-401 (acumulados). Magistrado Ponente: Dr. Vladimiro Naranjo Mesa. Actores: Luis Eduardo Botero Hernández y Héctor Rodríguez Cruz.

NORMAS DECLARADAS INEXEQUIBLES FEBRERO DE 1994

1992

Ley 17 de 1992. Artículo 14. Sentencia C-039 de febrero 3 de 1994. Exp. D-339. Magistrado Ponente: Dr. Antonio Barrera Carbonell. Actor: Juan Manuel Charry Urueña.

Ley 31 de 1992. Artículo 16, parágrafo 3°. Sentencia C-070 de 23 de febrero de 1994. Exps. D-348 y D-367 (Acumulados). Magistrado Ponente: Dr. Hernando Herrera Vergara. Actores: Hugo Salazar Peláez y Hernán Antonio Barrero Bravo.

1993

Decreto-Ley 663 de 1993. Artículos 306 inciso 3° y 311, incisos 1°, 2°, 3° y 4° y párrafos 1° y 2°. Sentencia C-037 de febrero 3 de 1994. Exp. D-358. Magistrado Ponente: Dr. Antonio Barrera Carbonell. Actor: Luis Carlos SÁCHICA Aponte.

NORMAS DECLARADAS EXEQUIBLES MARZO DE 1994

1970

Decreto 1260 de 1970. Artículo 53 tal como fue modificado por el artículo 1o de la Ley 54 de 1989. Sentencia C-152 de marzo 24 de 1994. Exp. D-405. Magistrado Ponente: Dr. Jorge Arango Mejía. Actor: Rafael Soto Beltrán.

Decreto 1400 de 1970. Artículo 457 C. de P. C. Sentencia C-153 de marzo 24 de 1994. Exp. D-415. Magistrado Ponente: Dr. Alejandro Martínez Caballero. Actor: Pedro Yances Salcedo.

1980

Decreto 100 de 1980. Artículo 343. Sentencia C-133 de marzo 17 de 1994. Exp. D-386. Magistrado Ponente: Dr. Antonio Barrera Carbonell. Actor: Alexandre Sochandamandou.

Decreto 100 de 1980. Artículos 303 y 305. Sentencia C-146 de marzo 23 de 1994. Exp. D-416. Magistrado Ponente: Dr. José Gregorio Hernández Galindo. Actor: Francisco Echeverri Escobar.

1981

Ley 56 de 1981. Artículo 4o. Sentencia C-148 de marzo 23 de 1994. Exp. D-384. Magistrado Ponente: Dr. Jorge Arango Mejía. Actor: Justiniano Arturo Turizo Ortíz.

1984

Decreto 01 de 1984. Artículo 136, como fue subrogado por el artículo 23 del Decreto Extraordinario 2304 de 1989. (Código Contencioso Administrativo). Sentencia C-108 de marzo 10 de 1994. Exp. D-393. Magistrado Ponente: Dr. Hernando Herrera Vergara. Actor: Germán Gallo Grau.

1987

Ley 49 de 1987. Artículo 2^o (parcial). Sentencia C-130 de marzo 17 de 1994. Exp. D-399. Magistrado Ponente: Dr. Fabio Morón Díaz. Actor: Francisco Cuello Duarte.

1988

Ley 71 de 1988. Artículo 6^o inciso 2o. Sentencia C-149 de marzo 23 de 1994. Exp. D-411. Magistrado Ponente: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz. Actor: Víctor Manuel Zabaleta Rubio.

1989

Decreto 2282 de 1989. Artículo 1^o Numerales 158 y 272 que modifica los artículos 336 y 513 del C.P.C., algunos apartes de estos artículos. Sentencia C-103 de 10 de marzo de 1994. Exp. D-377. Magistrado Ponente: Dr. Jorge Arango Mejía. Actor: Eulogio Agudelo Guevara.

Decreto 2272 de 1989. Artículo 2^o, inciso 2o. Sentencia C-151 de marzo 24 de 1994. Exp. D-414. Magistrado Ponente: Dr. Fabio Morón Díaz. Actor: Alonso Moreno Valencia.

1990

Ley 50 de 1990. Artículos 58 por el cual se adicionó el 414 del C. S. del T. Sentencia C-110 de marzo 10 de 1994. Exp. D-407. Magistrado Ponente: Dr. José Gregorio Hernández Galindo. Actor: Alexandre Sochandamandou.

1991

Decreto 1680 de 1991. Artículos 2^o, 7^o, 15, 17, 19 y 21. Sentencia C-089A de marzo 3 de 1994. Exp. D-371. Magistrado Ponente: Dr. Vladimiro Naranjo Mesa. Actores: Guillermo Benavides Melo y Julio Nieto Bernal.

Decreto 1647 de 1991. Artículos 39 literales b) y c) y 41. Sentencia C-104 de marzo 10 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Alejandro Martínez Caballero. Actores: Félix Hoyos Lemus y otros.

Decreto 2700 de 1991. (Código de Procedimiento Penal) Artículos 375 en la parte que dice: "... el Fiscal podrá librar orden escrita de captura para efectos de la indagatoria", 387 en la parte que dice "... Con la medida de aseguramiento

si hubiese prueba que la justifique” y 388. Sentencia C-106 de marzo 10 de 1994. Exp. D-391. Magistrado Ponente: Dr. José Gregorio Hernández Galindo. Actor: Alcides Arrieta Mesa.

Decreto 2591 de 1991. Artículo 42 numeral 1o., salvo la expresión “para proteger los derechos consagrados en los artículos 13, 15, 16, 18, 19, 20, 23, 27, 29, 37 y 38 de la Constitución” que se declaran inexecutable; numeral 2 salvo la expresión “para proteger los derechos a la vida, a la intimidad, a la igualdad y a la autonomía”; numeral 9 salvo la expresión “la vida o la integridad de ...”. Sentencia C-134 de marzo 17 de 1994. Exp. D-404. Magistrado Ponente: Dr. Vladimiro Naranjo Mesa. Actores: Javier Botero Martínez y otro.

1992

Ley 5a. de 1992. Artículo 180 numeral 8o. Sentencia C-093 de marzo 4 de 1994. Exps. D-448 y D-468. Magistrados Ponentes: Drs. José Gregorio Hernández Galindo y Hernando Herrera Vergara. Actores: Israel Morales Portela y otro.

Ley 6 de 1992. Artículo 106, inciso 3o, una expresión. Sentencia C-104 de marzo 10 de 1994. Exp. D-387. Magistrado Ponente: Dr. Alejandro Martínez Caballero. Actores: Félix Hoyos Lemus y otros.

Decreto-Ley 0010 de 1992. Artículo 5^o párrafo 1o. Sentencia C-129 de marzo 17 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Vladimiro Naranjo Mesa. Actor: Jorge Enrique Benavides López.

1993

Ley 47 de 1993. Artículos 14 , 23, 24, 25, 33, 34, 35, 36, 37, 42, 45 y 57. Sentencia C-086 de marzo 3 de 1994. Exp. D-360. Magistrado Ponente: Dr. Jorge Arango Mejía. Actor: Pedro Cadena Copete.

Ley 51 de 1993. Sentencia C-087 de marzo 3 de 1994. Exp. L.A.T. -016. Magistrado Ponente: Dr. Jorge Arango Mejía.

Decreto 1210 de 1993. Artículos 2^o, 3^o, 6^o, 9^o, 10 (excepto el párrafo que no fue demandado), 11 (excepto el párrafo que no fue demandado), 12 literales: b, d, f, i, l, m, n, q, s, t; 13, 14 literales: a, d, f, g, h, l, m, n; 15, 16 literales: b, c, d, e, h, j; 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24 literales: b, c, d, e, f, g, i, j, k; 25, 26 párrafo 1; 27, 28, 35 y 37. Sentencia C-109 de 10 de marzo de 1994. Exp. D-403. Magistrado Ponente: Dr. Carlos Gaviria Díaz. Actor: Carlos López Tascón.

Ley 55 de 1993. Convenio 170 y Recomendación No. 177. Sentencia C-147 de marzo 23 de 1994. Exp. L.A.T. 020. Magistrado Ponente: Dr. Jorge Arango Mejía.

Ley 84 de 1993. Artículos 9, 16, 17, 25. Sentencia C-145 de marzo 23 de 1994. Exp. D-489 (acumulados). Magistrado Ponente: Dr. Alejandro Martínez Caballero. Actor: Jaime Orlando Santofimio y otros.

CODIGOS:

Código Civil: Es exequible la palabra “legítimos” de los artículos 61 ordinales 5o y 7o y artículo 411 ordinal 9o; artículos 596 y 1047. Sentencia C-105 de marzo 10 de 1994. Exp. D-390. Magistrado Ponente: Dr. Jorge Arango Mejía. Actor: León Darío Puerta Amaya.

Código Sustantivo del Trabajo: Artículos 414 y 416. Sentencia C-110 de marzo 10 de 1994. Exp. D-407. Magistrado Ponente: Dr. José Gregorio Hernández Galindo. Actor: Alexandre Sochandamandou.

Código de Procedimiento Civil: Artículo 457. Sentencia C-153 de marzo 24 de 1994. Exp. D-415. Magistrado Ponente: Dr. Alejandro Martínez Caballero. Actor: Pedro Yances Salcedo.

NORMAS DECLARADAS INEXEQUIBLES MARZO DE 1994

1984

Decreto 2324 de 1984, artículos 188 y 191. Sentencia C-102 de 10 de marzo de 1994. Exp. D-379. Magistrado Ponente: Dr. Carlos Gaviria Díaz. Actor: Danilo Devis Pereira.

1989

Decreto 2282 de 1989, artículo 1^o que modificó el artículo 513 del C.P.C., son inexecutable algunos apartes del inciso 3^o. Sentencia C-103 de marzo 10 de 1994. Exp. D-377. Magistrado Ponente: Dr. Jorge Arango Mejía. Actor: Eulogio Agudelo Guevara.

1990

Ley 55 de 1990. Artículo 4^o literal c). Sentencia C-089A de marzo 3 de 1994. Exp. D-371. Magistrado Ponente: Dr. Vladimiro Naranjo Mesa. Actores: Guillermo Benavides Melo y Julio Nieto Bernal.

1991

Decreto 1680 de 1991. Artículo 2^o las expresiones “presupuestal, fiscal”, artículo 6^o la expresión “y al Despacho de la Primera Dama” contenida en el artículo 15 y el numeral 1.1 del artículo 3^o. Sentencia C-089A de marzo 3 de 1994. Exp. D-371. Magistrado Ponente: Dr. Vladimiro Naranjo Mesa. Actores: Guillermo Benavides Melo y Julio Nieto Bernal.

Decreto 2591 de 1991. Artículo 42 numeral 1o, en su expresión “para proteger los derechos consagrados en los artículos 13, 15, 16, 18, 19, 20, 23, 27, 29, 37 y 38 de la Constitución”; numeral 2º, en su expresión “para proteger los derechos a la vida, a la intimidad, a la igualdad y a la autonomía”; numeral 9º, la expresión “la vida o la integridad de”. Sentencia C-134 de marzo 17 de 1994. Exp. D-404. Magistrado Ponente: Dr. Vladimiro Naranjo Mesa. Actores: Javier Botero Martínez y otro.

1992

Ley 6a, de 1992. Artículo 106. Sentencia C-104 de marzo 10 de 1994. Exp. D-387. Magistrado Ponente: Dr. Alejandro Martínez Caballero. Actores: Félix Hoyos Lemus y otros.

1993

Ley 84 de 1993. Artículos 1º, 2º, 3º, 4º salvo el inciso segundo, 5º, 7º, 8º, 10, 11, 12, 13, 15, 18, 19, 23 y 24, Artículo 6º incisos 2º, 3º y 4º, artículo 14 inciso 1o, la expresión “Voto en Blanco o Voto Nulo. Voto en Blanco es el que en la tarjeta electoral señala la casilla correspondiente” e inciso 2º. artículo 6º parágrafo. Del artículo 14 la expresión “el voto en blanco no se tendrá en cuenta para obtener el cuociente electoral” y los artículos 20, 21 y 22. Sentencia C-145 de marzo 23 de 1994. Exp. D-489 (acumulados). Magistrado Ponente: Dr. Alejandro Martínez Caballero. Actores: Jaime Orlando Santofimio y otros.

CODIGO:

Código Civil: La palabra “legítimos” se declara inexecutable en las siguientes normas: Artículos 61 ordinales 1º, 2º y 3º, 222, 244, 1253 inciso 1º, 1259 incisos 1º y 2º, 260, 422 ordinales 2º, 3º y 5º, 457 ordinal 2º, 537 ordinal 2º, 550 ordinales 2º y 3º, 1016 ordinal 5º, 1025 ordinal 2º, 1226 ordinal 4º, 1236 inciso 1º, 1242 inciso 2º, 1261 inciso 1º, 1266 ordinal 1º, 1277 inciso 2º. Sentencia C-105 de marzo 10 de 1994. Exp. D-390. Magistrado Ponente: Dr. Jorge Arango Mejía. Actor: León Darío Puerta Amaya.

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA POR EL CUAL SE DESARROLLA EL DERECHO DE LIBERTAD RELIGIOSA Y DE CULTOS

Sentencia C-088 de marzo 3 de 1994. Exp. P.E. 003. Magistrado Ponente:
Dr. Fabio Morón Díaz.

NORMAS DECLARADAS EXEQUIBLES E INEXEQUIBLES

Los siguientes artículos del proyecto de Ley Estatutaria No. 209 Senado y No. 1 Cámara de Representantes, por el cual se desarrolla el derecho de libertad religiosa y de cultos reconocido por el artículo 19 de la Constitución Política: 1^o, 2^o, 3^o, 5^o, 8^o, 10, 11, 12, 16, 17, 18 y 19.

Artículo 4^o en los términos expuestos en la parte motiva de esta providencia.

Artículo 6^o en el entendido de que la previsión del literal h) no condiciona la matrícula del estudiante y de que a este respecto es preciso concordar su sentido con el literal g) del mismo artículo.

Artículo 7^o salvo el literal e) que dice “se establece franquicia postal para impresos y correos de las iglesias y confesiones religiosas” y el literal h) que dice “de recibir de la Nación y de las entidades territoriales exenciones tributarias”, que se declaran INEXEQUIBLES.

Artículo 9^o salvo las expresiones “de derecho público eclesiástico” y “si así lo prefieren” de su párrafo, que se declaran INEXEQUIBLES.

Artículo 13, salvo la expresión de su párrafo que dice “entre otros asuntos”, que se declara INEXEQUIBLE.

Artículo 14, pero en lo relativo al literal b) siempre que no se trate de bienes pertenecientes al patrimonio cultural de la Nación, que está sujeto a la especial protección del Estado, con la posibilidad de que la ley establezca mecanismos para readquirirlos.

Artículo 15 salvo la expresión “pública eclesiástica” que se declara INEXEQUIBLE.

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA POR EL CUAL SE DICTA EL ESTATUTO BASICO DE LOS PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLITICOS, SE DICTAN NORMAS SOBRE SU FINANCIACION Y LA DE LAS CAMPAÑAS ELECTORALES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES

Sentencia C-089 de marzo 3 de 1994. Exp. P. E. 004. Magistrado Ponente: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

NORMAS DECLARADAS EXEQUIBLES E INEXEQUIBLES

Por el aspecto formal el Proyecto de Ley Estatutaria “Por el cual se dicta el estatuto básico de los partidos y movimientos políticos, se dictan normas sobre su financiación y la de las campañas electorales y se dictan otras disposiciones”, el cual está radicado bajo los Nos. 348 de 1993 del Senado de la República y 11 de 1992 de la Cámara de Representantes.

-Artículos 1º, 2º, 4º, 6º, 7º, 8º, 9º, 11, 13, 14, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 25, 26, 27, 28, 29, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 43, 45, 47, 48, 51 y 54 del proyecto.

Artículo 3º salvo la expresión democráticas del numeral 4o, que se declara INEXEQUIBLE.

Artículo 5º, salvo las expresiones “y colores” y “color” del inciso primero, la frase “...incluir denominaciones de personas, ser expresivo de antagonismos hacia naciones extranjeras, personas, instituciones u organizaciones políticas, ni...” del inciso tercero, así como el inciso final que se declaran INEXEQUIBLES.

Artículo 10, salvo la frase "...las consultas nacionales que se propicien durante ese año, en desarrollo de los mecanismos de participación previstos en los artículos 103 y 104 de la Constitución Política, así como..." del inciso sexto que se declara INEXEQUIBLE. El inciso séptimo del artículo 10 es EXEQUIBLE bajo el entendimiento de que el resultado de la consulta será obligatorio si en la respectiva convocatoria no se precisa lo contrario. El último inciso del artículo 10 es EXEQUIBLE bajo el entendimiento de que la reglamentación se realice dentro del marco de la ley estatutaria y se circunscriba a los aspectos técnicos de las consultas internas de los partidos.

Artículo 12 salvo algunos apartes del literal c) que se declaran INEXEQUIBLES.

Artículo 15 salvo la última frase: "... Tratándose de candidatos independientes, la donación le será entregada a la persona jurídica que lo esté apoyando, con expresa indicación del nombre del candidato beneficiario..." que se declara INEXEQUIBLE.

Artículo 23 salvo las siguientes expresiones que son INEXEQUIBLES "... y candidatos..." de la primera frase; "... para los candidatos, ni utilizar imágenes, símbolos o sonidos propios de las campañas que adelanten aspirantes a cargos de elección popular..." de la segunda frase.

Artículo 24, salvo la expresión "jurídicas" del inciso primero y el inciso segundo que se declaran INEXEQUIBLES.

Artículo 30, salvo el inciso 2o, respecto del cual debe estarse a lo resuelto en la sentencia C-488 del 28 de octubre de 1993, proferida por la Corte Constitucional.

Artículo 41, bajo el entendimiento de que el examen de la conducta y la actividad de un servidor público, sólo debe fundamentarse en las causales previstas en la Constitución y las leyes.

Artículo 44, salvo los numerales 2o y 5o, que se declaran INEXEQUIBLES.

Artículo 49, sin perjuicio del control fiscal que le compete ejercer a la Contraloría General de la República.

Artículo 50, salvo las expresiones "... las corporaciones públicas..."

Artículo 53, salvo la frase "... siempre y cuando haya armonía entre sus principios ideológicos y métodos para conquistar el poder político..." que se declara INEXEQUIBLE.

NORMAS DECLARADAS INEXEQUIBLES

Artículos 42, 46 y 52.

NORMAS DECLARADAS EXEQUIBLES ABRIL DE 1994

1973

Ley 29 de 1973, artículo 15. Sentencia C-216 de abril 28 de 1994. Exp. D-435. Magistrado Ponente: Dr. Vladimiro Naranjo Mesa. Actor: Juan Manuel Charry Urueña.

1984

Decreto 2324 de 1984, artículo 5º, numeral 8º; 11, numeral 6º; 20, numerales 7º y 8º; 27; 28; 32; 32; 35; 36; 37; 38; 43; 48; 67; 70 y 72; artículo 5º, numeral 27 con excepción de las palabras “por violación a otras normas que regulen las actividades marítimas”, que se declaran inexequibles. Sentencia C-212 de abril 28 de 1994. Exp. D-319. Magistrado Ponente: Dr. José Gregorio Hernández Galindo. Actor: Luis Enrique Cuervo Pontón.

1987

Ley 61 de 1987, artículo 1o. salvo la última parte del literal a) que dispone: “Jefe de Oficina, los demás empleos de Jefe de Unidad que tengan una jerarquía superior a Jefe de Sección”, y las expresiones, Rector, Vicerrector y Decano de los literales b) y c), así como la expresión final del literal b) que dice: “además los que se señalen en los Estatutos Orgánicos de dichas entidades”, que se señalen en los Estatutos Orgánicos de dichas entidades”, que se declaran inexequibles; los literales d) e) f) g) e i) bajo la condición de que tales empleos no correspondan por su naturaleza al sistema de carrera y que se refieran a los niveles directivos o de confianza. Sentencia C-195 de abril 21 de 1994. Exp. D-421. Magistrado Ponente: Dr. Vladimiro Naranjo Mesa. Actor: Arturo Besada Lombana.

1990

Decreto 1900 de 1990, artículo 2°. En el aparte del inciso segundo, que dice “en virtud de autorización o concesión, o por ministerio de la ley”; artículos 20, 39, 48, 52 en sus numerales 1 y 2, y 65; artículo 40, en la parte que dice: “Servicios de difusión. Podrán otorgarse mediante contratación directa, con la salvedad indicada en el artículo siguiente”; la expresión “clandestino” consagrada en el inciso primero del artículo 50. Sentencia C-189 de abril 19 de 1994. Exp. D-422. Magistrado Ponente: Dr. Carlos Gaviria Díaz. Actor: Antonio Luis Atencia Pallares.

1991

Ley 23 de 1991, artículos 1°, 2°, 3°, 4°, 5°, 6°, 7°, 12 y 14. Sentencia C-212 de abril 28 de 1994. Exp. D-319. Magistrado Ponente: Dr. José Gregorio Hernández Galindo. Actor: Luis Enrique Cuervo Pontón.

1992

Ley 5a. de 1992, artículo 6°, numeral 3°, expresión “y demás autoridades, y conocer de las acusaciones que se formulen contra altos funcionarios del Estado”. Sentencia C-198 de abril 21 de 1994. Exp. D-425. Magistrado Ponente: Dr. Vladimiro Naranjo Mesa. Actor: Julián Marulanda Calero.

Ley 27 de 1992, artículo 30 inciso final en lo referente a los empleados contemplados en la prohibición del artículo 127, inciso 2°, de la Constitución Política, e inexequibles en lo concerniente a los allí no cobijados. Sentencia C-199 de 21 de abril de 1994. Exp. D-453. Magistrado Ponente: Dr. José Gregorio Hernández Galindo. Actor: Fidel Castro Murillo.

1993

Decreto 663 de 1993, artículos 33 numeral 4° y 35 numeral 2°. Sentencia C-188 de abril 19 de 1994. Exp. D-419. Magistrado Ponente: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz. Actor: Andrés Cardona Restrepo.

Decreto 663 de 1993, artículos 304 inciso 3, 308 y 309. Sentencia C-211 de abril 28 de 1994. Exp. D-382. Magistrado Ponente: Dr. Carlos Gaviria Díaz. Demandante: Julio A. Roberto Nieto.

Ley 37 de 1993, artículo 9°, incisos 1° y 2°. Sentencia C-196 de abril 21 de 1994. Exp. D-423. Magistrado Ponente: Dr. José Gregorio Hernández Galindo. Actora: María Teresa Garcés Lloreda.

Ley 40 de 1993, artículos 3°, 4°, 9° y 32; artículo 15, salvo la frase final que establece “la libertad provisional sólo podrá concederse por pena cumplida” que es inexequible. Sentencia C-213 abril 28 de 1994. Exps. D-426 y

D-433. Magistrado Ponente; Dr. Jorge Arango Mejía. Actores: Geovanni Manuel Romo Pazos y otro.

Ley 29 de 1993, artículo 15. Sentencia C-216 de abril 28 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Vladimiro Naranjo Mesa. Exp. D-435. Actor: Juan Manuel Charry Urueña.

Ley 67 de 1993, Declarar exequible por no ser contraria a la Constitución ni en su fondo ni en su trámite de expedición la Ley número 67 de 1993, por medio de la cual se aprueba la “Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas” suscrita en Viena el 20 de diciembre de 1988, salvo los siguientes apartes:

a) La segunda reserva formulada por el Congreso que se declara inexecutable.

b) La segunda declaración formulada por el Congreso que se declara exequible, siempre y cuando se incluya en ella que el Estado colombiano se reserva el derecho de evaluar de manera autónoma el impacto ecológico de las políticas contra el narcotráfico, puesto que aquellas que tengan efectos negativos sobre los ecosistemas son contrarias a la Constitución.

c) La novena declaración es declarada exequible siempre y cuando se precise que la remisión debe hacerse al inciso 2º y no al 3º del artículo 35 de la Constitución.

Declarar exequible la “Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas”, suscrita en Viena el 20 de diciembre de 1988”, teniendo en cuenta que las obligaciones internacionales derivadas del artículo 3o numeral 1o literal c) y numeral 2o así como del artículo 11 se contraen de manera condicionada al respeto de los principios constitucionales colombianos, y con base en las reservas 1o, 3o y 4o, así como en las 9 declaraciones formuladas por el Congreso, con las precisiones efectuadas por la Corte, que hacen compatible la Convención con el ordenamiento constitucional colombiano, y que el Gobierno de Colombia formulará al depositar el respectivo instrumento de ratificación de la Convención. Sentencia C-176 de abril 12 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Alejandro Martínez Caballero. Exp. L.A.T. 021.

CODIGOS:

Código Nacional de Tránsito Terrestre:

Artículo 190. Sentencia C-214 de abril 28 de 1994. Exp. D-394. Magistrado Ponente: Dr. Antonio Barrera Carbonell. Actor: Alvaro Zapata Burgos.

Código de Procedimiento Civil:

Artículo 373 inciso cuarto en la parte que dice: “y en caso negativo se declarará desierto el recurso y ordenará devolver el expediente al Tribunal de Origen”; artículo 374 numeral 3º en la parte que dice “si se trata de la causal primera, se señalarán las normas de derecho sustancial que el recurrente estime violadas”, y el inciso final del mismo artículo que preceptúa: “Cuando se alegue la violación de norma sustancial como consecuencia de error de hecho manifiesto en la apreciación de la demanda o de su contestación, o de determinada prueba, es necesario que el recurrente lo demuestre. Si la violación de la norma sustancial ha sido consecuencia de error de derecho, se deberán indicar las normas de carácter probatorio que se consideren infringidas explicando en qué consiste la infracción”. Sentencia C-215 de abril 28 de 1994. Exp. D-438. Magistrado Ponente: Dr. Fabio Morón Díaz. Actor: Jorge Hernán Gil Echeverry.

NORMAS DECLARADAS INEXEQUIBLES ABRIL DE 1994

1987

Ley 61 de 1987, artículo 1^o literal j). Sentencia C-195 de abril de 1994. Exp. D-421. Magistrado Ponente: Dr. Vladimiro Naranjo Mesa. Actor: Arturo Besada Lombana.

1993

Ley 40 de 1993, artículo 7^o inciso segundo y artículo 15 frase final que establece “la libertad provisional sólo podrá concederse por pena cumplida”. Sentencia C-213 abril 28 de 1994. Exps. D-426 y D-433. Magistrado Ponente: Dr. Jorge Arango Mejía. Actores: Geovanni Manuel Romo Pazos y otros.

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA POR LA CUAL SE REGULAN LOS ESTADOS DE EXCEPCION EN COLOMBIA

Sentencia C-179 de abril 13 de 1994. Exp. P.E. 002. Magistrado Ponente:
Dr. Carlos Gaviria Díaz.

NORMAS DECLARADAS EXEQUIBLES E INEXEQUIBLES

Declarar exequibles los siguientes artículos del proyecto de ley estatutaria No. 91/92 Senado y 166/92 Cámara, “por la cual se regulan los estados de excepción en Colombia”:

Artículos 1º, 2º, 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10, 11, 12, 13, 15, 16, 17, 18, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 36, 37, 38-a, b, d, e, g, h, i, j, k, l, ll, m, 39, 40, 41, 42, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55 y 59.

Artículo 3º, salvo la expresión del inciso final que dice: “atendiendo el principio de reciprocidad por parte del Estado con el cual exista conflicto”, la cual es INEXEQUIBLE.

Artículo 4º, salvo la parte final del párrafo segundo, que dice: “En desarrollo de estas facultades el Gobierno podrá conceder, por graves motivos de conveniencia pública, amnistías o indultos generales por delitos políticos y conexos”, la cual es INEXEQUIBLE.

Artículo 14, pero sólo en cuanto se refiere a funcionarios públicos que no gocen de fuero, pues en el evento de que las investigaciones a que alude el inciso

segundo recaigan sobre funcionarios públicos con fuero constitucional, esta disposición sería INEXEQUIBLE.

Artículo 19, salvo la expresión del inciso primero que dice “o suspendido en sus efectos”; y el párrafo, los cuales son INEXEQUIBLES.

Artículo 20, salvo su inciso tercero, el cual es INEXEQUIBLE.

Artículo 27, salvo el aparte del inciso quinto que dice: “la cual podrá suspenderlas provisionalmente en un plazo máximo de cuarenta y ocho (48) horas, sin perjuicio del control definitivo que ejercerá dentro de los plazos establecidos en la Constitución”, que es INEXEQUIBLE.

El artículo 35, salvo la expresión final que reza: “según lo dispuesto en el artículo 40 de la presente ley”, la cual es INEXEQUIBLE.

El artículo 38, literal c) excepto el aparte del inciso quinto que dice: “la cual podrá suspenderlas provisionalmente en un plazo máximo de cuarenta y ocho (48) horas, sin perjuicio del control definitivo que ejercerá dentro de los plazos establecidos en la Constitución”, y el aparte del inciso 4^o, que dice: ...“que no estén al margen de la ley...”, los cuales son INEXEQUIBLES.

El artículo 38, literal f) excepto el aparte del inciso quinto que dice: “o la comunicación verbal”, el cual es INEXEQUIBLE.

El artículo 38, literal n) salvo el aparte del inciso primero que dice: “Cuando la orden de inspección o registro comprenda varios domicilios sin que sea posible especificar la identificación de los mismos o de sus moradores, será necesario señalar en forma motivada y escrita los fundamentos graves en los que se basa la solicitud”, la primera parte del inciso 2^o que dice: “El reconocimiento podrá ser presenciado por un agente del Ministerio Público, por el morador, o por individuos de la familia, mayores de edad y, en todo caso, se tratará de que asistan dos vecinos de las inmediaciones o, en su defecto, dos vecinos del mismo pueblo o pueblos limítrofes. No hallándose en ella el morador ni ningún individuo de la familia, se hará el reconocimiento en presencia únicamente de los vecinos”; y la expresión “verbal o” contenida en el inciso 5^o, los cuales son INEXEQUIBLES.

Declarar inexecutable el artículo 43.

El artículo 56, salvo su título y el inciso segundo, que dice: “Así mismo, y mientras se adopta la decisión definitiva, podrá la Corte Constitucional en pleno y dentro de los diez días siguientes a la fecha en que avocó su conocimiento, suspender, aún de oficio, los efectos de un decreto expedido durante los estados de excepción, siempre que contenga una manifiesta violación de la constitución”, los cuales son INEXEQUIBLES.

El artículo 57, excepto la frase final que dice: “salvo cuando el Congreso expresamente lo autorice mediante ley estatutaria”, la cual es INEXEQUIBLE.

El artículo 58 excepto la conjunción “o” que aparece antes de la frase final que dice: “por una ley estatutaria”, la cual es INEXEQUIBLE.

**PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA
POR EL CUAL SE DICTAN NORMAS
SOBRE MECANISMOS DE PARTICIPACION CIUDADANA**

Sentencia C-180 de abril 14 de 1994. Exp. P.E. 005. Magistrado Ponente:
Dr. Hernando Herrera Vergara.

NORMAS DECLARADAS EXEQUIBLES E INEXEQUIBLES

Declarar exequible los artículos 1^o; 2^o; 3^o, entendiéndose por “norma jurídica”; Acto Legislativo, Ley, Ordenanza, Acuerdo o Resolución Local; 4^o, 5^o, 6^o, 7^o siempre y cuando la convocatoria a plebiscito que haga el Presidente de la República, satisfaga los requisitos previstos en el artículo 104 de la Constitución Política; 8^o, a 16; 18 a 27; 30; 32 a 43; 45, 46; 48 a 52; 54 a 74; 76; 79 a 89; 91 a 98 y 104 a 109.

Artículo 28 salvo la frase “y las de acto legislativo con el del veinte (20%) de los mismos”, que se declara INEXEQUIBLE.

Artículo 29 salvo la frase “y en el artículo 106 del Código de Régimen Político y Municipal o en las normas que lo modifiquen” de su numeral 1^o, que se declara INEXEQUIBLE.

Artículo 34, en el entendido que la expresión “fallo de la Corte Constitucional” se refiere al pronunciamiento que debe hacer la corporación acerca de la constitucionalidad de la convocatoria a un referendo para reformar la Constitución, sólo por vicios de procedimiento, al tenor de lo dispuesto en el numeral 2^o, del artículo 241 de la Carta Política.

Artículo 44, salvo la frase “...la Corte Constitucional, cuando se trate de referendos legales de carácter nacional o...” de la primera parte, así como la

frase “La Corte Constitucional o...” de la segunda parte, que se declaran INEXEQUIBLES.

Artículo 47, salvo la frase “El Congreso de Colombia decreta”, consignada en su inciso segundo, que se declara INEXEQUIBLE.

Artículo 53, excepto su inciso segundo, que se declara INEXEQUIBLE, al igual que la frase “en los mismos términos previstos en su inciso anterior” de su inciso tercero.

Artículo 75, salvo su inciso primero que se declara INEXEQUIBLE.

Artículo 77, salvo la frase “las decisiones previstas en el artículo 150, numeral 16 de la Constitución Política, o sobre...” que se declara INEXEQUIBLE.

Artículo 78, salvo su inciso segundo, que se declara INEXEQUIBLE.

Artículos 99 y 100 salvo la expresión “ordinaria” que en ellos se consigna, la cual se declara INEXEQUIBLE.

Declarar INEXEQUIBLES los artículos 17; 90; 101; 102 y 103.

NORMAS DECLARADAS EXEQUIBLES MAYO 1994

1887

Ley 153 de 1887, artículo 13. Sentencia C-224 de mayo 5 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Jorge Arango Mejía. Exp. D-439. Actor: Alexandre Sochandamandou.

1961

Ley 135 de 1961, artículo 87. Sentencia C-223 de mayo 5 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. José Gregorio Hernández Galindo. Exp. D-443. Actor: Heybor Emilio Jerez León.

1986

Ley 30 de 1986, artículo 2^o literal j). Sentencia C-221 de mayo 5 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Carlos Gaviria Díaz. Exp. D-429. Actor: Alexandre Sochandamandou.

1990

Ley 54 de 1990, artículos 1^o y 7^o inciso segundo. Sentencia C-239 de mayo 19 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Jorge Arango Mejía. Exp. D-445. Actor: Manuel G. Salas Santacruz.

Ley 45 de 1990, artículo 25. Sentencia C-252 de mayo 26 de 1994. Magistrados ponentes: Drs. Vladimiro Naranjo Mesa y Antonio Barrera Carbonell. Exp. D-442. Actor: Bernardo Carreño Varela.

Ley 36 de 1993, artículo 8^o párrafo y artículo 10 la frase “y especialmente las contenidas en la Ley 44 de 1971”. Sentencia C-226 de mayo 5 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Alejandro Martínez Caballero. Exp. D-441. Actores: Alberto León Gómez Zuluaga y Tulio Elí Chinchilla Herrera.

Decreto 663 de 1993, apartes de los artículos 295 inciso final del numeral 10, 297, 298 y 300 numeral 9^o. Sentencia C-248 de mayo 26 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Fabio Morón Díaz. Exp. D-447. Actor: Manuel Ernesto Ricaurte Quarz.

Decreto 655 de 1993, apartes de los artículos 4^o párrafo primero, 7^o, 8^o y 9^o numeral 1^o. Sentencia C-248 de mayo 26 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Fabio Morón Díaz. Exp. D-447. Actor: Manuel Ernesto Ricaurte Quarz.

Ley 71 de 1993. Sentencia C-249 de mayo 26 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Jorge Arango Mejía. Exp. L.A.T. 022.

Ley 35 de 1993, artículos 19 y 36 salvo el aparte que dice: “... lo mismo que para adoptar un procedimiento administrativo especial aplicable a la Superintendencia Bancaria”, que se declara inexecutable. Sentencia C-252 de mayo 26 de 1994. Magistrados Ponentes: Drs. Vladimiro Naranjo Mesa y Antonio Barrera Carbonell. Exp. D-442. Actor: Bernardo Carreño Varela.

Decreto 655 de 1993. Sentencia C-252 de mayo 26 de 1994. Magistrados Ponentes: Dres. Vladimiro Naranjo Mesa y Antonio Barrera Carbonell. Exp. D-442. Actor: Bernardo Carreño Varela.

Decreto 656 de 1993. Sentencia C-252 de mayo 26 de 1994. Magistrados Ponentes: Drs. Vladimiro Naranjo Mesa y Antonio Barrera Carbonell. Exp. D-442. Actor: Bernardo Carreño Varela.

Decreto 663 de 1993 salvo artículo 335 numerales 1^o a 9^o que se declaran inexecutable. Sentencia C-252 de mayo 26 de 1994. Magistrados Ponentes: Drs. Vladimiro Naranjo Mesa y Antonio Barrera Carbonell. Exp. D-442. Actor: Bernardo Carreño Varela.

CODIGOS:

Código Civil, Artículo 1947. Sentencia C-222 de mayo 5 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Antonio Barrera Carbonell. Exp. D-428. Actora: Zulma Eliana Riveros Trujillo.

Código Penal Militar, Decreto 2550 de 1988 artículo 38 numeral 2^o. Sentencia C-240 de mayo 19 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Carlos Gaviria Díaz. Exp. D-451. Actor: Ferrán Gómez Vélez.

Código de Procedimiento Civil, artículo 101 parágrafo 2º numeral 4º frase final que dice: "...si no asiste se le impondrá la multa establecida en el numeral 3º anterior". Sentencia C-250 de mayo 26 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Carlos Gaviria Díaz. Exp. D-444. Actor: Humberto Bustos Fernández.

NORMAS DECLARADAS INEXEQUIBLES MAYO 1994

1986

Ley 30 de 1986, artículos 51 y 87. Sentencia C-221 de mayo 5 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Carlos Gaviria Díaz. Exp. D-429. Actor: Alexandre Sochandamandou.

1992

Ley 5a, de 1992, artículo 197 en la parte que dice: “Si la objeción es parcial, a la Comisión Permanente, si es total a la Plenaria de cada Cámara”. Sentencia C-241 de mayo 19 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Hernando Herrera Vergara. Exp. D-452. Actor: Andrés de Zubiría Samper.

1993

Ley 36 de 1993, artículos 1^o la frase “labores propias de su exclusiva competencia”, 4^o, 5^o, 6^o 7^o y 8^o la frase “y oído el concepto del Colegio Nacional de Bacteriología”. Sentencia C-226 de mayo 5 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Alejandro Martínez Caballero. Exp. D-441. Actores: Alberto León Gómez Zuluaga y Tulio Elí Chinchilla Herrera.

Decreto 663 de 1993, artículos 295 inciso final del numeral 2^o que dice: “Si la liquidación se ajusta al inventario aprobado por los acreedores, y a las normas legales que la rigen, no habrá lugar a impugnar la liquidación por parte de terceros”; 297 numeral 1^o inciso 3^o la expresión “como mínimo el 50% de”; 300 numeral 9^o inciso 2^o las expresiones: “como mínimo el 75% de” y “cuando se objete el avalúo, la demanda sólo será admitida si se acompaña de avalúo

técnico realizado por una firma de reconocida experiencia en la materia”. Sentencia C-248 de mayo 26 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Fabio Morón Díaz. Exp. D-447. Actor: Manuel Ernesto Ricaurte Quarz.

Decreto 655 de 1993, apartes de los artículos 4^o numeral 2^o la frase “Si la liquidación se ajusta al inventario aprobado por los acreedores, y a las normas legales que la rigen, no habrá lugar a impugnar la liquidación por parte de terceros”; 7^o inciso segundo las expresiones “como mínimo el 75% de” y “cuando se objete el avalúo la demanda sólo será admitida si se acompaña de avalúo técnico realizado por una firma de reconocida experiencia en la materia” y 8^o numeral 1^o inciso final, la expresión “y únicamente sobre el último período”. Sentencia C-248 de mayo 26 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Fabio Morón Díaz. Exp. D-447. Actor: Manuel Ernesto Ricaurte Quarz.

Decreto 663 de 1993 artículo 335 numerales 1^o a 9^o. Sentencia C-252 de mayo 26 de 1994. Magistrados Ponentes: Drs. Vladimiro Naranjo Mesa y Antonio Barrera Carbonell. Exp. D-442. Actor: Bernardo Carreño Varela.

Ley 35 de 1993, artículo 36 el aparte que dice: “... lo mismo que para adoptar un procedimiento administrativo especial aplicable a la Superintendencia Bancaria”, que se declara inexecutable. Sentencia C-252 de mayo 26 de 1994. Magistrados Ponentes: Drs. Vladimiro Naranjo Mesa y Antonio Barrera Carbonell. Exp. D-442. Actor: Bernardo Carreño Varela.

NORMAS DECLARADAS EXEQUIBLES JUNIO 1994

1986

Decreto 1221 de 1986, artículo 64. Sentencia C-263 de junio 2 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. José Gregorio Hernández Galindo. Exp. D-462. Actores: Hugo Ernesto Zárrate Osorio y Jaime Monroy Carrillo.

Decreto 1222 de 1986, artículo 318. Sentencia C-263 de junio 2 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. José Gregorio Hernández Galindo. Exp. D-462. Actores: Hugo Ernesto Zárrate Osorio y Jaime Monroy Carrillo.

1989

Decreto 1481 de 1989, artículo 5^o numerales 2^o, 3^o, 4^o, 5^o y 6^o. Sentencia C-272 de junio 9 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Carlos Gaviria Díaz. Exp. D-471. Actor: Apolinar Negrón Rozo.

1991

Ley 23 de 1991, artículos 8^o a 11 y 15 a 17, artículo 18 en la parte que dice:

“El artículo 236 del Código Nacional de Tránsito Terrestre, quedará así:

Artículo 236. Los secretarios, inspectores municipales y distritales de tránsito, y en su defecto los alcaldes municipales y los inspectores de policía, conocerán de las faltas ocurridas dentro del territorio de su competencia, así: En única instancia de las infracciones sancionadas con multa hasta de quince (15) salarios mínimos, y en primera instancia de las infracciones sancionadas con

multas superiores a quince (15) salarios mínimos, o con suspensión o cancelación de la licencia para conducir;

Artículo 19 en la parte que dice:

“El artículo 251 del Código Nacional de Tránsito Terrestre, quedará así:

Artículo 251. En los eventos a que se refiere el artículo anterior las partes podrán conciliar sus intereses en el momento de ocurrencia de los hechos...

En tales casos se extenderá un acta que suscribirán las partes y el funcionario que participen en la conciliación, la cual tiene calidad de cosa juzgada, y presta mérito ejecutivo...;

Artículo 20 inciso tercero, en la parte que dice:

“La resolución que imponga el pago de perjuicios podrá ser acusada ante los Tribunales de lo Contencioso Administrativo en única instancia, una vez agotada la vía gubernativa”. Sentencia C-270 de junio 9 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Hernando Herrera Vergara. Exp. D-408. Actor: Jorge Enrique Benavides López.

1993

Ley 44 de 1993, artículos 12 y 38 literales c) y d). Sentencia C-265 de junio 2 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Alejandro Martínez Caballero. Exp. D-464. Actor: Hernán Antonio Barrero Bravo.

Ley 96 de 1993. Sentencia C-280 de junio 16 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Alejandro Martínez Caballero. Exp. L.A.T. 026.

CODIGO:

Código Civil: Artículos 1022, inciso 1^o y 1068, numeral 16. Sentencia C-266 de junio 2 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. José Gregorio Hernández Galindo. Exp. D-466. Actores: Jaime Arteaga Carvajal y otros.

NORMAS DECLARADAS INEXEQUIBLES JUNIO 1994

1993

Decreto Ley 1210 de 1993, artículo 25, inciso segundo. Sentencia C-299 de junio 30 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Antonio Barrera Carbonell. Exp. D-455. Actor: Carlos Alberto Ballesteros Barón.

NORMAS DECLARADAS EXEQUIBLES JULIO 1994

1988

Ley 79 de 1988, artículo 37 parcial. Sentencia C-336 de julio 21 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Carlos Gaviria Díaz. Exp. D-499. Actora: Blanca Lilia Ospina Henao.

1989

Decreto 624 de 1989, artículos 420 parágrafo (algunas palabras), 437 literal b) y 469 parágrafo. Sentencia C-335 de julio 21 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. José Gregorio Hernández Galindo. Exp. D-498. Actor: Rodrigo A. Escobar Gil.

1992

Ley 30 de 1992. Sentencia C-311 de julio 07 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Vladimiro Naranjo Mesa. Exp. D-454. Actor: Carlos Alberto Ballesteros Barón.

Ley 5a, de 1992, artículos 296 salvo el parágrafo 2º, 299 salvo algunas frases y 300. Sentencia C-319 de julio 14 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Hernando Herrera Vergara. Exp. D-470. Actor: Carlos Navia Palacios.

1993

Decreto 663 de 1993, artículos 264 numerales 1º y 3º, 265 numeral 2º y 266 numerales 1º y 2º. Sentencia C-308 de julio 7 de 1994. Magistrado Ponente:

Dr. Antonio Barrera Carbonell. Exp. D-476. Actor: Milciades Zuluaga Herrera.

Ley 57 de 1993. Sentencia C-313 de julio 7 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Carlos Gaviria Díaz. Exp. D-457. Actor: Jorge Humberto Botero Angulo.

Ley 37 de 1993, artículos 3^o (parcial), 5^o (parcial), 9^o (parcial), 11 y 13. Sentencia C-318 de julio 14 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz. Exp. D-458. Actor: Alirio Uribe Muñoz.

Ley 83 de 1993. Sentencia C-333 de julio 21 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Fabio Morón Díaz. Exp. L.A.T. 023.

CODIGO:

Código Nacional de Tránsito Terrestre: Decreto 1344 de 1970, artículo 2^o (parcial), párrafo 3^o del artículo 79 y párrafo único del artículo 88. Sentencia C-312 de julio 07 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Antonio Barrera Carbonell. Exp. D-410. Actor: Bernardo Ortiz Amaya.

NORMAS DECLARADAS INEXEQUIBLES JULIO 1994

1992

Ley 5a. de 1992, artículos 296 párrafo 2º, 297, 298, 299 las frases “En los eventos indicados” y “al día siguiente”, 301, 302, 303 y 304. Sentencia C-319 de julio 14 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Hernando Herrera Vergara. Exp. D-470. Actor: Carlos Navia Palacios.

1993

Ley 42 de 1993, artículos 4º (parcial) y 68 (parcial). Sentencia C-320 de julio 14 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Fabio Morón Díaz. Exp. D-481. Actores: Orlando Rengifo Callejas y otro.

1994

Decreto 874 de 1994. Sentencia C-300 de julio 01 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz. Exp. R.E. 054.

Decreto 875 de 1994. Sentencia C-309 de julio 07 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Carlos Gaviria Díaz. Exp. R.E. 055.

Decreto 951 de 1994. Sentencia C-310 de julio 07 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Alejandro Martínez Caballero. Exp. R.E. 056.

Decreto 952 de 1994. Sentencia C-338 de julio 21 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Hernando Herrera Vergara. Exp. R.E. 057

NORMAS DECLARADAS EXEQUIBLES AGOSTO 1994

1927

Ley 33 de 1927, artículos 3^o y 4^o. Sentencia C-350 de agosto 4 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Alejandro Martínez Caballero. Exp. D-509. Actores: Carlos Alberto Jauregui y Otros.

1952

Ley 1a. de 1952, artículo 5^o. Sentencia C-350 de agosto 4 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Alejandro Martínez Caballero. Exp. D-509. Actores: Carlos Alberto Jauregui y otros.

1962

Ley 14 de 1962, artículo 2^o literal a) y párrafos 1^o y 2^o Sentencia C-377 de agosto 25 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Jorge Arango Mejía. Exp. D-486. Actor: Alexandre Sochandamandou.

1986

Decreto 1333 de 1986, artículo 88 literales c) y d), salvo las expresiones "... las intendencias, las comisarías...", del literal c) que se declaran inexecutable. Sentencia C-349 de agosto 4 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. José Gregorio Hernández Galindo. Exp. D-483. Actor: Domingo Banda Torregraza.

1988

Decreto 597 de 1988, artículo 2^o. Sentencia C-351 de agosto 4 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Hernando Herrera Vergara. Exp. D-503. Actores: José A. Pedraza Picón y otros.

1989

Decreto 2304 de 1989, artículo 23. Sentencia C-351 de agosto 4 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Hernando Herrera Vergara. Exp. D-503. Actores: José A. Pedraza Picón y Otros.

1990

Decreto 1214 de 1990, artículo 23, el segmento que dice "... estando obligado a cumplirlo". Sentencia C-356 de agosto 11 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Fabio Morón Díaz. Exp. D-502. Actores: Luz Beatriz Pedraza Bernal y otros.

1993

Ley 88 de 1993 artículo 10, salvo la última parte, según la cual "Los recursos así originados serán de libre asignación en el Presupuesto General de la Nación", que se declara inexecutable, artículo 14 inciso primero, salvo los incisos segundo y tercero, según los cuales "Las capitalizaciones o cancelaciones de obligaciones que deba efectuar la Nación a entidades de derecho público, podrán realizarse mediante la liquidación de activos de la Nación".

"El Gobierno Nacional podrá participar como accionista en las empresas que se creen en desarrollo de los proyectos eléctricos del plan de expansión aprobado por el CONPES", que se declaran inexecutable, 40, 45, 46, 62, 70 inciso primero y 73. Sentencia C-357 de agosto 11 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Jorge Arango Mejía. Exp. D-564. Actor: Jorge García Hurtado.

Ley 92 de 1993, salvo el artículo 3^o que se declara inexecutable. Sentencia C-359 de agosto 11 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Antonio Barrera Carbonell. Exp. L.A.T. 025.

Decreto 663 de 1993, artículos 264, numerales 2^o y 4^o, 265 numerales 1^o, 3^o, 4^o y 5^o y 266 numerales 3^o, 4^o y 5^o. Sentencia C-360 de agosto 11 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Alejandro Martínez Caballero. Exp. D-490. Actor: Rodrigo Iván Ríos Muñoz.

Ley 81 de 1993, artículo 32 que modificó el artículo 215 del C. de P.P. Sentencia C-365 de agosto 18 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. José Gregorio Hernández Galindo. Exp. D-533. Actor: Luis Armando Tolosa Villabona.

Ley 80 de 1993, artículos 2º literal b), artículo 11 literal a) numerales 1º, 2º, 3º, literal b) la expresión “Los contralores departamentales, distritales y municipales”, artículo 12, artículo 81 parágrafo 2º la expresión “transitorio”. Sentencia C-374 de agosto 25 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Jorge Arango Mejía. Exp. D-513. Actor: Juan de Jesús Uribe Uribe.

1994

Decreto 1178 de 1994. Sentencia C-366 de agosto 18 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Alejandro Martínez Caballero. Exp. R.E. 058.

Decreto 1179 de 1994. Sentencia C-367 de agosto 18 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz. Exp. R.E. 059.

Decreto 1252 de 1994. Sentencia C-368 de agosto 18 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Vladimiro Naranjo Mesa. Exp. R.E. 061.

Decreto 1185 de 1994. Sentencia C-370 de agosto 25 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Fabio Morón Díaz. Exp. R.E. 060.

Decreto 1264 de 1994. Sentencia C-373 de agosto 25 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Fabio Morón Díaz. Exp. R.E. 063.

Decreto 1263 de 1994. Sentencia C-376 de agosto 25 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Jorge Arango Mejía.

CODIGOS:

Código Civil, artículo 262 tal como quedó redactado según el artículo 21 del Decreto 2820 de 1974. Sentencia C-371 de agosto 25 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. José Gregorio Hernández Galindo. Exp. D-510. Actor: Carlos Fradique Méndez.

Código Contencioso Administrativo, artículos 131, 132 y 133 del Decreto 01/84 como fueron subrogados por el artículo 2º del Decreto 597 de 1988 y el inciso segundo del artículo 136 del Decreto 01/84, como fue subrogado por el artículo 23 del Decreto 2304 de 1989. Sentencia C-351 de agosto 04 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Hernando Herrera Vergara. Exp. D-503. Actor: José A. Pedraza Picón.

NORMAS DECLARADAS INEXEQUIBLES AGOSTO 1994

1952

Ley 1a, de 1952, artículo 2^o. Sentencia C-350 de agosto 4 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Alejandro Martínez Caballero. Exp. D-509. Actores: Carlos Alberto Jauregui y otros.

1976

Decreto 130 de 1976, artículo 6^o. Sentencia C-372 de agosto 25 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Vladimiro Naranjo Mesa. Exp. D-520. Actora: María Isabel Ceballos del Fresno.

1986

Decreto 1333 de 1986, artículo 88 las expresiones "... las intendencias, las comisarías...", del literal c). Sentencia C-349 de agosto 4 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. José Gregorio Hernández Galindo. Exp. D-483. Actor: Domingo Banda Torregroza.

1989

Ley 35 de 1989, artículos 50 y 51 inciso 2^o algunos apartes que dicen "La propaganda se manifiesta en contra del odontólogo que la emplea y disminuye el aprecio público hacia la profesión". "El uso de propaganda de cualquier clase que ella sea, es incompatible con este precepto". Sentencia C-355 de agosto 11 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Antonio Barrera Carbonell. Exp. D-463. Actora: Esther Elena Mercado Jarava.

1990

Decreto 1214 de 1990, artículo 8^o. Sentencia C-356 de agosto 11 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Fabio Morón Díaz. Exp. D-502. Actores: Luz Beatriz Pedraza Bernal y otros.

1993

Ley 88 de 1993, artículos 10 última parte, 14 incisos segundo y tercero, 20, 21, 64, 71 y 78. Sentencia C-357 de agosto 11 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Jorge Arango Mejía. Exp. D-564. Actor: Jorge García Hurtado.

Ley 92 de 1993, artículo 3^o. Sentencia C-359 de agosto 11 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Antonio Barrera Carbonell. Exp. L.A.T. 025.

1994

Decreto 1265 de 1994. Sentencia C-375 de agosto 25 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Antonio Barrera Carbonell. Exp. R.E. 064.

**PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA No. 214 DE 1994
CAMARA y 183 DE 1994 SENADO, POR LA CUAL
SE EXPIDEN ALGUNAS DISPOSICIONES
EN MATERIA ELECTORAL**

Sentencia C-353 de agosto 10 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Jorge Arango Mejía. Exp. P.E. 006.

EXEQUIBLES: Artículos 1º, 2º, 3º, 4º, salvo la expresión “Los nativos del Departamento Archipiélago, podrán votar con la sola presentación de su cédula de ciudadanía” del inciso cuarto, que se declara inexecutable, 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10, 11, 12, 13, 14, 16 salvo las expresiones “de un familiar” y “y sus familiares” contenidas en el inciso primero y en parágrafo que se declaran inexecutable, 17 y 18.

INEXEQUIBLE: Artículo 15.

NORMAS DECLARADAS EXEQUIBLES SEPTIEMBRE 1994

1984

Decreto 01 de 1984, artículo 149 inciso 3^o Sentencia C-388 de septiembre 1o de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Fabio Morón Díaz. Exp. D-524. Actora: Margarita María Soto Reyes.

Decreto 01 de 1984, artículo 187. Sentencia C-418 de septiembre 22 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Jorge Arango Mejía. Exp. D-505. Actora: Luz Beatriz Pedraza Bernal.

1991

Decreto 2699 de 1991, artículos 113 (parcial) y 115 (parcial). Sentencia C-427 de septiembre 29 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Fabio Morón Díaz. Exp. D-562. Actor: Jaime Enrique Lozano.

1993

Ley 100 de 1993, artículo 14 aparte final. Sentencia C-387 de septiembre 01 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Carlos Gaviria Díaz. Exp. D-529. Actor: Milán Díaz García.

Ley 100 de 1993, artículos 11 en uno de sus apartes; 13 literal d); 17; 18 párrafo 3; 20; 44 en uno de sus apartes; 60 literal c); 168; 193 en uno de sus apartes; 194; 195; 196; 197; 204; 236 en uno de sus apartes; 242 en uno de sus apartes; 273 y 288. Sentencia C-408 de septiembre 15 de 1994. Magistrado

Ponente: Dr. Fabio Morón Díaz. Exp. D-544. Actores: Luis Carlos Pérez y otros.

Ley 100 de 1993, artículos 33 numeral 1º y párrafo 4º; 36 inciso primero; inciso segundo en lo acusado y el inciso cuarto en su totalidad; 61 literal b); 64 inciso segundo; 65 inciso primero; 117 literal a); incisos segundo y cuarto del literal b) y el párrafo segundo y 133 incisos primero y segundo y párrafo 3º. Sentencia C-410 de septiembre 15 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Carlos Gaviria Díaz. Exp. D-517. Actor: Vicente Pérez Silva.

Ley 104 de 1993, artículos 128 (parcial); 129 (parcial); 130 y 133. Sentencia C-428 de septiembre 29 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Antonio Barrera Carbonell. Exp. D-545. Actor: Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez.

Ley 48 de 1993, artículos 36; 37; 41 literal h) y 42 literal f). Sentencia C-406 de septiembre 15 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Jorge Arango Mejía. Exp. D-493. Actor: Luis Carlos Gómez Jaramillo.

Ley 80 de 1993, artículo 37 incisos primero; segundo; tercero y cuarto e inciso segundo del párrafo primero. Sentencia C-407 de septiembre 15 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Alejandro Martínez Caballero. Exp. D-541. Actor: Luis Carlos Sáchica Aponte.

Ley 80 de 1993, artículo 7º, párrafo 2º. Sentencia C-414 de septiembre 22 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Antonio Barrera Carbonell. Exp. D-523. Actores: Camilo Ernesto Ramírez y otros.

Ley 80 de 1993, artículo 8º literales g) y h). Sentencia C-415 de septiembre 22 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz. Exp. D-491. Actor: Luis Ricardo García Jaramillo.

Ley 80 de 1993, artículo 70 inciso 4º. Sentencia C-426 de septiembre 29 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. José Gregorio Hernández Galindo. Exp. D-567. Actor: Jorge Hernán Gil Echeverry.

Ley 97 de 1993. Sentencia C-424 de septiembre 29 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Fabio Morón Díaz. Exps. D-540, D-548 y D-555 (acumulados). Actores: José María del Castillo Abella y otros.

Ley 99 de 1993, artículos 34; 35; 36; 37; 38 y 41. Sentencia C-423 de septiembre 29 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Vladimiro Naranjo Mesa. Exp. D-557. Actor: Andrés de Zubiría Samper.

1994

Ley 111 de 1994. Sentencia C-390 de septiembre 1º de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Fabio Morón Díaz. Exp. L.A.T. 027.

CODIGOS:

Código de Procedimiento Penal reformado por la Ley 81 de 1993.

Artículos 37A; incisos 4º y 5º e inciso 2º del párrafo 1º; 306; 329 párrafo transitorio; 369C inciso final y 415 párrafo y párrafo transitorio. Sentencia C-394 de septiembre 8 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Antonio Barrera Carbonell. Exp. D-485. Actores: Carlos Alfonso Moreno y Tito René Cortés Rubio.

Código de Procedimiento Penal reformado por la Ley 81 de 1993 (artículo 54)

Artículo 414A. Sentencia C-395 de septiembre 8 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Carlos Gaviria Díaz. Exp. D-538. Actores: Mario Nicolás Cadavid Botero y Mauricio Barrientos Vélez.

Código de Procedimiento Penal, reformado por la Ley 81 de 1993; (artículos 11 y 12)

Artículos 73 inciso final y 82 inciso 4º Sentencia C-396 de septiembre 8 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. José Gregorio Hernández Galindo. Exp. D-526. Actor: James Alexander Ordoñez de Valdés Bautista.

Código Contencioso Administrativo reformado por el Decreto 2304 de 1989

Artículos 88; 183; 212; 213; 215 y 234. Sentencia C-416 de septiembre 22 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Antonio Barrera Carbonell. Exp. D-527. Actor: Luis Gonzalo Mejía Uribe.

Código de Procedimiento Civil reformado por el Decreto 2282 de 1989.

Artículos 137; 238; 348 y 378. Sentencia C-416 de septiembre 22 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Antonio Barrera Carbonell. Exp. D-527. Actor: Luis Gonzalo Mejía Uribe.

NORMAS DECLARADAS INEXEQUIBLES SEPTIEMBRE 1994

1993

Ley 81 de 1993; artículo 62 aparte final del párrafo segundo. Sentencia C-389 de septiembre 1^o de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Antonio Barrera Carbonell. Exp. D-488. Actor: Luis Gabriel Moreno Lovera.

Ley 100 de 1993; artículo 135 la expresión “por parte de la Nación”; contenida en el párrafo tercero. Sentencia C-397 de septiembre 08 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Hernando Herrera Vergara. Exp. D-552. Actor: José Elías del Hierro Hoyos.

Ley 100 de 1993; artículo 142 inciso primero las expresiones “actuales” y “cuyas pensiones se hubiesen causado y reconocido antes del primero (1o.) de enero de 1988”, e inciso segundo. Sentencia C-409 de septiembre 15 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Hernando Herrera Vergara. Actores: Juan Horacio Lara Zambrano y otros.

Ley 104 de 1993; artículos 94; 96 y 97. Sentencia C-425 de septiembre 29 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. José Gregorio Hernández Galindo. Exp. D-525. Actora: María Teresa Herrán de Restrepo.

1994

Decreto 41 de 1994; artículos 1^o; 2^o; 3^o; 5^o; 6^o; 8^o; 9^o; 10; 11; 13; 14; 15; 16; 17; 18; 19; 20; 21; 22; 23 inciso segundo; 24; 28; 29; 30; 31; 32; 33; 34; 35; 36; 37; 47; 48; 49; 54; 55; 56; 57; 58; 60; 61; 63; 64; 65; 66; 67; 70; 71; 72; 73; 74; 75; 76; 77; 79 inciso segundo; 80; 81; 82; 83; 84; 85; 86; 87; 88; 89; 90; 92; 93; 94;

95; 96; 97; 105; 107; 108; 112; 113 y 114. Sentencia C-417 de septiembre 22 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Carlos Gaviria Díaz. Exp. D-559. Actor: Servilio Benavides Sandoval.

CODIGOS:

Código de Procedimiento Penal: Reformado por la Ley 81 de 1993 (artículo 37)

Artículo 293 incisos 2º y 3º. Sentencia C-394 de septiembre 8 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Antonio Barrera Carbonell. Exp. D-485. Actores: Carlos Alfonso Moreno y Tito René Cortés Rubio.

NORMAS DECLARADAS EXEQUIBLES OCTUBRE 1994

1991

Ley 01 de 1991, artículos 5^º, 6^º, 9^º, 10, 11, 12, 13, 17, 31, 33, 35, 36 y 38. Sentencia C-474 de octubre 27 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz. Exp. D-566. Actor: Carlos Alberto Malagón.

1993

Ley 100 de 1993, artículo 285. Sentencia C-475 de octubre 27 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Jorge Arango Mejía. Exp. D-534. Actor: Oscar Martínez Avendaño.

Ley 62 de 1993, artículos 9^º y 10. Sentencia C-453 de octubre 20 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz. Exp. D-519. Actor: Luis Ramón Duarte.

Ley 80 de 1993, artículo 17 (parcial). Sentencia C-454 de octubre 20 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Fabio Morón Díaz. Exp. D-575. Actor: Jorge Dussan Hitscherich.

Ley 81 de 1993, artículo 17 numeral primero la expresión “calificar”. Sentencia C-472 de octubre 20 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Vladimiro Naranjo Mesa. Exp. D-514. Actor: Carlos Alberto Maya Restrepo.

CODIGO:

Código Sustantivo del Trabajo: Artículos 430 inciso 1o, 450 literal a).
Sentencia C-473 de octubre 27 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Alejandro
Martínez Caballero. Exp. D-565. Actor: Jaime Antonio Díaz Martínez.

NORMAS DECLARADAS INEXEQUIBLES OCTUBRE 1994

1993

Ley 62 de 1993, artículo 34 incisos 2^o y 3^o. Sentencia C-455 de octubre 20 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. José Gregorio Hernández Galindo. Exp. D-581. Actor: Jesús Vallejo Mejía.

Ley 81 de 1993, artículo 17 numeral primero la expresión “o por conducto de sus delegados de la unidad de fiscalía ante la Corte Suprema de Justicia”. Sentencia C-472 de octubre 20 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Vladimiro Naranjo Mesa. Exp. D-514. Actor: Carlos Alberto Maya Restrepo.

Decreto 2453 de 1993, artículos 4^o numeral 24, 6^o numeral 9^o, 22 numerales 8^o y 11 y 28. Sentencia C-455 de octubre 20 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. José Gregorio Hernández Galindo. Exp. D-581. Actor: Jesús Vallejo Mejía.

NORMAS DECLARADAS EXEQUIBLES NOVIEMBRE 1994

1989

Decreto 2737 de 1989, artículo 97 inciso segundo. Sentencia C-495 de noviembre 03 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Jorge Arango Mejía. Exp. D-587. Actora: Nelly Patricia Bautista Cárdenas.

Decreto 1888 de 1989, artículo 6º. Sentencia C-509 de noviembre 10 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Hernando Herrera Vergara. Exp. D-578. Actor: Luis Carlos Alvarez Machado.

1991

Decreto 2700 de 1991, artículo 437 (parcial). Sentencia C-496 de noviembre 03 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Alejandro Martínez Caballero. Exp. D-589. Actor: Luis Armando Tolosa Villabona.

Decreto 393 de 1991. Artículos 1º numeral 1, 3 y 5 (partes acusadas). Sentencia C-506 de noviembre 10 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Fabio Morón Díaz. Exp. D-608. Actor: Jorge Hernán Gil Echeverry.

1992

Ley 5a., de 1992, artículo 283 numerales 6 y 8. Sentencia C-497 de noviembre 03 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. José Gregorio Hernández Galindo. Exp. D-600. Actor: Andrés Caicedo Cruz.

Ley 31 de 1992, artículos 27 literal f) en su totalidad, 38 literal b) en el aparte que dice: "Para los fines del artículo 56 de la Constitución Política, defínese

como servicio público esencial la actividad de banca central”, 39 inciso primero la expresión “y trabajadores”. Sentencia C-521 de noviembre 21 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Jorge Arango Mejía. Exp. D-573. Actor: Jairo Villegas Arbeláez.

1993

Ley 101 de 1993, artículos 40 numeral 3o en la parte que dice: “...o las que para tal efecto expida la Junta Directiva del Banco de la República” y 91. Sentencia C-489 de noviembre 03 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. José Gregorio Hernández Galindo. Exp. D-584. Actor: Luis Giovanny Barbosa Becerra.

Ley 100 de 1993, artículos 181, 236 parágrafos 1º y 2º e incisos 1º, 2º salvo la parte que dice: “En un plazo de cuatro (4) años, a partir de la vigencia de esta ley, éstos pagarán las cotizaciones dispuestas en el artículo 204”, y en la que expresa: “con el carácter del plan complementario, en los términos del artículo 169” en las partes en las cuales se estará a lo resuelto en la sentencia C-408 del 15 de septiembre de 1994, 3º, 4º y 6º, 238 y 239. Sentencia C-497A de noviembre 03 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Vladimiro Naranjo Mesa. Exp. D-591. Actor: Carlos Hernando Pardo Guevara.

Ley 48 de 1993, artículos 4º (parcial), 9º, 10, 11 (parcial), 13, 14, 42, literal a), 49 (parcial), 55 (parcial) y 57. Sentencia C-511 de noviembre 16 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Fabio Morón Díaz. Exps. D-599 y D-610 (acumulados). Actores: Carlos Almanza y Góngora y Fernando Martínez Rojas.

Ley 106 de 1993, artículo 122 la referencia al cargo de Jefe de Oficina. Sentencia C-514 de noviembre 16 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. José Gregorio Hernández Galindo. Exp. D-621. Actor: Jairo Villegas Arbeláez.

Ley 60 de 1993, artículo 22 salvo el parágrafo, el cual se declara inexecutable. Sentencia C-520 de noviembre 21 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Hernando Herrera Vergara. Exps. D-593 y D-607 (acumulados). Actores: Oscar Ortíz González y Luis Alfredo Rojas León.

1993

Ley 100 de 1993, artículo 289 (en la parte acusada). Sentencia C-529 de noviembre 24 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. José Gregorio Hernández Galindo. Exp. D-629. Actor: Luis Alfonso Velasco Parrado.

Ley 73 de 1993, artículos 1º, 2º salvo la expresión “de acuerdo con las facultades de suprimir, fusionar y crear cargos otorgadas al Contralor General de la República por el artículo 56 de la Ley 42 de 1993”, la cual se declara inexecutable, 4º, 5º, 6º, 7º incisos primero y segundo, 8º, 9º, 10, 11, 12, 13 y

14. Sentencia C-527 de noviembre 18 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Alejandro Martínez Caballero. Exp. D-613. Actor: Mariano López Martínez.

Ley 99 de 1993, artículo 1º numeral 1º Sentencia C-528 de noviembre 24 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Fabio Morón Díaz. Exp. D-579. Actor: Andrés Rodríguez Pizarro.

1994

Ley 115 de 1994, artículos 105 inciso 2º y 3º y 218. Sentencia C-493 de noviembre 03 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Hernando Herrera Vergara. Exp. D-556. Actor: Héctor Rodríguez Cruz.

Ley 155 de 1994, artículos 105 y 218. Sentencia C-493 de noviembre 3 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Hernando Herrera Vergara. Actor: Héctor Rodríguez Cruz.

Ley 165 de 1994 por la cual se aprobó el “Convenio sobre Diversidad Biológica” hecho en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992. Sentencia C-519 de noviembre 21 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Vladimiro Naranjo Mesa. Exp. L.A.T. 036.

CODIGOS:

Código Contencioso Administrativo: Reformado por el Decreto-Ley 01 de 1984.

Artículos 227 (parcial) y 228 (parcial). Sentencia C-507 de noviembre 10 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Jorge Arango Mejía. Exp. D-602. Actor: Camilo Vargas Ayala.

Artículo 84 inciso 1º. Sentencia C-513 de noviembre 10 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Antonio Barrera Carbonell. Exp. D-606. Actor: Andrés Varela Falaschi.

NORMAS DECLARADAS INEXEQUIBLES NOVIEMBRE 1994

1991

Decreto 393 de 1991, artículos 1º numeral 1º, 3º y 5º. Sentencia C-506 de noviembre 10 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Fabio Morón Díaz. Exp. D-608. Actor: Jorge Hernán Gil Echeverry.

1992

Ley 5a. de 1992, artículo 283 numeral 7. Sentencia C-497 de noviembre 03 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. José Gregorio Hernández Galindo. Exp. D-600. Actor: Andrés Caicedo Cruz.

1993

Ley 101 de 1993, artículo 12, párrafo. Sentencia C-489 de noviembre 03 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. José Gregorio Hernández Galindo. Exp. D-584. Actor: Luis Giovanni Barbosa Becerra.

Ley 106 de 1993, artículos 94 las expresiones “de libre nombramiento del Contralor”, 122 las referencias que se hacen a los siguientes empleos: Jefe de Unidad, Director, Jefe de Unidad Seccional, Jefe de División Seccional, Profesional Universitario grados 13 y 12 y Coordinador. Sentencia C-514 de noviembre 16 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. José Gregorio Hernández Galindo. Exp. D-621. Actor: Jairo Villegas Arbeláez.

Ley 60 de 1993, artículos 21 numeral 1º la expresión “financiación de becas”, 22, párrafo. Sentencia C-520 de noviembre 21 de 1994. Magistrado

Ponente: Dr. Hernando Herrera Vergara. Exps. D-593 y D-607 (acumulados).
Actores: Oscar Ortíz González y Luis Alfredo Rojas León.

Ley 73 de 1993, artículos 2^o la expresión “de acuerdo con las facultades de suprimir, fusionar y crear cargos otorgadas al Contralor General de la República por el artículo 56 de la Ley 42 de 1993”, 3^o y artículo 56 parágrafo. Sentencia C-527 de noviembre 18 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Alejandro Martínez Caballero. Exp. D-613. Actor: Mariano López Martínez.

NORMAS DECLARADAS EXEQUIBLES DICIEMBRE 1994

1968

Ley 48 de 1968, artículo 3^o numeral 4^o. Sentencia C-548 de diciembre 01 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Hernando Herrera Vergara. Exp. D-622. Actor: Luis Alfonso Velasco Parrado.

1976

Decreto 929 de 1976, artículo 22. Sentencia C-556 de diciembre 06 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Vladimiro Naranjo Mesa. Exp. D-626. Actor: Alvaro Carrera Carrera.

1991

Decreto 2699 de 1991, artículos 8^o, 19 la expresión “bajo la dependencia de sus superiores jerárquicos y del Fiscal General”, 119 literal e), 128 la expresión “previa resolución motivada”, 136 literales c), i), 140 inciso segundo. Sentencia C-558 de diciembre 06 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Carlos Gaviria Díaz. Exps. D-624 y D-638 (acumulados). Actores: Jaime Enrique Lozano y José Gabriel Agudelo Morales.

1992

Ley 30 de 1992, artículos 43-d, 57 incisos 2^o y 3^o, 84, 87, 90, 92, 93, 94, 113, y 117. Sentencia C-547 de diciembre 01 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Carlos Gaviria Díaz. Exp. D-601. Actor: Juan Manuel Charry Urueña.

1993

Ley 65 de 1993, artículo 98 inciso 2º el aparte que dice: “El instructor no podrá enseñar más de cuatro horas diarias...”. Sentencia C-549 de diciembre 01 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Carlos Gaviria Díaz. Exp. D-628. Actor: Gustavo Alfonso Quintana Romero.

Ley 60 de 1993, artículo 16 parte B numeral 5. Sentencia C-555 de diciembre 06 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz. Exp. D-572. Actor: David Guillermo Zafra Calderón.

Ley 35 de 1993, artículos 3º literales b), c) y d), 5º, 6º y 18. Sentencia C-560 de diciembre 06 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. José Gregorio Hernández Galindo. Exp. D-640. Actor: Luis Giovanni Barbosa Becerra.

1994

Ley 115 de 1994, artículos 23 las expresiones: “6. Educación religiosa y en todos los establecimientos educativos”, 24 la expresión “los establecimientos educativos la establecerán”, 92 la expresión “religiosos”, 94 las expresiones “del último grado que ofrezca el establecimiento”, 95 las expresiones “por una sola vez y pudiéndose establecer renovaciones”, 96 inciso primero las expresiones “procedimiento en caso de exclusión” e inciso segundo “por primera vez y cuando no esté asociado a otra causal expresamente contemplada en el reglamento institucional o manual de convivencia”, 143 la expresión “y que debe estar cursando el último grado de educación que ofrezca la institución”, 155, 159, 160 y 162. Sentencia C-555 de diciembre 06 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz. Exp. D-572. Actor: David Guillermo Zafra Calderón.

CODIGOS:

Código Civil. Artículos 768 inciso final, 964 inciso tercero uno de sus apartes, 1025 ordinal 5º la frase final que dice: “...presumiéndose dolo por el mero hecho de la detención u ocultación”. Sentencia C-544 de diciembre 01 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Jorge Arango Mejía. Exp. D-619. Actores: Michell Pineda Ramírez y otro.

Código Penal. Decreto-Ley 100 de 1980, artículo 107 inciso primero. Sentencia C-557 de diciembre 06 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Jorge Arango Mejía. Exp. D-631. Actor: Luis Armando Tolosa Villabona.

OBJECIONES PRESIDENCIALES:

- Proyecto de Ley 48/93 Cámara, 154/93 Senado, artículos 18, la expresión “de funcionamiento”, 71 la expresión “y el artículo 163 de la Ley 5 de 1992” y 69. Sentencia C-566 de diciembre 06 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz. Exp. O.P. 004

NORMAS DECLARADAS INEXEQUIBLES DICIEMBRE 1994

1989

Decreto 1888 de 1989, artículo 3^o literal h). Sentencia C-558 de diciembre 06 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Carlos Gaviria Díaz. Exps. D-624 y D-638 (acumulados). Actores: Jaime Enrique Lozano y José Gabriel Agudelo Morales.

1990

Ley 10 de 1990, artículo 9^o literal q) que dice: “Fijar y cobrar tasas o derechos por la expedición de permisos, licencias, registros y certificaciones”. Sentencia C-545 de diciembre 01 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Fabio Morón Díaz. Exp. D-615. Actor: Guillermo Vargas Ayala.

1991

Decreto 2699 de 1991, artículo 108. Sentencia C-558 de diciembre 06 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Carlos Gaviria Díaz. Exps. D-624 y D-638 (acumulados). Actores: Jaime Enrique Lozano y José Gabriel Agudelo Morales.

1993

Ley 88 de 1993, artículo 5^o incisos primero la frase “y las contribuciones parafiscales” y segundo. Sentencia C-546 de diciembre 01 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Alejandro Martínez Caballero. Exp. D-618. Actor: Gaspar Caballero Sierra.

Ley 60 de 1993, artículo 6, párrafo 1º. Sentencia C-555 de diciembre 06 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz. Exp. D-572. Actor: David Guillermo Zafra Calderón.

Ley 104 de 1993, artículo 95. Sentencia C-562 de diciembre 06 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Carlos Gaviria Díaz. Exp. D-641. Actor: Orlando Pión Noya.

1994

Ley 115 de 1994, artículo 105, párrafo tercero. Sentencia C-555 de diciembre 06 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz. Exp. D-572. Actor: David Guillermo Zafra Calderón.

INDICE TEMATICO

Diciembre de 1994

ACCION DE TUTELA-Carácter subsidiario	(Sentencia T-568/94)..... 430
ACCION DE TUTELA-Improcedencia	(Sentencia T-564/94)..... 384
ACCION DE TUTELA-Improcedencia	(Sentencia T-565/94)..... 404
ACCION DE TUTELA-Nueva presentación	(Sentencia T-574/94)..... 513
ACCION DE TUTELA-Rechazo	(Sentencia T-574/94)..... 513
ACCION DE TUTELA-Remisión al juez competente	(Sentencia T-574/94)..... 513
ACCION DE TUTELA-Titularidad	(Sentencia T-573/94)..... 500
ACTIVIDADES FINANCIERA, BURSATIL Y ASEGURADORA-Regulación estatal	(Sentencia C-560/94)..... 264
ARBITRARIEDAD POLICIAL	(Sentencia T-578/94)..... 556
AUTONOMIA UNIVERSITARIA-Alcance	(Sentencia C-547/94)..... 84
AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS-Indebido trato a los particulares	(Sentencia T-574/94)..... 514
BANCO DE LA REPUBLICA-Funciones de la Junta Directiva	(Sentencia C-560/94)..... 265
BIEN DE USO PUBLICO	(Sentencia T-572/94)..... 475
BIEN DE USO PUBLICO-Inembargabilidad	(Sentencia T-572/94)..... 475
BIENESTAR UNIVERSITARIO-Financiación	(Sentencia C-547/94)..... 83
BIOENERGETICA	(Sentencia T-576/94)..... 537
CAJANAL	(Sentencia T-575/94)..... 528
CAJANAL	(Sentencia T-577/94)..... 550
CENSURA	(Sentencia T-579/94)..... 571
CESACION DE LA ACTUACION IMPUGNADA	(Sentencia T-568/94)..... 430
CODIGO DE ETICA MEDICA-Interpretación	(Sentencia T-579/94)..... 571
COMPAÑERA PERMANENTE-Derechos	(Sentencia T-553/94)..... 351
COMPETENCIA DE TUTELA-Actos ministeriales	(Sentencia T-574/94)..... 512

COMPETENCIA DE TUTELA-Sitio de violación de derechos	(Sentencia T-574/94)	512
CONCURSO DE MERITOS-Pago de formulario	(Sentencia T-563/94)	373
CONCURSO DE MERITOS-Pago de formulario	(Sentencia T-563/94)	374
CONFLICTO LABORAL-Decisión arbitral	(Sentencia C-548/94)	121
CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA-Incompetencia para juzgar al Fiscal General	(Sentencia C-558/94)	220
CONSTITUCIONALIZACION DEL PROCEDIMIENTO	(Sentencia T-572/94)	475
CONTAMINACION ELECTROMAGNETICA	(Sentencia T-576/94)	538
CONTRIBUCION-Concepto	(Sentencia C-545/94)	48
CONTRIBUCION ESPECIAL-Concepto	(Sentencia C-545/94)	48
CONTRIBUCIONES PARAFISCALES-Concepto	(Sentencia C-545/94)	48
CONTRIBUCIONES-Fijación de tarifa	(Sentencia C-545/94)	49
CONTRIBUCIONES PARAFISCALES-Inclusión en el Presupuesto General de la Nación	(Sentencia C-546/94)	62
CONTRIBUCIONES PARAFISCALES-Naturaleza	(Sentencia C-546/94)	62
CONTRIBUCIONES PARAFISCALES-Recaudo	(Sentencia C-546/94)	63
CONTROL FISCAL PARA UNIVERSIDADES ESTATALES	(Sentencia C-547/94)	84
CORTE CONSTITUCIONAL-Confrontación de normas constitucionales	(Sentencia C-549/94)	147
CORTE CONSTITUCIONAL- Consultas	(Auto 033/94)	30
COSA JUZGADA	(Auto 028/94)	11
COSA JUZGADA	(Sentencia C-559/94)	253
COSA JUZGADA	(Sentencia C-561/94)	284
COSA JUZGADA ABSOLUTA	(Sentencia C-548/94)	120
DATO INFORMATICO-Vigencia	(Sentencia T-551/94)	330
DEBIDO PROCESO	(Sentencia T-570/94)	456
DEBIDO PROCESO-Violación	(Sentencia T-554/94)	364
DEBIDO PROCESO-Violación	(Sentencia T-572/94)	475
DELACION	(Sentencia C-558/94)	220
DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Rechazo	(Auto 028/94)	11
DEMANDA DE TUTELA-Inadmisión	(Auto 030/94)	20
DERECHO A IMPUGNAR	(Auto 029/94)	15
DERECHO A LA EDUCACION-Abandono voluntario del colegio	(Sentencia T-569/94)	438
DERECHO A LA EDUCACION-Deberes de los estudiantes	(Sentencia T-569/94)	438
DERECHO A LA EDUCACION-Responsabilidad	(Sentencia T-569/94)	438
DERECHO A LA IGUALDAD-Igual trato a situaciones iguales	(Sentencia T-553/94)	351
DERECHO A LA IGUALDAD-Test de igualdad	(Sentencia T-563/94)	373
DERECHO A LA INFORMACION-Límites solo por ley estatutaria	(Sentencia C-562/94)	292
DERECHO A LA INTEGRIDAD PERSONAL-Violación	(Sentencia T-552/94)	338
DERECHO A LA SALUD	(Sentencia T-571/94)	465
DERECHO A LA SALUD-Contenido	(Sentencia T-576/94)	537
DERECHO A LA SALUD-Instalación de transformador	(Sentencia T-576/94)	537
DERECHO A LA SALUD-Naturaleza	(Sentencia T-576/94)	537
DERECHO A LA SALUD-Ondas negativas	(Sentencia T-576/94)	538

DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL	(Sentencia T-553/94)	351
DERECHO A LA VIDA	(Sentencia T-552/94)	338
DERECHO A LA VIDA	(Sentencia T-567/94)	421
DERECHO A OBTENER INFORMACION-Salvamento de voto-	(Sentencia C-562/94)	301
DERECHO A TRANSMITIR INFORMACION-Salvamento de voto-	(Sentencia C-562/94)	301
DERECHO AL BUEN NOMBRE	(Sentencia T-580/94)	589
DERECHO AL BUEN NOMBRE-Prevalencia	(Sentencia T-551/94)	330
DERECHO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD-Límites	(Sentencia T-569/94)	439
DERECHO AL OLVIDO	(Sentencia T-551/94)	330
DERECHO AL TRABAJO-Vulneración	(Sentencia T-578/94)	556
DERECHO DE ACCESO A LA EDUCACION SUPERIOR	(Sentencia C-547/94)	86
DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA-Violación	(Sentencia T-572/94)	476
DERECHO DE HUELGA	(Sentencia C-548/94)	120
DERECHO DE HUELGA-Reglamentación	(Sentencia C-548/94)	121
DERECHO DE HUELGA-Salvamento de voto-	(Sentencia C-548/94)	138
DERECHO DE HUELGA EN SERVICIOS PUBLICOS NO ESENCIALES-Salvamento de voto	(Sentencia C-548/94)	139
DERECHO DE HUELGA-Ambito material-Salvamento de voto-	(Sentencia C-548/94)	139
DERECHO DE HUELGA-Límites	(Sentencia C-548/94)	121
DERECHO DE HUELGA-Solución pacífica-Salvamento de voto	(Sentencia C-548/94)	139
DERECHO DE LA COMPAÑERA PERMANENTE A LA SEGURIDAD SOCIAL	(Sentencia T-553/94)	351
DERECHO DE PETICION	(Sentencia T-577/94)	550
DERECHO DE PETICION-Contenido	(Sentencia T-574/94)	513
DERECHO DE PETICION-Contenido	(Sentencia T-575/94)	528
DERECHO DE PETICION-Cuantía de prestaciones	(Sentencia T-575/94)	528
DERECHO DE PETICION-Improcedencia	(Sentencia T-568/94)	430
DERECHO DE PETICION-Improcedencia de respuesta formal	(Sentencia T-575/94)	528
DERECHO DE PETICION-Obligación de comunicar respuesta	(Sentencia T-553/94)	350
DERECHO DE POSESION	(Sentencia C-544/94)	35
DERECHO DE PROPIEDAD	(Sentencia T-554/94)	364
DERECHO DE PROPIEDAD-Fundamental	(Sentencia T-554/94)	364
DERECHOS ABSOLUTOS-Inexistencia	(Sentencia C-555/94)	162
DERECHOS DE RANGO LEGAL-Incremento salarial	(Sentencia T-564/94)	384
DERECHOS DE RANGO LEGAL-Incremento salarial	(Sentencia T-565/94)	404
DERECHOS FUNDAMENTALES DE LOS NIÑOS	(Sentencia T-571/94)	465
DERECHOS FUNDAMENTALES-Ejercicio	(Sentencia T-579/94)	570
DERECHOS POLITICOS-Rehabilitación	(Sentencia T-580/94)	589
DERECHOS SINDICALES	(Sentencia T-573/94)	500
DESCENTRALIZACION EDUCATIVA	(Sentencia C-555/94)	161

DETENCION PREVENTIVA-Causales no son taxativas	(Sentencia C-558/94).....	221
DIRECCION NACIONAL DEL SISTEMA		
DE SALUD-Incompetencia para fijar tarifas	(Sentencia C-545/94).....	49
DISMINUIDOS FISICOS	(Sentencia T-571/94).....	465
EDUCACION RELIGIOSA	(Sentencia C-555/94).....	161
ENTIDADES PUBLICAS-Aportes	(Sentencia C-547/94).....	86
ENTIDADES TERRITORIALES-Participación	(Sentencia C-547/94).....	83
ERROR DE DERECHO	(Sentencia C-544/94).....	35
ERROR EXCUSABLE	(Sentencia C-544/94).....	35
EXPEDIENTE-Pérdida	(Sentencia T-580/94).....	589
FALLA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA-Irregularidades en la nómina	(Sentencia T-575/94).....	528
FALLA DEL SERVICIO EN PROCESO PENAL-Error en la identidad del procesado	(Sentencia T-580/94).....	588
FALSA DENUNCIA CONTRA PERSONA DETERMINADA	(Sentencia C-558/94).....	220
FALTAS A LA ETICA MEDICA	(Sentencia T-579/94).....	571
FISCALES-Límites de la subordinación jerárquica	(Sentencia C-558/94).....	219
FISCALIA GENERAL DE LA NACION-Autonomía Orgánica	(Sentencia C-558/94).....	220
FISCALIA GENERAL DE LA NACION-Controversia sobre régimen laboral	(Sentencia T-564/94).....	383
FISCALIA GENERAL DE LA NACION-Controversia sobre régimen laboral	(Sentencia T-565/94).....	403
FISCALIA GENERAL DE LA NACION-Epleado con auto de detención	(Sentencia C-558/94).....	221
FISCALIA GENERAL DE LA NACION-Juzgamiento	(Sentencia C-558/94).....	220
FODESEP-Naturaleza	(Sentencia C-547/94).....	86
FUERO CONSTITUCIONAL	(Sentencia C-558/94).....	220
GOBIERNO NACIONAL-Manejo del orden público	(Sentencia C-558/94).....	219
HOMOSEXUALISMO EN EL COLEGIO	(Sentencia T-569/94).....	439
HUMEDALES-Protección	(Sentencia T-572/94).....	475
ICETEX-Garante de préstamos	(Sentencia C-547/94).....	86
ICETEX-Objetivo	(Sentencia C-547/94).....	86
ICFES-Recursos financieros	(Sentencia C-547/94).....	85
IGNORANCIA DE LA LEY	(Sentencia C-544/94).....	35
IMPUESTO-Concepto	(Sentencia C-545/94).....	48
IMPUESTO-Diferencias	(Sentencia C-545/94).....	49
INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISION	(Sentencia C-545/94).....	49
INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISION	(Sentencia C-555/94).....	160
INDEFENSION	(Sentencia T-552/94).....	338
INDEMNIZACION POR DAÑO MATERIAL		
NO VALORABLE	(Sentencia C-557/94).....	209
INGRESOS PARAFISCALES-Diferencias	(Sentencia C-545/94).....	49
INHABILIDADES	(Sentencia C-558/94).....	222
INHABILIDADES-Concepto	(Sentencia C-558/94).....	221
INTERPRETACION CONSTITUCIONAL-Alcance	(Sentencia C-560/94).....	265
INTERPRETACION DE TEXTOS OSCUROS	(Sentencia C-556/94).....	199
INTERVENCION ECONOMICA	(Sentencia C-560/94).....	264

ISS-Asistencia médica a menores	(Sentencia T-571/94)	465
IUS PUNIENDI	(Sentencia T-580/94)	588
JUEZ DE TUTELA-Derechos no invocados en la demanda	(Sentencia T-554/94)	364
JUEZ DE TUTELA-Obligaciones	(Sentencia T-552/94)	339
JUEZ DE TUTELA-Obligaciones	(Auto 030/94)	20
JUEZ DE TUTELA-Omisión de informe	(Sentencia T-567/94)	420
JUNTAS DIRECTIVAS-Integración	(Sentencia C-555/94)	162
JUNTAS EDUCATIVAS-Integración	(Sentencia C-555/94)	162
JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA	(Sentencia T-568/94)	430
LAUDO ARBITRAL-Anulación	(Sentencia T-570/94)	456
LEY ANUAL DE PRESUPUESTO	(Sentencia C-546/94)	63
LEY DE EDUCACION SUPERIOR-Iniciativa gubernamental	(Sentencia C-547/94)	84
LEY MARCO FINANCIERA	(Sentencia C-560/94)	265
LEY ORGANICA DEL PRESUPUESTO	(Sentencia C-546/94)	63
LIBERTAD DE OPINION-Vulneración	(Sentencia T-579/94)	570
LIBERTAD DE PRENSA	(Sentencia T-579/94)	571
LIBRE COMPETENCIA ECONOMICA-Límites	(Sentencia C-560/94)	265
LICENCIA JUDICIAL-Venta de bienes de menores	(Sentencia T-554/94)	364
LICENCIA-Naturaleza	(Sentencia C-558/94)	222
MALA FE	(Sentencia C-544/94)	36
MALTRATO CONYUGAL	(Sentencia T-552/94)	338
MEDIDAS PROVISIONALES PARA PROTEGER UN DERECHO	(Auto 031/94)	24
MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL	(Sentencia T-564/94)	384
MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL	(Sentencia T-573/94)	500
MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL	(Sentencia T-565/94)	404
MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL-Eficacia	(Sentencia T-580/94)	588
MEDIOS DE COMUNICACION-Prohibiciones	(Sentencia C-562/94)	292
MEDIOS DE COMUNICACION-Responsabilidad social		
-Salvamento de voto	(Sentencia C-562/94)	301
MINISTERIO DE HACIENDA-Apropiación	(Sentencia C-547/94)	86
NOTIFICACION DE TUTELA A TERCEROS		
INTERESADOS-Improcedencia	(Sentencia T-572/94)	474
NULIDAD POR FALTA DE NOTIFICACION	(Auto 032/94)	28
OBJECIONES PRESIDENCIALES	(Sentencia C-566/94)	307
OBRA DE INTERES SOCIAL	(Sentencia T-550/94)	317
OBRA PUBLICA	(Sentencia T-567/94)	420
ORDEN DE CAPTURA-Cancelación	(Sentencia T-580/94)	589
ORDEN PUBLICO-Manejo	(Sentencia C-555/94)	219
PENSION DE INVALIDEZ-Irrenunciabilidad	(Sentencia C-556/94)	199
PENSION DE INVALIDEZ-Reconocimiento	(Sentencia T-568/94)	430
PERJUICIO IRREMEDIABLE	(Sentencia T-567/94)	421
PERJUICIO IRREMEDIABLE-Inexistencia	(Sentencia T-573/94)	500
PERSONAL DOCENTE TEMPORAL	(Sentencia C-555/94)	159
PERSONAL DOCENTE-Tratamiento diferenciado	(Sentencia C-555/94)	160
PERSONAL DOCENTE-Vinculación al servicio	(Sentencia C-555/94)	161
PERSONERO ESTUDIANTIL-Requisitos	(Sentencia C-555/94)	162

POSEEDOR DE BUENA FE-Devolución de los frutos percibidos	(Sentencia C-544/94)	36
POSEEDOR DE BUENA FE-Legitimidad	(Sentencia C-544/94)	36
PRESIDENTE DE LA REPUBLICA-Cesación de la huelga	(Sentencia C-548/94)	121
PRESTACIONES SOCIALES-Irrenunciabilidad	(Sentencia C-556/94)	200
PRESUNCION DE DOLO	(Sentencia C-544/94)	36
PREVALENCIA DEL INTERES GENERAL	(Sentencia C-548/94)	121
PREVALENCIA DEL INTERES GENERAL-Salvamento de voto	(Sentencia C-548/94)	139
PRIMACIA DE LA REALIDAD SOBRE FORMALIDADES	(Sentencia C-555/94)	159
PRIMACIA DE LA RELACION LABORAL	(Sentencia C-555/94)	160
PRINCIPIO DE FAVORABILIDAD EN LA APLICACION		
E INTERPRETACION DE FUENTES FORMALES DE DERECHO	(Sentencia T-565/94)	404
PRINCIPIO DE FAVORABILIDAD EN LA APLICACION		
E INTERPRETACION DE FUENTES FORMALES DE DERECHO	(Sentencia T-564/94)	384
PRINCIPIO DE GRATUIDAD	(Sentencia T-563/94)	373
PRINCIPIO DE LA BUENA FE	(Sentencia C-544/94)	35
PRINCIPIO DE LA BUENA FE	(Sentencia T-578/94)	555
PRINCIPIO DE LA DOBLE INSTANCIA	(Sentencia T-570/94)	456
PRINCIPIO DE SEPARACION DE PODERES-Violación		
-Salvamento de voto-	(Sentencia C-548/94)	138
PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD	(Sentencia T-550/94)	317
PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD SOCIAL	(Sentencia T-550/94)	317
PROCESO DISCIPLINARIO-Circunstancia agravante	(Sentencia C-558/94)	220
PROCESOS DISCIPLINARIOS-Competencia	(Sentencia C-558/94)	220
PROCESO EJECUTIVO-Desembargo de bien público	(Sentencia T-572/94)	476
PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION-Competencia		
prevalente	(Sentencia C-558/94)	220
PRUEBAS EN TUTELA-Omisión	(Sentencia T-552/94)	338
RECURSO DE REVISION	(Sentencia T-580/94)	588
REDENCION DE PENA POR ENSEÑANZA	(Sentencia C-549/94)	147
REGIMEN CONTRACTUAL PARA UNIVERSIDADES	(Sentencia C-547/94)	83
REGIMEN DISCIPLINARIO-Contenido	(Sentencia C-558/94)	222
REGLAMENTO DEL ISS-Inaplicación de norma	(Sentencia T-553/94)	351
REGLAMENTO EDUCATIVO-Cumplimiento	(Sentencia T-569/94)	438
RELACION DE TRABAJO-Elementos	(Sentencia C-555/94)	159
RENTAS DESTINADAS A INVERSION SOCIAL	(Sentencia C-547/94)	87
RESERVA LEGAL EN MATERIA DE HUELGA-Violación		
-Salvamento de voto-	(Sentencia C-548/94)	138
RESERVA MORAL	(Sentencia C-558/94)	221
RESERVA MORAL-Vida privada	(Sentencia C-558/94)	222
RESTABLECIMIENTO DE LA EFECTIVIDAD		
DE DERECHOS FUNDAMENTALES	(Sentencia T-580/94)	589
REVISION DE TUTELA-Obligatoriedad	(Sentencia T-574/94)	513
SALARIO-Inembargabilidad	(Sentencia C-556/94)	200
SECRETARIA DE TRANSITO Y TRANSPORTE-Errónea		
aplicación de normas	(Sentencia T-554/94)	364
SENTENCIA CONDICIONADA	(Sentencia C-555/94)	162
SENTENCIA DE EXEQUIBILIDAD DEFINITIVA	(Sentencia C-566/94)	307

SENTENCIA DE TUTELA-Informe sobre cumplimiento	(Auto 033/94).....	30
SENTENCIA PENAL-Corrección	(Sentencia T-580/94).....	589
SENTENCIA PENAL-Suspensión de efectos	(Sentencia T-580/94).....	589
SENTENCIA-Cumplimiento	(Sentencia T-574/94).....	514
SEPARACION DE PODERES-Violación-Salvamento de voto	(Sentencia C-548/94).....	138
SERVICIO DE ACUEDUCTO-Restablecimiento	(Auto 031/94).....	24
SERVICIO DE RADIODIFUSION-Concesión	(Sentencia T-574/94).....	514
SERVICIO PUBLICO DE EDUCACION COMO GASTO PUBLICO SOCIAL	(Sentencia C-547/94).....	85
SERVICIO PUBLICO ESENCIAL-Salvamento de voto-	(Sentencia C-548/94).....	139
SERVICIO PUBLICO-Igualdad en los costos	(Sentencia T-563/94).....	373
SILENCIO ADMINISTRATIVO NEGATIVO	(Sentencia T-577/94).....	550
SINDICATOS	(Sentencia T-573/94).....	500
SISTEMA EDUCATIVO-Exclusión	(Sentencia C-555/94).....	162
SISTEMA FINANCIERO-Confianza pública	(Sentencia C-560/94).....	265
SUBORDINACION JERARQUICA DE LOS FISCALES-Límites	(Sentencia C-558/94).....	219
SUSTITUCION PENSIONAL-Naturaleza	(Sentencia T-553/94).....	350
SUSTITUCION PENSIONAL-Solicitud anticipada	(Sentencia T-553/94).....	350
TASA	(Sentencia C-545/94).....	49
TASA-Concepto	(Sentencia C-545/94).....	48
TASA-Fijación de tarifa	(Sentencia C-545/94).....	49
TESTAMENTO-Ocultamiento	(Sentencia C-544/94).....	36
TRATAMIENTO MEDICO	(Sentencia T-571/94).....	465
TRIBUNAL DE ARBITRAMIENTO	(Sentencia T-570/94).....	456
TRIBUNAL DE ETICA MEDICA-Límites	(Sentencia T-579/94).....	570
TRIBUNAL DE ETICA MEDICA-Límites en las sanciones	(Sentencia T-579/94).....	571
TUTELA CONTRA EMPRESA DE ENERGIA	(Sentencia T-576/94).....	538
TUTELA CONTRA INTERPRETACION LEGAL-Improcedencia	(Sentencia T-564/94).....	383
TUTELA CONTRA INTERPRETACION LEGAL-Improcedencia	(Sentencia T-565/94).....	403
TUTELA CONTRA JUEZ POR VIA DE HECHO	(Sentencia T-572/94).....	475
TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES	(Sentencia T-572/94).....	474
TUTELA CONTRA SECRETARIA DE SALUD-Construcción de tanque de acueducto	(Sentencia T-567/94).....	420
TUTELA CONTRA SOCIEDAD COMERCIAL-Construcción de terraplenes	(Sentencia T-550/94).....	317
TUTELA INTERPUESTA POR ALCALDE	(Sentencia T-572/94).....	474
TUTELA INTERPUESTA POR PERSONA JURIDICA PUBLICA	(Sentencia T-572/94).....	474
TUTELA POR OMISION JUDICIAL	(Sentencia T-580/94).....	589
TUTELA TEMERARIA	(Sentencia T-574/94).....	513
TUTELA TRANSITORIA-Obra que amenaza ruina	(Sentencia T-567/94).....	421
UNION DE HECHO	(Sentencia T-553/94).....	351
UNIVERSIDADES ESTATALES-Manejo de presupuesto	(Sentencia C-547/94).....	85
VEHICULO-Traspaso de propiedad	(Sentencia T-554/94).....	364
VENDEDOR AMBULANTE-Reubicación	(Sentencia T-578/94).....	556
VENDEDOR AMBULANTE-Validez del permiso	(Sentencia T-578/94).....	555
VIA DE HECHO JUDICIAL-Alcance	(Sentencia T-572/94).....	474
VIA DE HECHO-Momento de ocurrencia	(Sentencia T-572/94).....	476

La Empresa Editorial
Universidad Nacional
realizó el diseño gráfico de este libro
“GACETA CONSTITUCIONAL-TOMO 12”
y terminó su impresión en octubre de 1995.