

REPUBLICA DE COLOMBIA



GACETA  
DE LA  
CORTE CONSTITUCIONAL  
1993

TOMO 2  
Segunda Parte

FEBRERO

ORGANO OFICIAL DE DIVULGACION  
DE LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

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

PROHIBIDA SU VENTA

REPUBLICA DE COLOMBIA

**GACETA  
DE LA  
CORTE CONSTITUCIONAL**

1993

(FEBRERO)

**TOMO 2**

**Segunda Parte**

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

Contiene Sentencias en asuntos de  
Constitucionalidad y Tutela proferidas por la Corte Constitucional

**CORTE CONSTITUCIONAL**

**1993**

**MAGISTRADOS**

**SIMON RODRIGUEZ RODRIGUEZ**

Presidente

**CIRO ANGARITA BARON**

**EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ**

**JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO**

**ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO**

**FABIO MORON DIAZ**

**JAIME SANIN GREIFFENSTEIN**

**MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO**

Secretaria General

**SONIA MIREYA VIVAS PINEDA**

Relatora

## SUMARIO

|  | Pág. |
|--|------|
| <b>SENTENCIAS SOBRE TRATADOS INTERNACIONALES</b><br>(Febrero)  |      |
| SENTENCIA No. C-084 de febrero 26 de 1993 .....                | 11   |
| SENTENCIA No. C-085 de febrero 26 de 1993 .....                | 30   |
| SENTENCIA No. C-086 de febrero 26 de 1993 .....                | 49   |
| SENTENCIA No. C-087 de febrero 26 de 1993 .....                | 59   |
| SENTENCIA No. C-088 de febrero 26 de 1993 .....                | 74   |
| SENTENCIA No. C-089 de febrero 27 de 1993 .....                | 86   |
| <b>SENTENCIA SOBRE OBJECION PRESIDENCIAL 1993</b><br>(Febrero) |      |
| SENTENCIA No. C-057 de febrero 22 de 1993 .....                | 95   |
| <b>SENTENCIAS DE TUTELAS 1993</b><br>(Febrero)                 |      |
| SENTENCIA No. T-028 de febrero 4 de 1993 .....                 | 117  |
| SENTENCIA No. T-030 de febrero 4 de 1993 .....                 | 135  |
| SENTENCIA No. T-036 de febrero 9 de 1993 .....                 | 141  |
| SENTENCIA No. T-037 de febrero 9 de 1993 .....                 | 148  |
| SENTENCIA No. T-038 de febrero 9 de 1993 .....                 | 153  |
| SENTENCIA No. T-043 de febrero 1º de 1993 .....                | 159  |
| SENTENCIA No. T-044 de febrero 12 de 1993 .....                | 175  |

|  | Pág. |
|--|------|
| SENTENCIA No. T-045 de febrero 12 de 1993 .....  | 182  |
| SENTENCIA No. T-046 de febrero 15 de 1993 .....  | 192  |
| SENTENCIA No. T-047 de febrero 15 de 1993 .....  | 204  |
| SENTENCIA No. T-048 de febrero 15 de 1993 .....  | 215  |
| SENTENCIA No. T-049 de febrero 15 de 1993 .....  | 225  |
| SENTENCIA No. T-050 de febrero 15 de 1993 .....  | 235  |
| SENTENCIA No. T-051 de febrero 17 de 1993 .....  | 249  |
| SENTENCIA No. T-063 de febrero 23 de 1993 .....  | 262  |
| SENTENCIA No. T-064 de febrero 23 de 1993 .....  | 268  |
| SENTENCIA No. T-065 de febrero 23 de 1993 .....  | 287  |
| SENTENCIA No. T-067 de febrero 24 de 1993 .....  | 301  |
| SENTENCIA No. T-078 de febrero 26 de 1993 .....  | 328  |
| SENTENCIA No. T-079 de febrero 26 de 1993 .....  | 337  |
| SENTENCIA No. T-080 de febrero 26 de 1993 .....  | 348  |
| SENTENCIA No. T-081 de febrero 26 de 1993 .....  | 360  |
| SENTENCIA No. T-090 de febrero 26 de 1993 .....  | 371  |
| SENTENCIA No. T-091 de febrero 26 de 1993 .....  | 379  |
| SENTENCIA No. T-092 de febrero 19 de 1993 .....  | 389  |
| SENTENCIA No. T-099 de febrero 24 de 1993 .....  | 402  |
| INDICE DE NORMAS DECLARADAS INEXEQUIBLES .....   | 409  |
| INDICE TEMATICO (Ordenado alfabéticamente) ..... | 411  |

SENTENCIAS SOBRE TRATADOS  
INTERNACIONALES  
(Febrero)

## **SENTENCIA No. C-084 de febrero 26 de 1993**

### **TRATADO INTERNACIONAL-Trámite Excepcional**

*El artículo 58 transitorio de la C. P. autorizó al Gobierno Nacional para ratificar los tratados o convenios celebrados que hubiesen sido aprobados, al menos, por una de las cámaras del Congreso de la República. Mediante esta norma excepcional, el Constituyente expresamente introdujo una dispensa del trámite legislativo ulterior en relación con los referidos tratados. Respecto a estos tratados, sólo cabe la fase siguiente de su ratificación por el Gobierno Nacional. La prosecución del trámite legislativo y la previa no improbación decidida por la Comisión Legislativa Especial, no solo resultan innecesarias sino que carecen de fundamento constitucional, pues la eventual decisión negativa no habría impedido su posterior ratificación y la afirmativa recaería sobre un tramo del iter formativo del tratado internacional suprimido excepcionalmente por el Constituyente.*

### **TRATADO INTERNACIONAL-Ratificación**

*La función de ratificar los tratados aprobados por el Congreso, luego de efectuada la revisión constitucional de rigor, corresponde en todo tiempo al Presidente de la República. El Constituyente, en la norma transitoria, se limita exclusivamente a poner término a la fase legislativa, siempre que se hubiese aprobado el tratado por una de las dos cámaras. De ahí que si esta condición se ha cumplido, como acontece en el presente caso, se ingrese en la órbita de competencias permanentes del Ejecutivo. En este momento cualquier actuación del Congreso - aprobando o improbando un tratado o convenio - desborda el marco de sus competencias constitucionales y se inmiscuye en las privativas del Presidente.*

Ref.: Expediente L.A.T-005

Revisión constitucional de la Ley 8ª del 15 de julio de 1992 "por medio de la cual se aprueba el Acuerdo sobre el Sistema Global de Preferencias Comerciales entre Países en Desarrollo suscrito en Belgrado el 13 de abril de 1988".

Magistrado Ponente: Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

C-084/93

Santafé de Bogotá, D. C., febrero 26 de 1993

Aprobada por Acta N° 17

La Sala Plena de la Corte Constitucional, integrada por su Presidente Simón Rodríguez Rodríguez y por los Magistrados Ciro Angarita Barón, Eduardo Cifuentes Muñoz, José Gregorio Hernández Galindo, Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz y Jaime Sanín Greiffenstein,

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

ha pronunciado la siguiente,

SENTENCIA

en el proceso de revisión constitucional de la Ley 8ª de 1992 "por medio de la cual se aprueba el Acuerdo sobre el Sistema Global de Preferencias Comerciales entre Países en Desarrollo, suscrito en Belgrado el 13 de abril de 1988".

I. TEXTO DE LA LEY REVISADA

El tenor literal de la Ley 8ª de 1992 es el siguiente:

«LEY 08 DE 1992  
(15 de julio)

*por medio de la cual se aprueba el acuerdo sobre el sistema global de preferencias comerciales entre países en desarrollo, suscrito en Belgrado el 13 de abril de 1988.*

El Congreso de Colombia

Visto el Texto del

Acuerdo sobre el Sistema Global de Preferencias Comerciales entre Países en Desarrollo suscrito en Belgrado el 13 de abril de 1988, que a la letra dice:

Acuerdo sobre el Sistema Global de Preferencias Comerciales entre Países en Desarrollo.

PREAMBULO

Los Estados Partes en el presente Acuerdo,

*Reconociendo* que la cooperación económica entre países en desarrollo es un elemento decisivo en la estrategia de la autoconfianza colectiva y un instrumento indispensable para promover los cambios estructurales que contribuyen a un proceso equilibrado y equitativo de desarrollo económico y al establecimiento del Nuevo Orden Económico Internacional.

*Reconociendo* también que un Sistema Global de Preferencias Comerciales (en adelante denominado el "SGPC") constituiría uno de los principales instrumentos para la promoción del comercio entre los países en desarrollo miembros del Grupo de los 77, y para el aumento de la producción y el empleo en esos países.



*Teniendo presente* el Programa de Arusha para la Autoconfianza Colectiva, el Programa de Acción de Caracas y las declaraciones sobre el SGPC aprobadas por los Ministros de Relaciones Exteriores del Grupo de los 77 en Nueva York en 1982 y en las Reuniones Ministeriales sobre el SGPC celebradas en New Delhi, en Brasilia en 1986 y en Belgrado en 1988,

*Creyendo* que debe asignarse alta prioridad al establecimiento del SGPC por cuanto constituye uno de los principales instrumentos de la cooperación Sur-Sur, para la promoción de la autoconfianza colectiva así como para el fortalecimiento del comercio mundial en su conjunto, han convenido en lo siguiente:

## Capítulo I INTRODUCCION

### ARTICULO 1. Definiciones.

A los efectos del presente Acuerdo:

a. Por "participante" se entiende:

i) Todo miembro del Grupo de los 77 enumerado en el Anexo I que haya intercambiado concesiones y que haya pasado a ser parte en el presente Acuerdo de conformidad con sus artículos 25, 27 ó 28,

ii) Toda agrupación subregional/regional/interregional de países en desarrollo miembros del Grupo de los 77 enumerados en el Anexo I que haya intercambiado concesiones y que haya pasado a ser parte en el presente Acuerdo de conformidad con sus artículos 25, 27, ó 28.

b. Por "país menos adelantado" se entiende un país designado como tal por las Naciones Unidas.

c. Por "Estado" o "país" se entiende todo Estado o país miembro del Grupo de los 77.

d. Por "productores nacionales" se entiende las personas físicas o jurídicas que estén establecidas en el territorio de un participante y que se dediquen en él a la producción de productos básicos y de manufacturas, incluidos los productos industriales, agrícolas, de extracción o de minería tanto en bruto como semielaborados o elaborados. Además, para determinar la existencia de un "perjuicio grave" o una "amenaza de perjuicio grave", la expresión "productores nacionales" utilizada en el presente Acuerdo se entenderá en el sentido de que abarca el conjunto de los productos nacionales de los productos iguales o similares, o aquéllos de entre ellos cuya producción conjunta constituya una parte principal de la producción nacional total de dichos productos.

e. Por "perjuicio grave" se entiende un daño importante a los productores nacionales de productos iguales o similares que resulte de un aumento sustancial de las importaciones preferenciales en condiciones que causen pérdidas sustanciales, en términos de ingresos, producción o empleo, que resulten insostenibles a corto plazo. El examen de los efectos sobre la producción nacional de que se trate deberá incluir también una evaluación de otros factores e índices económicos pertinentes que influyan en el estado de la producción nacional de esos productos.

## C-084/93

f. Por "amenaza de perjuicio grave" se entiende una situación en que un aumento sustancial de las importaciones preferenciales sea de tal naturaleza que pueda causar un "perjuicio grave" a los productores nacionales y que tal perjuicio, aunque todavía no exista, sea claramente inminente. La determinación de la amenaza de perjuicio grave estará basada en hechos y no en meras afirmaciones, conjeturas o posibilidades remotas o hipotéticas.

g. Por "circunstancias críticas" se entiende la aparición de una situación excepcional en la que importaciones preferenciales masivas causen o amenacen con causar un "perjuicio grave", difícil de reparar y que exige medidas inmediatas.

h. Por "acuerdos sectoriales" se entiende los acuerdos entre participantes con respecto a la eliminación o reducción de barreras arancelarias, no arancelarias y paraarancelarias, así como otras medidas de promoción del comercio y cooperación para determinados productos o grupos de productos que estén estrechamente vinculados entre sí en cuanto a su uso final o producción.

i. Por "medidas comerciales directas" se entiende las medidas susceptibles de promover el comercio entre participantes, tales como contratos a largo y mediano plazo que incluyan compromisos de importación y suministro en relación con productos específicos, acuerdos comerciales con pago en mercancías producidas, operaciones de comercio de Estado y compras del Estado o del sector público.

j. Por "derechos arancelarios" se entiende los derechos de aduana fijados en los aranceles nacionales de los participantes.

k. Por "medidas no arancelarias" se entiende toda medida, reglamento o práctica, con excepción de los "derechos arancelarios" o las "medidas paraarancelarias", cuyo efecto sea restringir las importaciones o introducir una distorsión importante en el comercio.

l. Por "medidas paraarancelarias" se entiende los derechos y gravámenes, con excepción de los "derechos arancelarios", percibidos en frontera sobre las transacciones de comercio exterior que tienen efectos análogos a los derechos de aduana y que sólo gravan las importaciones, pero no sobre productos nacionales iguales. Los derechos de importación correspondientes a determinados servicios prestados no se consideran medidas paraarancelarias.

### Capítulo II

#### SISTEMA GLOBAL DE PREFERENCIAS COMERCIALES

##### ARTICULO 2. Establecimiento y fines del SGPC.

Por el presente Acuerdo, los participantes establecen el SGPC a fin de promover y sostener el comercio mutuo y el desarrollo de la cooperación económica entre países en desarrollo, mediante el intercambio de concesiones de conformidad con el presente Acuerdo.

##### ARTICULO 3. Principios.

El SGPC se establecerá de conformidad con los principios siguientes:

a. El SGPC se reservará a la participación exclusiva de los países en desarrollo miembros del Grupo de los 77;

b. Los beneficios del SGPC corresponderán a los países en desarrollo miembros del Grupo de los 77 que sean participantes de conformidad con el apartado a) del artículo 1;

c. El SGPC deberá basarse y aplicarse de acuerdo con el principio de las ventajas mutuas de manera que beneficie equitativamente a todos los participantes, teniendo en cuenta sus niveles respectivos de desarrollo económico e industrial, la estructura de su comercio exterior y sus sistemas y políticas comerciales;

d. El SGPC se negociará paso a paso, se mejorará y ampliará en etapas sucesivas y será objeto de revisiones periódicas;

e. El SGPC no deberá reemplazar a las agrupaciones económicas subregionales, regionales e interregionales presentes y futuras de los países en desarrollo miembros del Grupo de los 77, sino complementarlas y reforzarlas, y tendrá en cuenta los intereses y compromisos de tales agrupaciones económicas;

f. Deberán reconocerse claramente las necesidades especiales de los países menos adelantados y acordarse medidas preferenciales concretas a favor de esos países; no se exigirá a los países menos adelantados que hagan concesiones sobre una base de reciprocidad;

g. Todos los productos, manufacturas y productos básicos, tanto en bruto como semielaborados o elaborados, deberán estar incluidos en el SGPC;

h. Las agrupaciones intergubernamentales subregionales, regionales e interregionales de cooperación económica entre países en desarrollo miembros del Grupo de los 77 podrán participar plenamente como tales, siempre que lo juzguen conveniente, en todas las fases de los trabajos sobre el SGPC o en cualquiera de ellas.

#### Artículo 4. Elementos del SGPC.

El SGPC podrá constar, entre otros, de los siguientes elementos:

- a. Acuerdos sobre derechos arancelarios;
- b. Acuerdos sobre derechos paraarancelarios;
- c. Acuerdos sobre medidas no arancelarias;
- d. Acuerdos sobre medidas comerciales directas, incluidos los contratos a mediano y a largo plazo;
- e. Acuerdos sectoriales.

#### Artículo 5. Lista de concesiones.

Las concesiones arancelarias, paraarancelarias y no arancelarias negociadas e intercambiadas entre los participantes se harán constar en listas de concesiones que se reproducirán en anexo al presente Acuerdo y formarán parte integrante de él.

### Capítulo III NEGOCIACIONES

#### ARTICULO 6. Negociaciones.

1. Los participantes podrán celebrar de tiempo en tiempo rondas de negociaciones bilaterales/plurilaterales/multilaterales con miras a una mayor expansión del SGPC y al logro más completo de sus fines.

## C-084/93

2. Los participantes podrán celebrar sus negociaciones de acuerdo con los enfoques y procedimientos siguientes o con cualquier combinación de ellos:

- a. Negociaciones producto por producto;
- b. Reducciones arancelarias generales;
- c. Negociaciones sectoriales;
- d. Medidas comerciales directas, inclusive contratos a mediano y a largo plazo.

### Capítulo IV COMITE DE PARTICIPANTES

#### ARTICULO 7. Establecimiento y funciones.

1. Al entrar en vigor el presente Acuerdo se establecerá un comité de participantes (al que en adelante se denominará, en el presente Acuerdo, el "Comité") integrado por los representantes de los gobiernos de los participantes. El Comité desempeñará las funciones que sean necesarias para facilitar el funcionamiento del presente Acuerdo y contribuir al logro de sus objetivos. Corresponderá al Comité examinar la aplicación del presente Acuerdo y de los instrumentos que se adopten en el marco de sus disposiciones, supervisar la aplicación de los resultados de las negociaciones, celebrar consultas, hacer las recomendaciones y tomar las decisiones que se requieran y, en general, adoptar las medidas que sean necesarias para velar por la debida consecución de los objetivos y la debida aplicación de las disposiciones del presente Acuerdo.

a. El Comité estudiará con carácter permanente la posibilidad de promover la celebración de nuevas negociaciones para ampliar las listas de concesiones y para incrementar el comercio entre los participantes mediante la adopción de otras medidas y podrá en todo momento auspiciar tales negociaciones. El Comité velará así mismo por la difusión rápida y completa de información comercial a fin de promover el comercio entre los participantes;

b. El Comité examinará las controversias y hará recomendaciones al respecto de conformidad con el artículo 21 del presente Acuerdo;

c. El Comité podrá establecer los órganos subsidiarios que sean necesarios para el eficaz desempeño de sus funciones;

d. El Comité podrá adoptar los reglamentos y normas que sean necesarios para la aplicación del presente Acuerdo.

2. a. El Comité tratará de que todas sus decisiones se tomen por consenso;

b. No obstante cualesquiera medidas que puedan adoptarse en cumplimiento del apartado a) del párrafo 2 de este artículo, toda propuesta o moción presentada al Comité será sometida a votación si así lo solicita un representante;

c. Las decisiones se tomarán por mayoría de dos tercios sobre cuestiones de fondo y por mayoría simple sobre cuestiones de procedimiento.

3. El Comité adoptará su reglamento interno.

4. El Comité adoptará un reglamento financiero.

**ARTICULO 8. Cooperación con organizaciones internacionales.**

El Comité tomará las disposiciones que sean apropiadas para celebrar consultas o para cooperar con las Naciones Unidas y sus órganos, en particular la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y los organismos especializados de las Naciones Unidas, así como con las agrupaciones intergubernamentales subregionales, regionales e interregionales de cooperación económica entre países en desarrollo miembros del Grupo de los 77.

**Capítulo V  
NORMAS BASICAS****ARTICULO 9. Extensión de las concesiones negociadas.**

1. Sin perjuicio de lo dispuesto en los párrafos 2 y 3 de este artículo, todas las concesiones arancelarias, paraarancelarias y no arancelarias, negociadas e intercambiadas entre los participantes en las negociaciones bilaterales/plurilaterales, cuando se pongan en práctica, se harán extensivas a todos los participantes en las negociaciones relativas al SGPC, sobre la base de la cláusula de la nación más favorecida (NMF).

2. Con sujeción a las normas y directrices que se establezcan a este respecto, los participantes partes en medidas comerciales directas, en acuerdos sectoriales o en acuerdos sobre concesiones no arancelarias podrán decidir no hacer extensivas a otros participantes las concesiones previstas en tales acuerdos. La no extensión no deberá entrañar efectos perjudiciales para los intereses comerciales de otros participantes y, en caso de que tenga tales efectos, la cuestión será sometida al Comité para que la examine y tome una decisión al respecto. Tales acuerdos estarán abiertos a todos los participantes en el SGPC mediante negociaciones directas. El Comité será informado de la iniciación de las negociaciones sobre los referidos acuerdos, así como de las disposiciones de éstos una vez que hayan sido celebrados.

No obstante lo dispuesto en los párrafos 1 y 2 de este artículo, los participantes podrán otorgar concesiones arancelarias, no arancelarias y paraarancelarias aplicables exclusivamente a las exportaciones procedentes de los países menos adelantados participantes. Tales concesiones, cuando se pongan en práctica, se aplicarán en igual medida a todos los países menos adelantados participantes. Si después de concedido cualquier derecho exclusivo éste resultara perjudicial para los intereses comerciales legítimos de otros participantes, la cuestión podrá ser sometida al Comité para que examine tales concesiones.

**ARTICULO 10. Mantenimiento del valor de las concesiones.**

A reserva de los términos, condiciones o requisitos que puedan establecerse en las listas de concesiones otorgadas, ninguno de los participantes menoscabará o anulará estas concesiones, después de la entrada en vigor del presente Acuerdo, por la aplicación de cualquier carga o medida restrictiva del comercio que no existiera ya con anterioridad, salvo cuando esa carga consista en un impuesto interno que grave un producto nacional igual, en un derecho antidumping o compensatorio o en derechos proporcionados al costo de los servicios prestados, y con excepción de las medidas autorizadas con arreglo a los artículos 13 y 14.

ARTICULO 11. Modificación y retiro de las concesiones.

1. Todo participante podrá, una vez transcurrido un plazo de tres años a partir de la fecha en que se otorgó la concesión, notificar al Comité su intención de modificar o retirar cualquier concesión incluida en la lista correspondiente de ese participante.

2. El participante que tenga la intención de retirar o modificar una concesión entablará consultas y/o negociaciones, con miras a llegar a un acuerdo sobre cualquier compensación que sea necesaria y adecuada, con los participantes con los cuales haya negociado originalmente esa concesión y con cualesquiera otros participantes que tengan un interés como proveedores principales o sustanciales según lo determine el Comité.

3. Si no se llegase a un acuerdo entre los participantes involucrados dentro de los seis meses siguientes a la recepción de la notificación, y si el participante que hizo la notificación siguiese adelante con la modificación o el retiro de tal concesión, los participantes afectados, según los determine el Comité, podrán retirar o modificar concesiones equivalentes en sus correspondientes listas. Todas estas modificaciones o retiros deberán notificarse al Comité.

ARTICULO 12. Suspensión o retiro de concesiones.

Todo participante podrá en cualquier momento suspender o retirar libremente la totalidad o parte de cualquiera de las concesiones incluidas en su lista si llega a la conclusión de que dicha concesión fue negociada con un Estado que no ha pasado a ser, o ha dejado de ser, participante en el presente Acuerdo. El participante que adopte esa medida la notificará al Comité y, cuando se le requiera para ello, celebrará consultas con los participantes que tengan un interés sustancial en el producto de que se trate.

ARTICULO 13. Medidas de salvaguardia.

Un participante debe poder adoptar medidas de salvaguardia para evitar el perjuicio grave o la amenaza de un perjuicio grave a los productores nacionales de productos iguales o similares que pueda ser consecuencia directa de un aumento sustancial imprevisto de las importaciones que disfrutan de preferencias en virtud del SGPC.

1. Las medidas de salvaguardia serán conformes a las normas siguientes:

a. Las medidas de salvaguardia deberían ser compatibles con los fines y los objetivos del SGPC. Esas medidas deberían aplicarse de forma no discriminatoria entre los participantes en el SGPC.

b. Las medidas de salvaguardia deberían estar en vigor sólo en la medida y durante el tiempo necesarios para prevenir o remediar ese perjuicio.

c. Por regla general y excepto en circunstancias críticas, toda medida de salvaguardia se adoptará previa consulta entre las partes interesadas. Los participantes que tengan la intención de adoptar medidas de salvaguardia estarán obligados a probar, a satisfacción de las partes involucradas dentro del Comité, el perjuicio grave o la amenaza de perjuicio grave que justifiquen la adopción de tales medidas.

2. La adopción de medidas de salvaguardia para evitar un perjuicio grave o una amenaza de perjuicio grave debería ajustarse a los procedimientos siguientes:

a. Notificación: Todo participante que tenga la intención de adoptar una medida de salvaguardia debería notificar su intención al Comité, el cual dará traslado de esta notificación a todos los participantes. Una vez recibida la notificación, los participantes interesados que deseen celebrar consultas con los participantes iniciadores de la medida lo notificarán al Comité en un plazo de 30 días. Cuando en circunstancias críticas un retraso pueda causar un daño que sea difícil de reparar, podrá adoptarse provisionalmente la medida de salvaguardia sin celebrar previamente consultas, a condición de que éstas se celebren inmediatamente después de adoptarse tal medida.

b. Consultas: Los participantes interesados deberían celebrar consultas con el propósito de llegar a un acuerdo con respecto a la naturaleza y la duración de la medida de salvaguardia que se quiera adoptar, o que se haya adoptado ya, y al otorgamiento de una compensación o la renegociación de las concesiones. Estas consultas deberían concluirse dentro de los tres meses siguientes a la recepción de la notificación inicial. Si estas consultas no llevan a un acuerdo satisfactorio para todas las partes en el plazo antes especificado, el asunto debería someterse al Comité para que lo resuelva. Si el Comité no resuelve la cuestión en un plazo de cuatro semanas a partir de la fecha en que se haya remitido, las partes afectadas por la medida de salvaguardia tendrán derecho a retirar concesiones equivalentes u otras obligaciones dimanantes del SGPC que el Comité no desapruere.

#### ARTICULO 14. Medidas relativas a la balanza de pagos.

Si un participante tropieza con problemas económicos graves durante la aplicación del SGPC, ese participante deberá poder adoptar medidas para hacer frente a dificultades graves de balanza de pagos.

1. Todo participante que considere necesario imponer o intensificar una restricción cuantitativa u otra medida con el fin de limitar las importaciones con respecto a productos o esferas amparados por concesiones con miras a evitar la amenaza de una disminución grave de sus reservas monetarias o detener esa disminución se esforzará por hacerlo de manera que se preserve, tanto como sea posible, el valor de las concesiones negociadas.

2. Esas medidas se notificarán inmediatamente al Comité, que dará traslado de tal notificación a todos los participantes.

3. Todo participante que adopte una de las medidas señaladas en el párrafo 1 de este artículo dará, a petición de cualquier otro participante, oportunidades adecuadas para celebrar consultas con miras a mantener la estabilidad de las concesiones negociadas en virtud del SGPC. Si no se llegara a un acuerdo satisfactorio entre los participantes involucrados en un plazo de tres meses a partir de la fecha de notificación, podrá someterse el asunto al Comité para que éste lo examine.

#### ARTICULO 15. Normas de origen.

Los productos contenidos en las listas de concesiones que figuran en el anexo al presente Acuerdo gozarán de trato preferencial si cumplen las normas de origen, que se reproducirán en anexo al presente Acuerdo y formarán parte integrante de él.

ARTICULO 16. Procedimientos para la negociación de contratos a mediano y a largo plazo entre participantes en el SGPC interesados.

## C-084/93

1. En el marco del presente Acuerdo podrán concentrarse entre los participantes contratos a mediano y a largo plazo con compromisos de importación y exportación de determinados productos básicos u otros productos.

2. A fin de facilitar la negociación y concertación de dichos contratos:

a. Los participantes exportadores deberían indicar los productos básicos u otros productos en relación con los cuales estén dispuestos a asumir compromisos de suministro, con especificación de las cantidades correspondientes;

b. los participantes importadores deberían indicar los productos básicos u otros productos en relación con los cuales podrían asumir compromisos de importación, con especificación, cuando sea posible, de las cantidades correspondientes; y

c. El Comité prestará asistencia para el intercambio multilateral de la información prevista en los apartados a) y b), así como para la celebración de negocios bilaterales y/o multilaterales entre los participantes exportadores e importadores interesados con objeto de concertar contratos a mediano y a largo plazo.

3. Los participantes involucrados deberían notificar al Comité la concertación de contratos a largo y medio plazo lo antes posible.

ARTICULO 17. Trato especial a los países menos adelantados.

1. Conforme a la Declaración Ministerial sobre el SGPC, las necesidades especiales de los países menos adelantados serán plenamente reconocidas y se llegará a un acuerdo sobre medidas preferenciales concretas en favor de dichos países.

2. Para adquirir la condición de participante no se exigirá a ningún país menos adelantado que haga concesiones sobre una base de reciprocidad, y los países menos adelantados participantes se beneficiarán de todas las concesiones arancelarias, paraarancelarias y no arancelarias intercambiadas en las negociaciones bilaterales/plurilaterales que sean multilateralizadas.

3. Los países menos adelantados participantes deberían identificar los productos de exportación en relación con los cuales deseen obtener concesiones en los mercados de otros participantes. Para ayudarlos en esa tarea, las Naciones Unidas y otros participantes que estén en condiciones de hacerlo deberían proporcionar a tales países, de manera prioritaria, asistencia técnica que incluirá la información pertinente sobre el comercio de los productos en cuestión y los principales mercados de importación de los países en desarrollo, así como sobre las tendencias y perspectivas de mercado y los regímenes comerciales de los participantes.

4. Los países menos adelantados participantes podrán, en relación con los productos de exportación y los mercados determinados con arreglo al párrafo 3 de este artículo, formular peticiones específicas a otros participantes sobre concesiones arancelarias, paraarancelarias y no arancelarias y/o sobre medidas comerciales directas, entre ellas los contratos a largo plazo.

5. Se tendrán especialmente en cuenta las exportaciones de los países menos adelantados participantes al aplicar las medidas de salvaguardia.

6. Entre las concesiones solicitadas en relación con esos productos de exportación podrán figurar las siguientes:



- a. El acceso libre de derechos, en particular para los productos elaborados y semielaborados;
- b. La supresión de barreras no arancelarias;
- c. La supresión, cuando proceda, de barreras paraarancelarias;
- d. La negociación de contratos a largo plazo con miras a ayudar a los países menos adelantados participantes a que alcancen niveles razonables y sostenibles en la exportación de sus productos.

7. Los participantes examinarán con comprensión las peticiones que hagan los países menos adelantados participantes para obtener concesiones con arreglo al párrafo 6 de este artículo y, siempre que sea posible, tratarán de acceder a tales peticiones, en todo o en parte, como manifestación de las medidas preferenciales concretas que deban acordarse en favor de los países menos adelantados participantes.

#### ARTICULO 18. Agrupaciones subregionales, regionales e interregionales.

Las preferencias arancelarias, paraarancelarias y no arancelarias aplicables dentro de las agrupaciones subregionales, regionales e interregionales existentes de países en desarrollo notificadas como tales y registradas en el presente Acuerdo conservarán su carácter esencial, y los miembros de tales agrupaciones no tendrán ninguna obligación de hacer extensivos los beneficios de tales concesiones, ni los demás participantes tendrán derecho a disfrutar de los beneficios de tales preferencias. Lo dispuesto en este párrafo se aplicará igualmente a los acuerdos preferenciales con miras a crear agrupaciones subregionales, regionales e interregionales de países en desarrollo y a las futuras agrupaciones subregionales, regionales e interregionales de países en desarrollo que sean notificadas como tales y debidamente registradas en el presente Acuerdo. Además, estas disposiciones se aplicarán en igual medida a todas las preferencias arancelarias, paraarancelarias y no arancelarias que en el futuro lleguen a aplicarse dentro de tales agrupaciones subregionales, regionales o interregionales.

### Capítulo VI

#### CONSULTAS Y SOLUCION DE CONTROVERSIAS

##### ARTICULO 19. Consultas.

1. Cada participante considerará con comprensión la posibilidad de celebrar consultas acerca de las representaciones que pueda hacer otro participante acerca de cualquier cuestión que afecte el funcionamiento del presente Acuerdo y dará oportunidades adecuadas para celebrar tales consultas.

2. El Comité podrá, a petición de un participante, consultar con cualquier participante acerca de cualquier cuestión a la que no se haya podido encontrar solución satisfactoria mediante las consultas a que se hace referencia en el párrafo 1 de este artículo.

##### ARTICULO 20. Anulación o menoscabo.

1. Si cualquier participante considera que otro participante ha alterado el valor de una concesión que figura en su lista o que cualquier beneficio de que directa o indirectamente disfrute con arreglo al presente Acuerdo está siendo anulado o

menoscabado como resultado del incumplimiento por otro participante de cualquiera de las obligaciones que le incumben en virtud del mismo, o como resultado de cualquier otra circunstancia relacionada con el funcionamiento del presente Acuerdo, podrá, con objeto de resolver satisfactoriamente la cuestión, hacer por escrito representaciones o propuestas al otro o los otros participantes que considere involucrados, los cuales, en tal caso, considerarán con comprensión las representaciones o propuestas que de ese modo se les hagan.

2. Si dentro de los 90 días siguientes a la fecha en que se hayan hecho las observaciones o la solicitud de consulta no se ha llegado a una solución satisfactoria entre los participantes, la cuestión podrá ser sometida a la consideración del Comité, el cual consultará con los participantes involucrados y hará las recomendaciones apropiadas dentro de los 75 días siguientes a la fecha en que se sometió la cuestión a la consideración del Comité. Si dentro de los 90 días siguientes a la fecha en que se hicieron las recomendaciones no se ha resuelto todavía satisfactoriamente la cuestión, el participante afectado podrá suspender la aplicación de una concesión sustancialmente equivalente, o de otras obligaciones con arreglo al SGPC que el Comité no desaprobe.

#### ARTICULO 21. Solución de controversias.

Toda controversia que pueda suscitarse entre los participantes sobre la interpretación y aplicación de las disposiciones del presente Acuerdo o de cualquier instrumento adoptado dentro del marco de sus disposiciones, se resolverá amigablemente mediante acuerdo entre las partes involucradas en conformidad con el artículo 19 de este Acuerdo. Cuando una controversia no pueda ser resuelta por ese procedimiento, podrá ser sometida a la consideración del Comité por cualquiera de las partes en ella. El Comité examinará la cuestión y hará una recomendación al respecto dentro de los 120 días siguientes a la fecha en que la controversia haya sido sometida a su consideración. El Comité adoptará las normas adecuadas al respecto.

### Capítulo VII DISPOSICIONES FINALES

#### ARTICULO 22. Aplicación.

Cada participante adoptará las medidas legislativas o de otra índole que sean necesarias para aplicar el presente Acuerdo y los instrumentos que se adopten dentro del marco de sus disposiciones.

#### ARTICULO 23. Depositario.

Queda designado depositario del presente Acuerdo el Gobierno de la República Federativa Socialista de Yugoslavia.

#### ARTICULO 24. Firma.

El presente Acuerdo estará abierto a la firma en Belgrado, Yugoslavia, desde el 13 de abril de 1988 hasta la fecha de su entrada en vigor con arreglo al artículo 26.

#### ARTICULO 25. Firma definitiva, ratificación, aceptación o aprobación.

Cualquiera de los participantes a que se hace referencia en el apartado a) del artículo 1 y en el anexo I del presente Acuerdo que haya intercambiado concesiones podrá:

- a. En el momento de la firma del presente Acuerdo, declarar que por esa firma manifiesta su consentimiento en obligarse por el presente Acuerdo (firma definitiva); o
- b. Después de la firma del presente Acuerdo, ratificarlo, aceptarlo o aprobarlo mediante el depósito de un instrumento al efecto en poder del depositario.

ARTICULO 26. Entrada en vigor.

1. El presente Acuerdo entrará en vigor 30 días después de que 15 de los Estados a que se hace referencia en el apartado a) del artículo 1 y en el anexo I del Acuerdo, de las tres regiones del Grupo de los 77, que hayan intercambiado concesiones hayan depositado sus instrumentos de firma definitiva, ratificación, aceptación o aprobación de conformidad con los apartados a) y b) del artículo 25.

2. Para todo Estado que deposite un instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión o una notificación de aplicación provisional después de la entrada en vigor del presente Acuerdo, éste entrará en vigor para dicho Estado 30 días después de efectuado tal depósito o notificación.

3. Al entrar en vigor el presente Acuerdo, el Comité fijará una fecha límite para el depósito de los instrumentos de ratificación, aceptación o aprobación por los Estados a que se hace referencia en el artículo 25. Esa fecha no podrá ser posterior en más de tres años a la fecha de entrada en vigor del presente Acuerdo.

ARTICULO 27. Notificación de aplicación provisional.

Todo Estado signatario que tenga intención de ratificar, aceptar o aprobar el presente Acuerdo, pero que aún no haya depositado su instrumento, podrá, dentro de los 60 días siguientes a la entrada en vigor del Acuerdo, notificar al depositario que aplicará el presente Acuerdo provisionalmente. La aplicación provisional no excederá de un período de dos años.

ARTICULO 28. Adhesión.

Seis meses después de que entre en vigor el presente Acuerdo de conformidad con sus disposiciones, quedará abierto a la adhesión de otros miembros del Grupo de los 77 que cumplan las condiciones estipuladas en el presente Acuerdo. Con tal objeto, se aplicarán los procedimientos siguientes:

- a. El solicitante notificará su intención de adhesión al Comité;
- b. El Comité distribuirá la notificación entre los participantes;
- c. El solicitante someterá una lista de ofertas a los participantes y cualquier participante podrá presentar una lista de peticiones al solicitante;
- d. Una vez que se hayan completado los procedimientos previstos en los apartados a), b) y c), el solicitante iniciará negociaciones con los participantes interesados con miras a llegar a un acuerdo sobre su lista de concesiones;
- e. Las solicitudes de adhesión de los países menos adelantados se examinarán tomando en consideración la disposición sobre el trato especial a los países menos adelantados.

## C-084/93

### ARTICULO 29. Enmiendas.

1. Los participantes podrán proponer enmiendas al presente Acuerdo. El Comité examinará las enmiendas y las recomendará para su adopción por los participantes. Las enmiendas surtirán efecto 30 días después de la fecha en que las dos terceras partes de los participantes a que se hace referencia en el párrafo a) del artículo 1 hayan notificado al depositario que las aceptan.

2. No obstante lo dispuesto en el párrafo 1 de este artículo:

a. Cualquier enmienda relativa a:

i) La definición de miembros que figuran en el párrafo a) del artículo 1;

ii) El procedimiento para enmendar el presente Acuerdo, entrará en vigor una vez que haya sido aceptada por todos los participantes de conformidad con lo dispuesto en el párrafo a) del artículo 1 del presente Acuerdo;

b. Cualquier enmienda relativa a:

i) Los principios estipulados en el artículo 3,

ii) La base del consenso y cualesquier otras bases de votación mencionadas en el presente Acuerdo, entrará en vigor después de su aceptación por consenso.

### ARTICULO 30. Retiro.

1. Todo participante podrá retirarse del presente Acuerdo en cualquier momento después de su entrada en vigor. Tal retiro se hará efectivo seis meses después de la fecha en que el depositario haya recibido la correspondiente notificación por escrito. Dicho participante deberá informar simultáneamente al Comité de la medida adoptada.

2. Los derechos y obligaciones del participante que se haya retirado del presente Acuerdo dejarán de serle aplicables a partir de esa fecha. Después de esta fecha, los participantes y el participante que se haya retirado del Acuerdo decidirán conjuntamente si retiran, en todo o en parte, las concesiones recibidas u otorgadas por aquéllos y por éste.

### ARTICULO 31. Reservas.

Se podrán hacer reservas respecto de cualquier disposición del presente Acuerdo, siempre y cuando no sean incompatibles con el objetivo y propósito del presente Acuerdo y sean aceptadas por la mayoría de los participantes.

### ARTICULO 32(1) No aplicación.

(1) Sólo se podrá invocar este artículo en circunstancias excepcionales debidamente notificadas al Comité.

1. El SGPC no se aplicará entre participantes si éstos no han emprendido negociaciones directas entre sí y si cualquiera de ellos no consiente en dicha aplicación en el momento en que cualquiera de ellos acepte el presente Acuerdo.

2. El Comité podrá examinar la aplicación de este artículo en ciertos casos, a petición de cualquiera de los participantes, y formular las recomendaciones oportunas.

ARTICULO 33. Excepciones de seguridad.

Ninguna de las disposiciones del presente Acuerdo se interpretará en el sentido de que impide a cualquier participante adoptar cuantas medidas considere necesarias para la protección de sus intereses esenciales de seguridad.

ARTICULO 34. Anexos.

1. Los anexos forman parte integrante del presente Acuerdo y toda referencia al presente Acuerdo o a uno de sus capítulos incluye una referencia a los respectivos anexos.

2. Los anexos del presente Acuerdo serán los siguientes:

- a. Anexo I. Participantes en el Acuerdo.
- b. Anexo II. Normas de origen.
- c. Anexo III. Medidas adicionales en favor de los países menos adelantados.
- d. Anexo IV. Listas de concesiones.

*Hecho* en Belgrado, Yugoslavia, el trece de abril de mil novecientos ochenta y ocho, siendo igualmente auténticos los textos del presente Acuerdo en árabe, español, francés e inglés.

*En fe de lo cual*, los infrascritos, debidamente autorizados para ello, han firmado el presente Acuerdo en las fechas indicadas.

El suscrito Consejero de Relaciones Exteriores de la Sección de Tratados, encargado de las funciones del Despacho de la División de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Relaciones Exteriores, hace constar:

Que la presente reproducción es fotocopia fiel e íntegra del texto certificado del "Acuerdo sobre el Sistema Global de Preferencias Comerciales entre países en desarrollo", hecho en Belgrado, Yugoslavia, el 13 de abril de 1988, que reposa en los Archivos de la División de Asuntos Jurídicos -Sección de Tratados- del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Dado en Bogotá, D.E., a los diecinueve (19) días del mes de julio de mil novecientos noventa (1990).

JUAN CARLOS ESPINOSA ESCALLON, Consejero de Relaciones Exteriores de la Sección de Tratados encargado de las funciones del Despacho de la División de Asuntos Jurídicos.

Rama Ejecutiva del Poder Público.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

Bogotá, D.E., 3 de octubre de 1990.

Aprobado, sométase a la consideración del honorable Congreso Nacional para los efectos constitucionales.

Siguen firmas.

DECRETA:

ARTICULO PRIMERO: Apruébase el Acuerdo sobre el Sistema Global de Preferencias Comerciales entre países en Desarrollo, suscrito en Belgrado el 13 de abril de 1988.

ARTICULO SEGUNDO: De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 7ª de 1944, el Acuerdo sobre el Sistema Global de Preferencias Comerciales entre Países en Desarrollo suscrito en Belgrado el 13 de abril de 1988, que por el artículo primero de esta Ley se aprueba, obligará al país a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional.

ARTICULO TERCERO: La presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación.

Dada en Santafé de Bogotá, D. C., a los días del mes de de mil novecientos noventa y dos (1992).

Publíquese y ejecútese.

Santafé de Bogotá, D. C., 15 de julio de 1992».

II. ANTECEDENTES

1. El Acuerdo sobre el Sistema General de Preferencias Comerciales entre Países en Desarrollo (S.G.P.C.) fue suscrito en Belgrado el 13 de abril de 1988. Entre los países signatarios se encontraba Colombia.

2. El Acuerdo entró en vigor el 19 de abril de 1989 al ser ratificado por quince de los países signatarios, número mínimo que exige el artículo 26 del Convenio para su vigencia.

3. El tres (3) de octubre de 1990 el Gobierno Nacional dio su aprobación ejecutiva al Instrumento Internacional y ordenó someter el texto a la consideración del Congreso de la República para los efectos del artículo 76-18 de la anterior Constitución.

4. El proyecto correspondiente, identificado con el N° 126 de 1990, fue aprobado en la Cámara de Representantes en primero y segundo debates, como consta según certificación del Secretario General de la Comisión Segunda del Senado, que obra a folio 16 del cuaderno principal del expediente AC-TI-07.

5. Pasó luego al Senado como proyecto N° 162 de 1990 y se encontraba en esa Corporación al momento de entrar en vigencia la nueva Carta Fundamental.

6. Promulgada la nueva Constitución, el Gobierno Nacional consideró procedente someterlo al escrutinio de la Comisión Especial constituida en desarrollo del artículo 6º transitorio de la Carta Política para dar así cumplimiento al literal a) del mismo artículo.

7. La Comisión Especial decidió, el 11 de septiembre de 1991, no improbar el Acuerdo sobre el S.G.P.C. El Secretario General de la Comisión Especial, Doctor Mario Ramírez Arbeláez deja constancia de ello a folio 15 del cuaderno principal en el expediente AC-TI-07.

8. La Corte Constitucional, en Sala Plena, acogió el estudio elaborado por el honorable Magistrado Doctor Ciro Angarita Barón, que definió el alcance del artículo

241-10 de la Constitución, en el sentido de acoger la tesis de la competencia de la Corporación para conocer de forma y fondo y en la modalidad de control automático, los tratados públicos internacionales y las leyes aprobatorias de los mismos (Corte Constitucional, Sala Plena, Acta N° 38 de abril 2 de 1992).

9. La Corte Constitucional se pronunció por la exequibilidad del texto del Acuerdo S.G.P.C. en sentencia C-564 del 22 de octubre de 1992.

10. El proceso para la revisión de constitucionalidad de la Ley 08 del 15 de julio de 1992, aprobatoria del Acuerdo sobre el Sistema Global de Preferencias Comerciales fue repartido al Magistrado Ponente el dieciocho (18) de agosto del año en curso. El 27 del mismo mes el Despacho profirió auto en que asumió la revisión de la ley aprobatoria del Acuerdo.

11. El señor Procurador General de la Nación rindió su concepto, en el cual solicita a esta Corporación se declare la constitucionalidad de la Ley 8ª de 1992, con base en los argumentos que se exponen a continuación.

Señala el concepto fiscal que, con relación a los tratados o convenios que se hallaban en tránsito en el Congreso de la República a la fecha de la promulgación de la nueva Carta, la Asamblea Nacional Constituyente autorizó al Gobierno, por la vía del artículo 58 transitorio de la Carta, para ratificarlos, siempre y cuando hubiesen sido aprobados por una de las Cámaras Legislativas, como una excepción a la regla general que establece la Constitución para la incorporación y ratificación de tratados y convenios internacionales.

En opinión del señor Procurador el artículo 58 transitorio contiene los siguientes elementos: una *autorización* y no una precisa facultad extraordinaria; la autorización se concede únicamente para que el Presidente *ratifique* determinados tratados o convenios; la autorización sólo comprende aquellos tratados o convenios que hubiesen sido aprobados al menos por una de las Cámaras, lo cual, considera el concepto fiscal, exige que dichos tratados o convenios hubiesen surtido todos los requisitos exigidos para poder continuar su trámite en la otra Cámara y no hubiesen sido aprobados en todos sus debates reglamentarios.

“Verificados los presupuestos anteriores, el Gobierno Nacional en ejercicio de la autorización excepcional que le confiriera la Asamblea Constituyente, debía abstenerse de ratificar el convenio o tratado, o ratificarlo sin que mediara sanción presidencial ni se sometiere a la culminación del trámite constitucional ordinario para esa clase de leyes, ni se enviare a la Comisión Especial, simplemente ratificarlos, pues en virtud a la disposición transitoria arriba transcrita, no se convertirían en leyes de la República”. (Folio 44 del expediente LAT-005).

Prosigue el Procurador señalando que, no obstante lo anterior, el Gobierno no ratificó el Acuerdo sobre el S.G.P.C., y añade que, inexplicablemente, el Presidente lo envió a la Comisión Especial para que lo aprobara, la cual carecía de competencia para considerar esta clase de actos.

Agrega que en el oficio remitido de la Cancillería de las cinco leyes aprobatorias de tratados a la Corte Constitucional, entre las cuales se encuentra la Ley 8ª de 1992, aquella entidad manifestó al Congreso que no era necesario proseguir el trámite de

aprobación de los tratados; el Congreso, por su parte, consideró debía culminarse el trámite de aprobación de los mismos. En su opinión, la omisión del Gobierno de ratificar los tratados en cuestión, habilitaba al Legislativo para continuar con los trámites de aprobación exigidos por el artículo 224 de la Constitución, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales (artículo 150-16), por cuanto ninguna de las habilitaciones y autorizaciones al Presidente contenidas en las disposiciones transitorias tenía carácter intemporal.

En relación con el Acuerdo sobre el Sistema General de Preferencias Comerciales entre Países en Desarrollo, el Procurador conceptúa que,

“La estructura normativa del Sistema Global sub-exámíne se ajusta a la Constitución, pues se trata de un Acuerdo Multilateral dirigido a promover y desarrollar el comercio recíproco y la cooperación económica entre los países en desarrollo, lo cual les permitirá impulsar el desarrollo económico y social de cada uno, a la vez que paralelamente o en armonía con los Acuerdos subregionales (ALADI y Pacto Andino) se proyecta como una respuesta real de estos países frente a los bloques y potencias económicas, debido a los desequilibrios y asimetrías del comercio mundial.

“A la postre, el Acuerdo se puede ubicar en el contexto de la integración entre países en desarrollo, la internacionalización de la economía y la constitución de bloques para las negociaciones en las Conferencias y Organismos Internacionales de carácter económico y comercial, como lo exige al Estado la Constitución actualmente vigente”. (Folios 53, 54 del expediente LAT-005).

El Procurador ante la imposibilidad de conceptuar sobre el procedimiento legislativo de aprobación del tratado, por falta de las pruebas necesarias para tal fin, solicita a la Corte fijar el alcance del fallo en el sentido de que la cosa juzgada no comprenda el proceso de formación de la ley, con el fin de permitir posteriormente su impugnación por posibles vicios en su trámite.

### III. FUNDAMENTOS

#### Competencia

1. En los términos del artículo 241-10 de la C.P., la Corte Constitucional es competente para examinar la constitucionalidad de las leyes aprobatorias de tratados públicos.

#### Examen de la ley

2. La ley examinada aprueba el Acuerdo sobre el Sistema Global de Preferencias Comerciales entre Países en Desarrollo, suscrito en Belgrado el 13 de abril de 1988. No obstante el respectivo proyecto de ley, identificado con el número 126 de 1990, a la fecha de entrada en vigor de la C. P., ya había sido aprobado por una de las cámaras del Congreso de la República.

3. El artículo 58 transitorio de la C. P. autorizó al Gobierno Nacional para ratificar los tratados o convenios celebrados que hubiesen sido aprobados, al menos, por una de las cámaras del Congreso de la República. Mediante esta norma excepcional, el Constituyente expresamente introdujo una dispensa del trámite legislativo ulterior en relación con los referidos tratados. Respecto a estos tratados, sólo cabe la fase siguiente



de su ratificación por el Gobierno Nacional. La prosecución del trámite legislativo y la previa no improbación decidida por la Comisión Legislativa Especial, no solo resultan innecesarias sino que carecen de fundamento constitucional, pues la eventual decisión negativa no habría impedido su posterior ratificación y la afirmativa recaería sobre un tramo del íter formativo del tratado internacional suprimido excepcionalmente por el Constituyente.

4. La función de ratificar los tratados aprobados por el Congreso, luego de efectuada la revisión constitucional de rigor, corresponde en todo tiempo al Presidente de la República. El Constituyente, en la norma transitoria, se limita exclusivamente a poner término a la fase legislativa, siempre que se hubiese aprobado el tratado por una de las dos cámaras. De ahí que si esta condición se ha cumplido, como acontece en el presente caso, se ingrese en la órbita de competencias permanentes del Ejecutivo ( C. P. arts. 189-2 y 241-10 ). En este momento cualquier actuación del Congreso - aprobando o improbando un tratado o convenio - desborda el marco de sus competencias constitucionales y se inmiscuye en las privativas del Presidente.

5. La Corte Constitucional, mediante sentencia C-564 del 22 de octubre de 1992 declaró exequible el Acuerdo sobre el Sistema de Preferencias Comerciales entre Países en Desarrollo, suscrito el 13 de abril de 1988 en Belgrado. La materia de la ley examinada, en consecuencia, no debe considerarse nuevamente por esta Corte, como quiera que ello se hizo en la sentencia citada, la cual tiene valor de cosa juzgada constitucional ( C. P. art. 243 ).

#### IV. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional

#### R E S U E L V E

PRIMERO. Declarar inexecutable la Ley 8ª del 15 de julio de 1992, "por medio de la cual se aprueba el Acuerdo sobre Sistema Global de Preferencias Comerciales entre Países en Desarrollo suscrito en Belgrado el 13 de abril de 1988" por las razones precedentes, sin perjuicio de la constitucionalidad del Acuerdo, la cual fue declarada en la sentencia C-564 de octubre 22 de 1992 de esta Corporación.

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

SIMON RODRIGUEZ RODRIGUEZ, Presidente

CIRO ANGARITA BARON, Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ G., Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ C., Magistrado

FABIO MORON DIAZ, Magistrado

JAIME SANIN GREIFFENSTEIN, Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO, Secretaria General

## SENTENCIA No. C-085 de febrero 26 de 1993

### TRATADO INTERNACIONAL/CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD

*El Constituyente de 1991, consideró necesario disponer la revisión de la constitucionalidad de los tratados internacionales y de sus correspondientes leyes aprobatorias debidamente expedidas por el Congreso. Así se preceptúa en la Carta que esta Corporación decidirá definitivamente sobre la exequibilidad de los tratados internacionales y de las leyes que los aprueben. Luego de sancionada la ley, el Gobierno la enviará para su revisión y cualquier ciudadano podrá intervenir para defenderla o impugnarla. Se organiza el control como requisito indispensable para la ratificación o adhesión al tratado.*

### TRATADO INTERNACIONAL-Trámite Excepcional/LEYES-Carencia de Objeto

*El artículo 58 transitorio de la Carta Política de 1991, autorizó al Gobierno Nacional para ratificar los tratados o convenios celebrados cuando hubiesen sido aprobados, al menos, por una de las Cámaras del Congreso de la República. Esta norma exceptiva del régimen ordinario que contiene la obligación de la previa aprobación por el Congreso mediante ley de los tratados internacionales, no excepcionó, sin embargo, la obligación del control de constitucionalidad de los tratados que así decidiera el Gobierno ratificar o adherir. El trámite excepcional dispuesto por el Constituyente ya había concluido y, no siendo necesaria la existencia en éste, de ley aprobatoria, el fallo de la Corte declarando la constitucionalidad del convenio dejó en posibilidad al Presidente de la República para adherirse al mismo, lo que hace devenir la ley que se revisa en inocua. Más aún, si se tiene en cuenta que los trámites previstos en la Carta para el perfeccionamiento de los tratados internacionales son independientes unos de otros, y cada uno de ellos suficiente para el fin perseguido en su sustanciación o cumplimiento. Encuentra la Corte una ley, en el caso de la que se revisa, de particulares características. Se trata de una ley aprobatoria de un tratado internacional, que aprueba un tratado que no requiere de dicha aprobación, vale decir, que la ley es carente de objeto, se trata de una ley sin justificación racional, en cuanto no se encuentra acorde con el principio constitucional de racionalidad, según el cual, las leyes deben consultar para su existencia las razones constitucionales en que se inspiran.*

**SUSTRACCION DE MATERIA-Improcedencia/CONTROL DE  
CONSTITUCIONALIDAD-Importancia**

*La Corte discrepa de la tesis según la cual la llamada sustracción de materia debe conducir necesariamente a un fallo inhibitorio, pues la importancia del control constitucional no reside únicamente en el efecto inmediato sobre la futura ejecutabilidad de la norma atacada sino que se extiende al establecimiento de una doctrina por medio de la cual el organismo encargado de velar por el imperio de la Carta Política señala el alcance e interpretación de los principios y preceptos que la integran.*

Ref. Expediente No. L.A.T. 03

Revisión Constitucional de la Ley 10 del 17 de julio de 1992, "Por medio de la cual se aprueba el Consejo de Cooperación Aduanera, firmado en Bruselas el 15 de diciembre de 1950".

Magistrado Ponente: Dr. FABIO MORON DIAZ

Santafé de Bogotá, D. C., febrero veintiséis (26) de mil novecientos noventa y tres (1993).

**I. ANTECEDENTES**

La doctora Wilma Zafra Turbay, Viceministra de Relaciones Exteriores, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 241 de la Constitución Política, suscribe el oficio No. SJ. 24102, dirigido al señor Presidente de esta Corporación, mediante el cual "el Ministerio de Relaciones Exteriores se permite someter a consideración de la Honorable Corte Constitucional", entre otras, la Ley 10 del 17 de julio de 1992, "por medio de la cual se aprueba el convenio que crea el Consejo de Cooperación Aduanero, firmado en Bruselas el 15 de diciembre de 1950".

**II. EL TEXTO QUE SE REVISAS**

Según certificación, a cada folio, del Secretario Jurídico de la Presidencia de la República, fechada en julio 29 de 1992, el texto que se revisa es del siguiente tenor:

«LEY 10 DE 1992  
(17 de julio)

*por medio de la cual se aprueba el convenio que crea el Consejo  
de Cooperación Aduanera, firmado en Bruselas el 15 de diciembre de 1950.*

El Congreso de Colombia,

Visto el texto del Convenio que crea el Consejo de Cooperación Aduanera, firmado en Bruselas el 15 de diciembre de 1950, que a la letra dice:

**Convenio que crea el Consejo de Cooperación Aduanera.**

Firmado en Bruselas el 15 de diciembre de 1950.

Los Gobiernos signatarios del presente Convenio, considerando que es aconsejable asegurar el más alto grado de armonía y uniformidad en sus sistemas aduaneros y en especial el estudio de problemas inherentes al desarrollo y al progreso de la técnica

## C-085/93

aduanera y a la legislación aduanera relacionada con la misma, convencidos de que será en beneficio del comercio internacional promover la cooperación entre los Gobiernos en estos asuntos, teniendo en cuenta los factores técnicos y económicos involucrados en los mismos; han convenido en lo siguiente:

ARTICULO I. Se crea un Consejo de Cooperación Aduanera en adelante llamado "el Consejo".

ARTICULO II. (a) Son miembros del Consejo:

i. Las Partes Contratantes en la presente Convención (o Convenio);

ii. El Gobierno de cualquier territorio aduanero autónomo en lo que concierne a sus relaciones comerciales exteriores el cual ha sido encargado por la Parte Contratante de la responsabilidad oficial de las relaciones diplomáticas de dicho territorio y cuya admisión como Miembro por aparte es aprobado por el Consejo;

b) Cualquier Gobierno de un territorio aduanero separado, Miembro del Consejo en virtud del parágrafo (a) (ii), anterior, dejará de ser Miembro del Consejo mediante notificación hecha al Consejo de su retiro por la Parte Contratante que se encargue de la responsabilidad oficial de sus relaciones diplomáticas.

c) Cada Miembro del Consejo nombrará un delegado y a uno o varios delegados suplentes para que lo representen en el Consejo. Estos delegados podrán ser asistidos por consejeros (o asesores).

d) El Consejo puede admitir en su seno, en calidad de observadores, a los representantes de países no miembros o de Organismos Internacionales.

ARTICULO III. El Consejo estará encargado de:

a. Estudiar todos los asuntos relativos a la Cooperación aduanera que las Partes Contratantes hayan acordado promover de conformidad con los objetivos generales del presente convenio;

b. Examinar los aspectos técnicos de los sistemas aduaneros lo mismo que los factores económicos relativos a los mismos con miras a proponer a sus Miembros medios prácticos para alcanzar el mayor grado de armonía y uniformidad;

c. Elaborar proyectos de Convenios y modificaciones a los Convenios y recomendar la adopción de los Gobiernos interesados;

d. Formular recomendaciones para asegurar la interpretación y aplicación uniformes de los convenios celebrados como resultado de sus trabajos lo mismo que los Convenios relacionados con la Nomenclatura para la clasificación de mercancías en las tarifas aduaneras y del convenio acerca del valor aduanero de las mercancías elaborado por el Grupo de Estudios de la Unión Aduanera Europea, y para tal fin, cumplir las funciones asignadas de manera expresa por las disposiciones de dichos convenios;

e. Formular recomendaciones en calidad de organismos conciliatorios para el ajuste o arreglo de disputas surgidas en relación con la interpretación o la aplicación de los Convenios indicadas en el parágrafo d) anterior, de conformidad con las disposiciones

de dichos Convenios; las partes interesadas pueden de común acuerdo, comprometerse con anticipación a aceptar las recomendaciones del Consejo;

f. Asegurar la difusión de información relacionada con las regulaciones y la técnica aduaneras;

g. Por su propia iniciativa o a petición suministrar a los Gobiernos interesados, la información o asesoría sobre asuntos aduaneros dentro de los objetivos generales de el presente Convenio y hacer recomendaciones sobre los mismos;

h. Cooperar con las demás organizaciones intergubernamentales en lo relacionado con los asuntos que son de su competencia.

ARTICULO IV. Los Miembros del Consejo administrarán a solicitud de éste, información y documentación necesarias para el cumplimiento de sus funciones estipulando sin embargo que ningún Miembro del Consejo podrá ser obligado a revelar la información de carácter confidencial, la divulgación de la cual impediría la aplicación de su legislación o la cual de otra manera fuere contraria al interés público o perjudicare los intereses comerciales legítimos de cualquier empresa pública o privada.

ARTICULO V. El Consejo será asistido por un Comité Técnico Permanente y por un Secretario General.

ARTICULO VI. a) El Consejo elegirá cada año entre los delegados a su Presidente y por lo menos dos vicepresidentes.

b) Se establecerá su reglamento interno por mayoría de dos tercios de sus miembros.

c) Se establecerá un Comité de Nomenclatura de conformidad con las disposiciones del Convenio sobre Nomenclatura para la clasificación de las mercancías en las Tarifas de Aduanas, lo mismo que un Comité de valuación (o valoración) tal como lo estipulan las disposiciones del Convenio sobre el valor (o la valoración) de las mercancías en Aduana. También podrá crear los demás comités que juzgue necesarios para la aplicación de los Convenios previstos en el artículo III d) o para cualquiera otro propósito que esté dentro de su competencia.

d) Fijará las tareas que serán asignadas al Comité Técnico Permanente y los poderes (o atribuciones) delegados a éste.

e) Aprobará el presupuesto anual, controlará los gastos y entregará al Secretario General las indicaciones necesarias en lo que respecta a sus finanzas.

ARTICULO VII. a) La sede del Consejo será establecida en Bruselas.

b) El Consejo, el Comité Técnico Permanente y cualquiera de los Comités creados por el Consejo podrán reunirse en un lugar distinto a la sede del Consejo, si éste así lo decide.

c) El Consejo se reunirá por lo menos dos veces en el año; la primera reunión tendrá lugar a más tardar a los tres meses de la entrada en vigor del presente Convenio.

ARTICULO VIII. a) Cada Miembro del Consejo dispondrá de un voto; sin embargo ningún Miembro podrá participar o votar sobre las cuestiones relativas a la interpre-

## C-085/93

tación y a la aplicación de los Convenios vigentes, previstos en el artículo III d) anterior que no le sean aplicables ni sobre las enmiendas relativas a estos convenios.

b) Salvo lo estipulado en el Artículo VI b), las decisiones del Consejo serán tomadas por una mayoría de dos tercios de los Miembros presentes y facultados para votar. El Consejo no tomará ninguna decisión sobre ningún asunto a menos que más de la mitad de sus Miembros con derecho a votar en lo que respecta a dicho asunto estén presentes.

ARTICULO IX. a) El Consejo creará junto con las Naciones Unidas sus principales órganos y subsidiarias y sus organismos especializados, lo mismo que cualquiera otro organismo inter-gubernamental aquellas relaciones adecuadas para asegurar una mejor colaboración en el logro de sus tareas respectivas.

b) El Consejo podrá celebrar acuerdos necesarios para facilitar la consulta y la cooperación con las organizaciones no-gubernamentales interesadas en asuntos relevantes dentro de su competencia.

ARTICULO X. El Comité Técnico Permanente estará conformado por los representantes de los Miembros del Consejo. Cada Miembro del Consejo podrá nombrar un delegado y uno o más suplentes para que los represente en el Comité.

Los representantes serán funcionarios especializados en asuntos de técnica aduanera. Ellos podrán ser ayudados por expertos. El Comité Técnico Permanente se reunirá por lo menos 4 veces al año.

ARTICULO XI. a) El Consejo nombrará un Secretario General y un Secretario General adjunto cuyas funciones, obligaciones, condiciones administrativas y término de sus funciones serán determinadas por el Consejo.

b) El Secretario General nombrará el personal administrativo de la Secretaría General. Los efectivos y las regulaciones del personal serán presentadas para la aprobación del Consejo.

ARTICULO XII. a) Cada Miembro del Consejo correrá con los gastos de su propia delegación al Consejo, al Comité Técnico Permanente y a los Comités creados por el Consejo.

b) Los gastos del Consejo serán pagados por sus Miembros y repartidos según el baremo fijado por el Consejo.

c) El Consejo podrá suspender el derecho a votar de cualquier Miembro que no pague sus obligaciones financieras dentro de un plazo de tres meses luego de haber sido notificado del mismo.

d) Cada Miembro del Consejo pagará en su totalidad la cuota anual por el año financiero durante el cual se convirtió en Miembro del Consejo, así como el año durante el cual se hizo efectiva la notificación de su retiro.

ARTICULO XIII. a) El Consejo gozará en el territorio de cada uno de sus Miembros de la capacidad jurídica necesaria para el ejercicio de sus funciones tal como lo indica el Anexo del presente Convenio.

b) El Consejo, los representantes de sus Miembros, los consejeros y expertos nombrados para secundarlos, los funcionarios del Consejo disfrutarán de los privilegios e inmunidades indicados en el mencionado Anexo.

c) El Anexo al presente Convenio hará parte integral del mismo y cualquier referencia, al Convenio será considerada o aplicada igualmente a este Anexo.

ARTICULO XIV. Las Partes Contratantes aceptarán las disposiciones del Protocolo relativo al Grupo de Estudios para la Unión Aduanera Europea abierto para la firma en Bruselas en la misma fecha del presente Convenio.

Para determinar el baremo (o escala) de las contribuciones previstas por el Artículo XII b) el Consejo tendrá en consideración la participación de sus Miembros en el Grupo de Estudios.

ARTICULO XV. El Presente Convenio se abrirá para la firma hasta el 31 de marzo de 1951.

ARTICULO XVI. a) El presente Convenio estará sujeto a ratificación.

b) Los instrumentos de ratificación serán presentados (o depositados) ante el Ministerio de Relaciones Exteriores de Bélgica, el cual notificará dicho depósito a todos los Gobiernos signatarios y afiliados lo mismo que al Secretario General.

ARTICULO XVII. a) El presente Convenio entrará en vigor luego de que siete de los Gobiernos signatarios hayan depositado sus instrumentos de ratificación.

b) Para todo Gobierno signatario que deposite (o presente) su instrumento de ratificación ulteriormente, el Convenio entrará en vigor a la fecha de presentación de su instrumento de ratificación.

ARTICULO XVIII. a) El Gobierno de cualquier Estado que no sea signatario del presente Convenio podrá adherir al mismo a partir del 1o. de abril de 1951.

b) Los instrumentos de adhesión serán presentados (o depositados) ante el Ministerio de Relaciones Exteriores de Bélgica el cual notificará dicho depósito a todos los Gobiernos signatarios y afiliados, lo mismo que al Secretario General.

c) El presente Convenio entrará en vigor para cualquier Gobierno afiliado a la fecha del depósito de su instrumento de adhesión, pero no antes de su entrada en vigor de conformidad con lo previsto en el Artículo XVII (a).

ARTICULO XIX. El presente Convenio tendrá una duración ilimitada, pero en cualquier momento luego de la expiración de cinco años desde su entrada en vigor en virtud del Artículo XVII (a), cualquier Parte Contratante podrá retirarse del mismo. El retiro será efectivo luego de un año después del recibo de la notificación de retiro por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores de Bélgica. El Ministerio de Relaciones de Bélgica notificará cada retiro a todos los Gobiernos signatarios y afiliados o adherentes lo mismo que al Secretario General.

ARTICULO XX. a) El Consejo podrá recomendar (o sugerir) a las partes Contratantes acerca de las enmiendas al presente Convenio.

b) Cualquier Parte Contratante que acepte una enmienda notificará por escrito su aceptación al Ministerio de Relaciones Exteriores de Bélgica y éste notificará a todos los Gobiernos signatarios y adherentes (o afiliados) lo mismo que al Secretario General acerca del recibo de la notificación de aceptación.

## C-085/93

c) Una enmienda entrará en vigor tres meses después que las notificaciones de aceptación de todas las Partes Contratantes hayan sido recibidas por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Bélgica. Cuando una enmienda ha sido aceptada por todas las Partes Contratantes, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Bélgica notificará a todos los Gobiernos signatarios y adherentes, lo mismo que al Secretario General acerca de dicha aceptación, y de la fecha de su entrada en vigor.

d) Luego de que una enmienda ha entrado en vigor, ningún Gobierno podrá ratificar el presente Convenio o adherirse a menos que acepte también la enmienda.

En fe de lo cual, los suscritos debidamente autorizados por sus respectivos Gobiernos han firmado el presente Convenio.

Dado en Bruselas, el 15 de diciembre de 1950 en idiomas Francés e Inglés, ambos textos igualmente auténticos, en un solo original, el cual será depositado en los archivos del Gobierno de Bélgica, el cual expedirá copias certificadas del mismo a cada uno de los Gobiernos signatarios y adherentes.

|                                       |                           |
|---------------------------------------|---------------------------|
| Por Alemania:                         | V. MALTZAN                |
| Por Austria:                          |                           |
| Por Bélgica:                          | Paul Van ZEELAND          |
| Por Dinamarca:                        | Bent FALKENSTJERNE        |
| Por Francia:                          | J. de HAUTE CLOQUE        |
| Por Gran Bretaña e Irlanda del Norte: | J.H. le ROUGETEL          |
| Por Grecia:                           | D. CAPSALIS               |
| Por Irlanda:                          |                           |
| Por Islandia:                         | Pétur BENEDTKSSON         |
| Por Italia:                           | Pasquale DIANA            |
| Por Luxemburgo:                       | Robert ALS                |
| Por Noruega:                          | Johan Georg RAEDER        |
| Por Países Bajos:                     | G. BEELAERTS Van BLOKLAND |
| Por Portugal:                         | Eduardo VIEIRA LEITAO     |
| Por Suecia:                           | G. de REUTERSKIOLD        |
| Por Suiza:                            |                           |
| Por Turquía:                          |                           |

### ANEXO

#### CAPACIDAD JURIDICA, PRIVILEGIOS E INMUNIDADES DEL CONSEJO

##### Artículo I. Definiciones.

Sección 1. Para la aplicación del presente Anexo:

i) Para los fines del Artículo III, las palabras "bienes y patrimonio" se aplican igualmente a los bienes y fondos administrados por el Consejo en el cumplimiento de sus atribuciones orgánicas.



ii) Para los fines del Artículo V, la expresión “representantes de los Miembros” será considerada como que incluye todos los representantes, representantes suplentes, consejeros, expertos técnicos y secretarios de delegaciones.

Artículo. II. Personalidad Jurídica.

Sección 2. El Consejo poseerá la Personalidad Jurídica. Tendrá la capacidad para:

- a) Contratar,
- b) Adquirir y disponer de los bienes muebles e inmuebles,
- c) Litigar o iniciar procesos.

En estos asuntos, el Secretario actuará en nombre del Consejo.

Artículo III. Bienes, Fondos y Patrimonio.

Sección 3. El Consejo, sus bienes y patrimonio, en donde quiera que éstos se encuentren y quien quiera que los posea, gozarán de la inmunidad de jurisdicción, salvo en el caso en que se haya renunciado a ésta en algún caso en particular. Sin embargo se entiende que la renuncia no se extenderá a ninguna de las medidas de ejecución.

Sección 4. Las instalaciones del Consejo serán inviolables.

Sus bienes y patrimonio, en donde quiera que estén localizados y por quien quiera que fueren poseídos estarán exentos de requisa, registro, confiscación, expropiación y de cualquiera otra forma de coacción ejecutiva, administrativa, judicial o legislativa.

Sección 5. Los archivos del Consejo y en general todos los documentos pertenecientes a éste o mantenidos por él, serán inviolables en donde quiera que estuvieren localizados.

Sección 6. Sin ser limitado ( o restringido) por ningún control, reglamentación o moratoria financiera:

a. El Consejo podrá retener las divisas de toda naturaleza y manejar cuentas sin importar en qué moneda;

b. El Consejo podrá transferir libremente sus fondos de un país a otro o al interior de cualquiera país y convertir todas las divisas retenidas por él a cualquier otra moneda.

Sección 7. En el ejercicio de sus derechos otorgados en virtud de la sección de las representaciones hechas por cualquiera de sus miembros y llevará a efecto tales representaciones en la medida en que éste considere que puede hacerse sin ir en detrimento de sus propios intereses.

Sección 8. El Consejo, su patrimonio (o haberes) ingresos y demás bienes serán:

a. Exonerados de todo impuesto directo. Se entiende sin embargo, que el Consejo no reclamará la exención de impuestos, que de hecho constituyen la simple remuneración de servicios de utilidad pública.

b. Exonerados de todo derecho de aduana y de toda prohibición y restricción de importación o exportación con relación a artículos importados o exportados por el

## C-085/93

Consejo para su uso oficial. Se entiende sin embargo, que los artículos importados en virtud de dicha exención no serán vendidos en el país en el cual fueren introducidos, salvo bajo las condiciones acordadas por el Gobierno de ese país.

c. Exonerados de todos los derechos de aduana y de toda prohibición o restricción con respecto a sus publicaciones.

Sección 9. Mientras que el Consejo no reivindique, como regla general, la exoneración de derechos de impuesto indirecto (o de consumo) y de impuestos a la venta de bienes muebles e inmuebles, mientras que efectúa para uso oficial, compras importantes cuyo precio comprende los derechos e impuestos de esta naturaleza los miembros del Consejo, cada vez que les fuere posible harán los acuerdos administrativos adecuados con miras a la remisión o devolución del monto de estos derechos e impuestos.

### Artículo IV. Facilidades de Comunicaciones.

Sección 10. El Consejo disfrutará para sus comunicaciones oficiales, en el territorio de cada uno de sus Miembros de un trato no menos favorable que el acordado por ese Miembro para cualquiera otro Gobierno, incluyendo la misión diplomática del último, en materia de prioridades, tarifas e impuestos al correo, cablegramas, telegramas, radiotelegramas, telefotos, materia de tarifas por información la prensa y a la radio.

Sección 11. La correspondencia oficial y las demás comunicaciones oficiales del Consejo no podrán ser censuradas.

La presente sección no podrá en ninguna forma ser interpretada como un impedimento de la adopción de medidas de seguridad adecuadas que serán determinadas por el acuerdo entre el Consejo y cualquiera de sus miembros.

### Artículo V. Representantes de los Miembros.

Sección 12. En las reuniones del Consejo del Comité Técnico Permanente y de los Comités del Consejo, los representantes de sus Miembros gozarán de los siguientes privilegios e inmunidades durante el desempeño de sus funciones y durante el curso de sus viajes a y desde el lugar de la reunión:

a. Inmunidad de arresto personal o detención y de embargo de sus equipajes personales, y con relación a palabras habladas o escritas en todos los actos efectuados por ellos en su condición oficial, inmunidad de toda jurisdicción.

b. Inviolabilidad de todo papel y documentos.

c. Derecho a hacer uso de códigos y a recibir documentos o correspondencia por correo o por valija.

d. Exención para ellos mismos y para sus cónyuges con respecto a todas las medidas restrictivas relativas a la inmigración o a los requisitos de registro de extranjeros en el país en el cual estén de visita o por el cual estén de paso con motivo del cumplimiento de sus funciones.

e. Las mismas facilidades con respecto a las restricciones monetarias o de cambio según lo convenido para los representantes de los Gobiernos extranjeros en misión oficial temporal.

f. Las mismas inmunidades y facilidades en lo que respecta a su equipaje personal según las acordadas para los miembros de las misiones diplomáticas de rango (o categoría) comparable.

Sección 13. Con el fin de asegurar a los representantes de los Miembros del Consejo en las reuniones del Consejo, del Comité Técnico Permanente y de los Comités del Consejo una completa libertad de palabra y una total independencia en el cumplimiento de sus funciones, la inmunidad de jurisdicción con respecto a las palabras habladas o escritas y a todos los actos cumplidos por ellos en el ejercicio de sus funciones, seguirá siendo acordado aun cuando el mandato (o desempeño) de estas personas ya haya terminado.

Sección 14. Los privilegios e inmunidades serán convenidos para los representantes de los miembros, no para beneficio personal de los mismos, pero con el fin de salvaguardar una independencia total en el ejercicio de sus funciones en relación con el consejo. En consecuencia, un Miembro tendrá no solamente el derecho, sino el deber de renunciar la inmunidad de sus representantes en cualquier caso en donde a consideración del Miembro la inmunidad impediría el curso de la justicia y en donde esta inmunidad pudiera ser renunciada sin perjuicio de los fines para los cuales fue acordada.

Sección 15. Las disposiciones de las secciones 12 y 13 no son aplicables a las autoridades del Estado al cual pertenece la persona, o del cual es o ha sido representante.

#### Artículo VI. Funcionarios del Consejo.

Sección 16. El Consejo determinará las categorías de los funcionarios a las cuales se aplican las disposiciones del presente artículo.

El Secretario General comunicará a los Miembros del Consejo los nombres de los funcionarios incluidos dentro de estas categorías.

Sección 17. Los funcionarios del Consejo:

a. Gozarán de la inmunidad de jurisdicción para los actos ejecutados por ellos (con respecto a promesas orales o escritas) en el desempeño de sus funciones y dentro del límite de sus atribuciones (competencia).

b. Serán exonerados de todo impuesto sobre los salarios y emolumentos pagados a ellos por el Consejo.

c. No serán sometidos junto con sus cónyuges y los miembros de su familia y personas a cargo, a las medidas restrictivas de inmigración, ni a los trámites de registro para extranjeros.

d. En lo que respecta a las facilidades de intercambio gozarán de los mismos privilegios de los miembros de las misiones diplomáticas.

e. En período de crisis internacional gozarán al igual que su cónyuge y los miembros de su familia dependientes (o a cargo) de las mismas facilidades de repatriación que los miembros de las misiones diplomáticas de categoría semejante.

f. Gozarán del derecho a importar libre de impuestos su mobiliario y efectos con motivo de su primera toma de funciones (cargo) en el país interesado y de regresar tales efectos y mobiliario libres de impuesto a su país de domicilio a la terminación de sus funciones.

Sección 18. Además de los privilegios e inmunidades previstos en la sección 17, el Secretario General del Consejo, tanto en lo que respecta a él mismo, su esposa e hijos menores de 21 años, gozarán de los privilegios e inmunidades, exenciones y facilidades convenidas de conformidad con el derecho internacional, para los jefes de las misiones diplomáticas.

El Secretario General adjunto gozará de los privilegios, inmunidades, exenciones y facilidades acordados para los representantes diplomáticos de categoría semejante (o rango semejante).

Sección 19. Los privilegios e inmunidades serán otorgadas a los funcionarios únicamente en beneficio del Consejo y no para beneficio personal. El Secretario General podrá y deberá renunciar la inmunidad otorgada a un funcionario en cualquier caso en donde en su opinión, la inmunidad impediría el curso de la justicia y en donde la inmunidad pueda ser renunciada sin perjudicar los intereses del Consejo. En el caso del Secretario General, el Consejo tendrá el derecho a renunciar la inmunidad.

#### Artículo VII. Expertos en Misión para el Consejo.

Sección 20. Los expertos (distintos a los funcionarios indicados en el artículo VI), que desempeñen misiones para el Consejo, les serán otorgados tales privilegios, inmunidades y facilidades que fueren necesarias para el ejercicio de sus funciones durante el período de sus misiones, incluyendo el tiempo empleado en viajes en relación con sus misiones, y en particular les será otorgada:

- a. Inmunidad de arresto personal o de detención y de embargo de su equipaje.
- b. Inmunidad de jurisdicción en lo que respecta a actos ejecutados por ellos y que comprenden promesas orales o escritas en el ejercicio de sus misiones y dentro de los límites de sus atribuciones o competencia.
- c. Inviolabilidad de todo papel y documentos.

Sección 21. Los privilegios, inmunidades y facilidades serán otorgados a los expertos en interés del Consejo y no para beneficio personal. El Secretario General podrá y deberá renunciar a la inmunidad otorgada a un experto en cualquier caso en el que según su opinión dicha inmunidad impediría el curso de la justicia y en el caso en que ésta pudiera ser renunciada sin perjuicio de los intereses del Consejo.

#### Artículo VIII. Abuso de Privilegios.

Sección 22. Los representantes de los Miembros en las reuniones del Consejo del Comité Técnico Permanente y de los Comités del Consejo, durante el ejercicio de sus funciones y en el curso de sus viajes a lugar de destino o desde el lugar de la reunión, al igual que los funcionarios indicados en la sección 16 y en la sección 20, no les será exigido por las autoridades territoriales dejar el país en el cual están desempeñando sus funciones debido a cualquiera de las actividades ejercidas por ellos en su capacidad

oficial. Sin embargo, en el caso de abuso de privilegios de residencia cometido por dicha persona dentro de las actividades ejercidas fuera de su competencia oficial, él podrá ser coaccionado a dejar el país por parte del Gobierno de dicho país estipulando que:

i) Los representantes de los Miembros del Consejo o las personas que tienen derecho a gozar de la inmunidad diplomática de conformidad con los términos de la sección 18 no serán coaccionados a dejar el país de manera distinta a la acordada en el procedimiento diplomático aplicable a los enviados diplomáticos acreditados en ese país.

ii) En el caso de un funcionario a quien no se le aplique la sección 18, ninguna decisión de expulsión será tomada sin la aprobación del Ministerio de Relaciones Exteriores del país en cuestión, aprobación que será expedida luego de consultar con el Secretario general del Consejo, y si un procedimiento de expulsión es entablado contra un funcionario, el secretario general del Consejo tendrá el derecho a intervenir en dicho proceso en nombre de la persona contra quien éste fue instaurado.

Sección 23. El Secretario General colaborará en todo momento con las autoridades competentes de los Miembros del Consejo con miras a facilitar la buena administración de justicia, a asegurar el cumplimiento de la regulación de policía y de evitar la ocurrencia de cualquier abuso en relación con los privilegios, inmunidades y facilidades enumeradas en el presente Anexo.

Artículo IX. Reglamento de Diferencias ( o disputas).

Sección 24. El Consejo deberá prever la manera adecuada para:

a) Arreglar las diferencias (o disputas) en materia de contratos o de otras disputas de carácter privado de las cuales haga parte el Consejo.

b) Disputas en las cuales esté implicado un funcionario del Consejo y quien por razones de su posición oficial, goce de inmunidad, si esta inmunidad no ha sido renunciada de conformidad con las disposiciones de las secciones 19 y 21.

Artículo X. Acuerdos Complementarios.

Sección 25. El Consejo podrá celebrar con una o varias partes contratantes los acuerdos complementarios que ajustan las disposiciones del presente anexo en lo que respecta a dicha parte o partes contratantes.

Es fiel copia.

Bruselas, septiembre 13 de 1960.

El jefe del servicio de Tratados del Ministerio de Relaciones Exteriores y de Comercio Exterior de Bélgica,

Firma ilegible,

Sello.

Es Traducción fiel y completa.

Traductora Mery Beatriz Ardila Poveda.

Bogotá, D. E., diciembre 11 de 1989.

## C-085/93

El suscrito Jefe de la Oficina de Planeación encargado de las funciones del Despacho de la División de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Relaciones Exteriores, hace constar:

Que la presente reproducción es fotocopia fiel e íntegra de la traducción oficial No. 376-J de fecha 11 de diciembre de 1989 del texto certificado en francés del "Convenio que crea el Consejo de Cooperación Aduanera", firmado en Bruselas el 15 de diciembre de 1950, que reposa en los archivos de la División de Asuntos Jurídicos -Sección de Tratados- del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Dada en Bogotá, D. E., a los veintiséis (26) días del mes de julio de mil novecientos noventa (1990).

Siguen firmas

Aprobado. Sométase a la consideración del honorable Congreso Nacional para los efectos constitucionales.

Siguen firmas.

### DECRETA:

ARTICULO 1o. Apruébase el Convenio que crea el Consejo de Cooperación Aduanera, firmado en Bruselas el 15 de diciembre de 1950.

ARTICULO 2o. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1o. de la Ley 7a. de 1944 el Convenio que crea el Consejo de Cooperación Aduanera, firmado el 15 de diciembre de 1950, que por el artículo primero de esta Ley se aprueba, obligará al país a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional.

ARTICULO 3o. La presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación.

Dada en Santafé de Bogotá, D. C., a los ... días del mes de ... de mil novecientos noventa y dos (1992).

Siguen firmas».

### III. INTERVENCION DE AUTORIDADES PUBLICAS

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 244 de la Constitución Política, desarrollado en el artículo 11 del Decreto 2067 de 1991, el Magistrado Ponente ordenó, en el auto admisorio de la demanda, comunicar el inicio del presente proceso al señor Presidente de la República, al Presidente del Congreso y al señor Ministro de Relaciones Exteriores, para que si lo estimasen oportuno, presentasen por escrito, dentro de los 10 días siguientes, las razones que justifican la constitucionalidad de las normas sometidas a control.

Dentro de este término legal, la señora Ministra de Relaciones confirmó mandato profesional a la doctora Nancy Benítez Páez, para que en representación del Ministerio a su cargo actúe en el asunto de la referencia de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11 del Decreto 2067 de 1991.

La apoderada para sustentar la constitucionalidad de la Ley 10 de 1992, expone las razones que se resumen a continuación:

- Que de "acuerdo con el artículo 15 del literal a) de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, el consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado se manifestará mediante la adhesión, cuando el tratado así lo disponga". Que el Convenio dispone la adhesión en su artículo XVIII literal a).

- Que el artículo 224 de la Carta dispone como requisito para la validez de los tratados internacionales, su aprobación por el Congreso.

- Que el actual desarrollo del Convenio Internacional y la multiplicidad de sistemas aduaneros existentes, ha llevado a los Gobiernos de varios países a crear un Consejo de Cooperación Aduanera con el fin de lograr la modernización de sus sistemas aduaneros, tomando en consideración aspectos técnicos y económicos propios de cada uno de los países. "Para Colombia sería conveniente la adhesión a este instrumento internacional, pues este tipo de acuerdos responde a la necesidad cada vez más sentida de integrarse de manera activa a los flujos del Comercio Internacional".

- Que para modernizar la economía la Asamblea Nacional Constituyente aprobó el artículo 226 de la Carta.

- Que el artículo 189 numeral 2o. de la Carta Política establece que corresponde al Presidente de la República "dirigir las relaciones internacionales. Nombrar a los agentes diplomáticos y consulares, recibir a los agentes respectivos y *celebrar con otros Estados y entidades de derecho internacional tratados o convenios que se someterán a la aprobación del Congreso. (El destacado es nuestro)*".

- Que el "Convenio fue sometido a la aprobación del Congreso, de acuerdo con lo establecido en el artículo 150 numeral 16 de nuestra Carta Política y como consecuencia se expidió la ley que nos ocupa".

#### IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El señor Procurador General de la Nación mediante oficio No. 102 del 14 de octubre de 1992, conforme a lo previsto en los numerales 5o. del artículo 278 y 2o. del artículo 241 de la Constitución Política, y dentro del término constitucional, rindió su concepto de rigor en el asunto de la referencia, en el cual solicita a esta Corporación: "1. Que declare Constitucional la Ley 10 de 1992, por la cual se aprueba el Convenio que crea el Consejo de Cooperación Aduanera, y 2. Que determine el alcance del fallo conforme a lo planteado en el punto VIII de este Concepto", en el sentido de que no se declara su constitucionalidad frente a eventuales vicios en que haya podido incurrir el Congreso en el trámite de elaboración de la ley; solicitudes que el Agente del Ministerio Público sustenta en los argumentos que se sintetizan:

- Que el control previo constitucional de los tratados internacionales y sus leyes aprobatorias, "tiene unos presupuestos constitucionales determinantes de la decisión y el alcance del fallo", entre los que se señalan: a) El "instrumento internacional debe encontrarse incorporado en nuestro ordenamiento jurídico mediante Ley de la República y haber sido sancionado por el Presidente de la República"; b) No debe haber sido "ratificado" por el Gobierno, c) El control debe ser integral, lo que supone un análisis formal y material tanto del tratado como de la ley.

- Que el control de constitucionalidad aludido, presupone también tener en cuenta "presupuestos de raigambre constitucional", los cuales se pueden enunciar así: "1. El

Estado colombiano es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, democrática, participativa y pluralista (art. 1o.), forma que debe proyectarse en el manejo de la política exterior y las relaciones internacionales. 2. Entre los fines esenciales del Estado se encuentra el de defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo (art. 2o.). 3. La supremacía de la Constitución prevista en su artículo 4o. 4. El reconocimiento, sin discriminación alguna de la primacía de los derechos inalienables de la persona (art. 5). 5. Las relaciones exteriores del Estado Colombiano se fundamentan en la soberanía nacional, en el respeto a la autodeterminación de los pueblos y en el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia (art. 9). 6. Igualmente, la política exterior de Colombia se orientará hacia la integración latinoamericana y del Caribe (art. 9). 7. El Estado debe promover las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional (arts. 226 y 227). 8. Los tratados internacionales para su validez deberán ser aprobados por el Congreso de la República (art. 224). 9. Que los Convenios y leyes aprobatorias están sujetos al control de constitucionalidad antes de su ratificación (art. 241-10)".

- Que la actual Constitución autoriza la aplicación provisional de ciertos tratados (art. 224 de la C. N.). "Esto no significa que la Constituyente hubiese adoptado la tesis de la recepción automática de los tratados, en la medida que sujeta su validez a la aprobación por el poder legislativo".

- Que el constituyente autorizó al Gobierno para ratificar algunos tratados (artículo 58 transitorio C. N.), cuando hubiesen sido aprobados por una de las Cámaras Legislativas. "Sin embargo, el Gobierno Nacional haciendo caso omiso de la autorización precitada, no ratificó y todo indica que aún no ha ratificado el Convenio que crea el Consejo de Cooperación Aduanera, pues inexplicablemente al entrar en vigencia la Constitución actual y durante las sesiones de la Comisión Especial, lo envió a ésta para que lo debatiera y aprobara, como si en el preciso marco de las funciones asignadas a la Comisión, se hallare las de considerar y aprobar tratados o convenios internacionales".

- Que "obviamente, como la Corte Constitucional se abstuvo de decretar pruebas, particularmente solicitar el expediente de la ley en cuestión y la documentación a que se refiere la Viceministra de Relaciones Exteriores en el oficio arriba citado, se desconoce cómo y por qué las Cámaras Legislativas decidieron continuar los trámites para adoptar tales tratados por medio de leyes aprobatorias".

- Que si el Gobierno no ratificaba el Convenio "el Congreso recuperaba la posibilidad de continuar los trámites de rigor exigidos por el artículo 224 de la Carta Política. Como se trataba de una autorización otorgada con base en una disposición transitoria, resulta incuestionable que si el Gobierno no la utilizaba oportunamente, como en efecto no lo hizo al dilatarla innecesariamente, entonces el Congreso en ejercicio de sus atribuciones naturales o inherentes a su titularidad legislativa, particularmente de aprobar los tratados y convenios podía continuar el trámite constitucional legislativo -a falta de prueba parece que así fue- e incorporar al ordenamiento interno el Convenio de Cooperación pluricitado".

- Luego de describir el alcance del Convenio de Cooperación Aduanera considera que es preciso ubicarlo "en el contexto de la política de internacionalización de las



relaciones políticas y económicas que sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional debe promocionar el Estado Colombiano, de acuerdo con las exigencias y obligaciones diseñadas por la Constituyente al aprobar la Constitución actualmente vigente”.

## V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

### A. La competencia

Es competente la Corte Constitucional para conocer sobre la revisión automática de la constitucionalidad de la Ley 10 del 17 de julio de 1992, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 241 de la Constitución Política.

### B. La revisión de la ley

El Constituyente de 1991, consideró necesario disponer la revisión de la constitucionalidad de los tratados internacionales y de sus correspondientes leyes aprobatorias debidamente expedidas por el Congreso. Así se preceptúa en la Carta que esta Corporación decidirá definitivamente sobre la exequibilidad de los tratados internacionales y de las leyes que los aprueben. Luego de sancionada la ley, el Gobierno la enviará para su revisión y cualquier ciudadano podrá intervenir para defenderla o impugnarla. Se organiza el control como requisito indispensable para la ratificación o adhesión al tratado; dicese de otro modo, para que el Estado colombiano pueda obligarse internacionalmente por el señor Presidente de la República en su carácter de director de las relaciones internacionales, el tratado debe ser declarado constitucional, en caso contrario no serán posibles las dichas ratificación o adhesión. Se prevé además la posibilidad de que el documento internacional sea encontrado parcialmente acorde con el Estatuto Superior, caso en el cual se realizarán las reservas pertinentes al momento en que el Presidente de la República manifieste el consentimiento del Estado.

El mismo constituyente previó la posibilidad de que algunos tratados internacionales pudiesen ser objeto de ratificación por parte del señor Presidente de la República sin que mediase ley aprobatoria de los mismos. En efecto, el artículo 58 transitorio de la Carta Política de 1991, autorizó al Gobierno Nacional para ratificar los tratados o convenios celebrados cuando hubiesen sido aprobados, al menos, por una de las Cámaras del Congreso de la República. Esta norma exceptiva del régimen ordinario que contiene la obligación de la previa aprobación por el Congreso mediante ley de los tratados internacionales, no exceptuó, sin embargo, la obligación del control de constitucionalidad de los tratados que así decidiera el Gobierno ratificar o adherir; por lo tanto éste envió el Convenio que crea el Consejo de Cooperación Aduanera, firmado en Bruselas el 15 de diciembre de 1950, a la Corte Constitucional para que se surtiera la revisión de rigor antes de la expedición por parte del Presidente de la República de la nota de adhesión; en consecuencia, la Corporación profirió la sentencia del 22 de octubre de 1992, en la cual declaró exequible el mencionado Convenio. Esta sentencia tiene valor de cosa juzgada constitucional (C. P. art. 243).

Según obra al folio 20 del expediente, el Ministerio de Relaciones exteriores manifestó al Congreso de la República que por corresponder dicho tratado “a lo previsto en el artículo transitorio No. 58 de la Carta, estimaba innecesario proseguir el trámite de los mismos ante dicha Corporación. Sin embargo, el órgano legislativo consideró pertinente culminar el trámite de aprobación de dichos tratados”. Como

resultado, el Congreso de la República expidió la Ley 10 de 1992, materia de la presente decisión que en el sentir de la Corporación se aparta de la opinión del Ministerio citado, pues no culminó el trámite de aprobación del tantas veces señalado Convenio de Cooperación Aduanera, pues este trámite se encontraba ya culminado; en razón de que como lo sostuvo la Corporación en fallo anterior, el Constituyente de 1991, reguló fundamentalmente dos procedimientos para el perfeccionamiento definitivo de los tratados internacionales, en apartes que se transcriben:

“La Constitución Política de 1991, fijó el trámite para la celebración o perfeccionamiento definitivo de los tratados internacionales a fin de que puedan tener vigencia obligante para el Estado y la sociedad colombianos, modificando la oportunidad del cumplimiento de las etapas de su perfeccionamiento para cierto tipo de convenios. En efecto, el trámite para la elaboración de los tratados que dispone la Carta Fundamental combina la acción de las tres Ramas del Poder Público (art. 113 C. N.), la Ejecutiva, la Legislativa y la Judicial, en el siguiente orden: corresponde al Presidente de la República como director de las Relaciones Internacionales, tomar la iniciativa en la celebración de tratados, su negociación de manera directa o a través de sus delegados, suscribirlos *ad referendum*, tal como se ha indicado, y, someterlos a la aprobación del Congreso (art. 150 numeral 16 C. N.). Este precepto constitucional incurre en la misma imprecisión al utilizar simplemente la expresión ‘celebre’, que hemos señalado en el numeral 2o. del artículo 89 *ibidem*. Se indica por la normatividad superior que corresponde al Congreso aprobar o improbar los tratados que el Gobierno haya acordado con otros Estados o entidades de derecho internacional; autorizándose la transferencia parcial de determinadas atribuciones a organismos internacionales, sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional, con el objeto de promover o consolidar la integración económica con otros Estados<sup>1</sup>. Una vez sancionada la ley aprobatoria del tratado, y dentro de los seis (6) días siguientes a esta sanción, interviene el poder judicial, para decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los Tratados internacionales y de las leyes que los aprueban. Si resultan constitucionales, el Gobierno podrá efectuar el canje de ratificaciones o la adhesión según sea el caso, de lo contrario, no será ratificado o adherido. Además cuando una o varias normas de un tratado multilateral sean declaradas inexecutable por la Corte Constitucional, el Presidente de la República sólo podrá manifestar el consentimiento del Estado colombiano formulando la correspondiente reserva (art. 241 numeral 10 C. N.).

“Se modifica el anterior orden en la celebración o perfeccionamiento de los tratados, para adelantar la aplicación de cierto tipo de convenios, sin perjuicio de que todos los pasos deban cumplirse a fin de alcanzar su conclusión definitiva. Es así como el artículo 224 del Estatuto Superior, habilita al Jefe del Estado para dar aplicación provisional a los tratados de naturaleza económica y comercial acordados en el ámbito de organismos internacionales, que así lo dispongan. Se trata pues de convenios de naturaleza económica y comercial que desarrollen actividades de ese tipo en el marco de

<sup>1</sup> La expresión “ratificados” del artículo 93 de la Constitución Política, debe entenderse como sinónimo de “aprobados”. Para así evitar la confusión que puede traer la primera palabra si se confunde con el concepto de “ratificación” que, en el Derecho Internacional, se usa en sentido restringido a efectos de significar la manifestación del consentimiento del Estado de hallarse obligado por un tratado, que se realiza mediante el canje o adhesión al acuerdo, actos éstos, facultativos del Presidente de la República.

organismos internacionales que así lo prevean, tratando de dinamizar la lógica de la integración económica, con instrumentos suficientemente ágiles (art. 227 C. N.). Una vez entrado en vigencia provisional un tratado de ese tipo, deberá enviarse al Congreso para su aprobación y si éste no lo aprueba, se suspenderá su aplicación. También se suspenderá su vigencia, si su texto o la ley que lo aprueba no es declarado constitucional, una vez cumplido el trámite del control automático a que se refiere el artículo 241 numeral 10 de la Carta.

“De otra parte, el Constituyente de 1991, con la idea de facilitar el cambio constitucional, consideró oportuno disponer un trámite excepcional para la celebración de tratados en el artículo 58 transitorio de la Carta. Este precepto autoriza al ‘Gobierno Nacional’ para ratificar los proyectos de tratados que con anterioridad a la vigencia de la Constitución Política, hubiesen sido aprobados por una de las Cámaras del Congreso de la República. Dentro de estos tratados, se encuentra el ‘Convenio que crea el Consejo de Cooperación Aduanera’, enviado a la Corporación por la señora Ministra de Relaciones Exteriores para su control de constitucionalidad. Exonera el artículo transitorio la intervención del poder legislativo en la celebración de esos tratados, parcialmente, al permitir, de manera expresa, que éstos sean ratificados cuando hubiesen sido aprobados al menos por una de las dos Cámaras del Congreso”. (Sentencia No. C-563 de octubre 22 de 1992. M. P. Dr. Fabio Morón Díaz).

De lo anterior fluye que el trámite excepcional dispuesto por el Constituyente (art. 58 transitorio) ya había concluido y, no siendo necesaria la existencia en éste, de ley aprobatoria, el fallo de la Corte declarando la constitucionalidad del convenio dejó en posibilidad al Presidente de la República para adherirse al mismo, lo que hace devenir la ley que se revisa en inocua. Más aún, si se tiene en cuenta que los trámites previstos en la Carta para el perfeccionamiento de los tratados internacionales son independientes unos de otros, y cada uno de ellos suficiente para el fin perseguido en su sustanciación o cumplimiento.

Encuentra la Corte una ley, en el caso de la que se revisa, de particulares características. Se trata de una ley aprobatoria de un tratado internacional, que aprueba un tratado que no requiere de dicha aprobación, vale decir, que la ley es carente de objeto, se trata de una ley sin justificación racional, en cuanto no se encuentra acorde con el principio constitucional de racionalidad, según el cual, las leyes deben consultar para su existencia las razones constitucionales en que se inspiran.

De otra parte, ha sostenido esta Corporación la tesis que ahora confirma según la cual la sustracción de materia o carencia de objeto no necesariamente debe implicar una decisión inhibitoria. Ha expresado la Corte Constitucional al respecto:

“Ahora bien, la Corte discrepa de la tesis según la cual la llamada sustracción de materia debe conducir necesariamente a un fallo inhibitorio, pues la importancia del control constitucional no reside únicamente en el efecto inmediato sobre la futura ejecutabilidad de la norma atacada sino que se extiende al establecimiento de una doctrina por medio de la cual el organismo encargado de velar por el imperio de la Carta Política señala el alcance e interpretación de los principios y preceptos que la integran”. (Sentencia No. 416. M. P. Dr. José Gregorio Hernández).

Con fundamento en las anteriores consideraciones, la Corte Constitucional administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

**C-085/93**

**RESUELVE:**

DECLARAR INEXEQUIBLE la Ley 10 del 17 de julio de 1992, “por medio de la cual se aprueba el Convenio que crea el Consejo de Cooperación Aduanera, firmado en Bruselas el 15 de diciembre de 1950”, sin perjuicio de la constitucionalidad del Convenio mismo declarada en sentencia de esta Corporación de fecha octubre 22 de 1992, C-563, por las razones precedentes.

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

SIMON RODRIGUEZ RODRIGUEZ, Presidente

CIRO ANGARITA BARON, Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO, Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, Magistrado

FABIO MORON DIAZ, Magistrado

JAIME SANIN GREIFFENSTEIN, Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO, Secretaria General

## SENTENCIA No. C-086 de febrero 26 de 1993

### TRATADO INTERNACIONAL-Trámite Excepcional

*En lo que atañe a los tratados o convenios internacionales respecto de los cuales se predicare el supuesto fáctico previsto en el artículo 58 transitorio de la Carta de 1991, el Constituyente previó un singular procedimiento para la constitucional formación y expresión de la voluntad legislativa, consistente en exceptuarlo de todos los debates constitucionalmente requeridos para que un proyecto se convierta en ley de la República. Cuando el Congreso expidió la Ley 9a. de 1992, enviada ahora para su revisión constitucional y el Gobierno la sancionó, ejercieron una competencia de que carecían, ya que idéntica materia fue sometida al trámite especial que estableció al efecto el Constituyente de 1991 y del cual se ha dado cuenta. Existe un vicio de competencia por parte del Congreso y del Ejecutivo que conduce a la declaratoria de inexecutable de la Ley.*

Ref.: L.A.T.001.

Tema: Ley 9a. del 15 de julio de 1992, "por medio de la cual se aprueba el Convenio de Integración Cinematográfica Iberoamericana suscrito en Caracas el 11 de noviembre de 1989".

Magistrado Ponente: Dr. SIMON RODRIGUEZ RODRIGUEZ

Santafé de Bogotá, D. C., febrero veintiséis (26) de mil novecientos noventa y tres (1993).

#### I. ANTECEDENTES

Con el fin de dar cumplimiento a lo prevenido en el numeral 10 del artículo 241 de la Constitución Nacional, el Ministerio de Relaciones Exteriores remitió a la Corte Constitucional, la ley 9 de 1992 por medio de la cual se aprueba el Convenio de Integración Cinematográfica Iberoamericana suscrito en Caracas el 11 de noviembre de 1989.

Instrumento Internacional éste -comenta la Corte- que además de haber sido sometido con anterioridad a consideración de la Comisión Especial creada por el

Artículo Transitorio 6o. de la Carta de 1991, la cual en ejercicio de la atribución conferida en el literal a) de la misma disposición decidió no improbarlo, fue declarado constitucional por esta Corte mediante sentencia No. C-589 de 23 de noviembre de 1992.

El Ministerio de Relaciones Exteriores anota haber manifestado al Congreso de la República, que por corresponder dicho tratado a uno de los previstos en el artículo 58 de los transitorios de la Carta Política, estimaba innecesario proseguir el trámite de los mismos ante dicha Corporación y que sin embargo el Legislativo consideró pertinente culminar el trámite de aprobación de dichos Tratados. Agrega que el Gobierno en la medida que estimó convenientes dichos Tratados y por no haberlos encontrado violatorios de la Constitución determinó sancionarlos.

## II. TEXTO DE LA LEY OBJETO DE CONTROL

«LEY 09 DE 1992  
(15 de julio)

*por medio de la cual se aprueba el Convenio de Integración  
Cinematográfica Iberoamericana, suscrito en Caracas el 11 de noviembre de 1989*

El Congreso de Colombia, visto el Texto del Convenio de Integración Cinematográfica Iberoamericana, suscrito en Caracas el 11 de noviembre de 1989, que a la letra dice:

Convenio de Integración Cinematográfica Iberoamericana.

Los Estados signatarios del presente Convenio;

Conscientes de que la actividad cinematográfica debe contribuir al desarrollo cultural de la región y a su identidad;

Convencidos de la necesidad de impulsar el desarrollo cinematográfico y audiovisual de la región y de manera especial la de aquellos países con infraestructura insuficiente;

Con el propósito de contribuir a un efectivo desarrollo de la Comunidad Cinematográfica de los Estados Miembros;

Han acordado lo siguiente:

ARTICULO I. El propósito del presente Convenio es contribuir al desarrollo de la cinematografía dentro del espacio audiovisual de los países iberoamericanos, y a la integración de los referidos países, mediante una participación equitativa en la actividad cinematográfica regional.

ARTICULO II. A los fines del presente Convenio se considera obra cinematográfica aquella de carácter audiovisual registrada, producida y difundida por cualquier sistema, proceso o tecnología.

ARTICULO III. Las Partes en el presente Convenio, a fin de cumplir sus objetivos, se comprometen a realizar esfuerzos conjuntos para:

- Apoyar iniciativas, a través de la cinematografía, para el desarrollo cultural de los pueblos de la región, armonizar las políticas cinematográficas y audiovisuales de las Partes.

- Resolver los problemas de producción, distribución y exhibición de la cinematografía de la región.

- Preservar y promover el producto cinematográfico de las Partes.

- Ampliar el mercado para el producto cinematográfico en cualquiera de sus formas de difusión, mediante la adopción en cada uno de los países de la región, de normas que tiendan a su fomento y a la constitución de un mercado común cinematográfico latinoamericano.

ARTICULO IV. Son miembros del presente Convenio, los Estados que lo suscriban y ratifiquen o adhieran al mismo.

ARTICULO V. Las Partes adoptarán las medidas necesarias, de conformidad con la legislación vigente en cada país, para facilitar la entrada, permanencia y circulación de los ciudadanos de los países miembros que se encarguen del ejercicio de actividades destinadas al cumplimiento de los objetivos del presente Convenio.

ARTICULO VI. Las Partes adoptarán las medidas necesarias, de conformidad con su legislación vigente, para facilitar la importación temporal de los bienes provenientes de los Estados Miembros destinados al cumplimiento de los objetivos del presente Convenio.

ARTICULO VII. Las Partes estimularán la firma de Acuerdos de Cooperación y Coproducción, dentro del marco del presente Convenio.

ARTICULO VIII. Las Partes procurarán establecer o perfeccionar sistemas y mecanismos de financiamiento y fomento de la actividad cinematográfica nacional.

ARTICULO IX. Las Partes impulsarán la creación en sus Cinematecas, de secciones dedicadas a cada uno de los Estados Miembros.

ARTICULO X. Las Partes procurarán incluir en su ordenamiento legal normas que favorezcan la actividad cinematográfica.

ARTICULO XI. Las Partes considerarán la posibilidad de crear un fondo financiero multilateral de fomento de la actividad cinematográfica.

ARTICULO XII. Dentro del marco del presente Convenio, las Partes estimularán la participación conjunta de las instituciones y asociaciones representativas de productores y distribuidores de películas nacionales en los principales eventos del mercado audiovisual internacional.

ARTICULO XIII. Las Partes promoverán la presencia de la cinematografía de los Estados Miembros en los canales de difusión audiovisual existentes o por crearse en cada uno de ellos, de conformidad con la legislación vigente de cada país.

ARTICULO XIV. Las Partes intercambiarán documentación e información que contribuya al desarrollo de sus cinematografías.

ARTICULO XV. Las Partes protegerán y defenderán los derechos de autor, de conformidad con las leyes internas de cada uno de los Estados Miembros.

ARTICULO XVI. Este Convenio establece como sus órganos principales: la Conferencia de Autoridades Cinematográficas de Iberoamérica (CACI), y la Secretaría

## C-086/93

Ejecutiva de la Cinematografía Iberoamericana (SECI). Son órganos auxiliares las Comisiones a que se refiere al Artículo XXII.

ARTICULO XVII. La Conferencia de Autoridades Cinematográficas de Iberoamérica (CACI) es el órgano máximo del Convenio. Estará integrada por las autoridades competentes en la materia, debidamente acreditadas por vía diplomática, conforme a la legislación vigente en cada uno de los Estados Miembros. La CACI establecerá su reglamento interno.

ARTICULO XVIII. La CACI tendrá las siguientes funciones:

- Formular la política general de ejecución del Convenio.
- Evaluar los resultados de su aplicación.
- Aceptar la adhesión de nuevos miembros.
- Estudiar y proponer a los Estados Miembros modificaciones al presente Convenio.
- Aprobar Resoluciones que permitan dar cumplimiento a lo estipulado en el presente Convenio.
  - Impartir instrucciones y normas de acción a la SECI.
  - Designar al Secretario Ejecutivo de la Cinematografía Iberoamericana.
  - Aprobar el presupuesto anual presentado por la Secretaría Ejecutiva de la Cinematografía Iberoamericana (SECI).
  - Establecer los mecanismos de financiamiento del presupuesto anual aprobado.
  - Conocer y resolver todos los demás asuntos de interés común.

ARTICULO XIX. La CACI se reunirá en forma ordinaria una vez al año, y extraordinariamente a solicitud de más de la mitad de sus miembros o del Secretario Ejecutivo, de conformidad con su reglamento interno.

ARTICULO XX. La Secretaría Ejecutiva de la Cinematografía Iberoamericana (SECI) es el órgano técnico y ejecutivo. Estará representada por el Secretario Ejecutivo designado por la CACI.

ARTICULO XXI. La SECI tendrá las siguientes funciones:

- Cumplir los mandatos de la Conferencia de autoridades Cinematográficas de Iberoamérica (CACI).
  - Informar a las autoridades cinematográficas de los Estados Miembros, acerca de la entrada en vigor del Convenio y la ratificación o adhesión de nuevos miembros.
  - Elaborar su presupuesto anual y presentarlo para su aprobación a la Conferencia.
  - Ejecutar su presupuesto anual.
  - Recomendar a la Conferencia fórmulas que conduzcan a una cooperación más estrecha entre los Estados Miembros en los campos cinematográfico y audiovisual.
  - Programar las acciones que conduzcan a la integración y fijar los procedimientos y los plazos necesarios.



- Elaborar proyectos de cooperación y asistencia mutua.
- Informar a la Conferencia sobre los resultados de las Resoluciones adoptadas en las reuniones anteriores.
- Garantizar el flujo de la información a los Estados Miembros.
- Presentar a la Conferencia el informe de sus actividades, así como de la ejecución presupuestaria.

ARTICULO XXII. En cada una de las partes funcionará una comisión de trabajo para la aplicación de este Convenio, la cual estará presidida por la autoridad cinematográfica designada por su respectivo gobierno.

ARTICULO XXIII. El Secretario Ejecutivo gozará en el territorio de cada uno de los Estados Miembros de la capacidad jurídica y los privilegios indispensables para el ejercicio de sus funciones, de conformidad con la legislación interna de cada una de las Partes.

ARTICULO XXIV. En el caso de que existiesen acuerdos bilaterales con disposiciones más favorables sobre las materias establecidas en el presente Convenio, las Partes podrán invocar aquellas que consideren más ventajosas.

ARTICULO XXV. El presente Convenio no afectará cualesquiera acuerdos o compromisos bilaterales asumidos, en el campo de la cooperación o coproducción cinematográfica entre los Estados Miembros.

ARTICULO XXVI. El presente Convenio queda abierto a la adhesión de cualquier Estado Iberoamericano, del Caribe o Estados de habla hispana o portuguesa, previa aprobación de la CACI.

ARTICULO XXVII. Cada Parte comunicará por vía diplomática al Estado Sede de la SECI el cumplimiento de los procedimientos legales internos para la aprobación del presente convenio y el Ministerio de Relaciones Exteriores del país sede a los demás países miembros y la SECI.

ARTICULO XXVIII. Las dudas o controversias que puedan surgir en la interpretación o aplicación del presente Convenio serán resueltas por la CACI.

ARTICULO XXIX. El presente Convenio estará sujeto a ratificación y entrará en vigor cuando tres (3) de los Estados signatarios hayan efectuado el depósito del Instrumento de Ratificación en los términos del Artículo XXVII y para los demás Estados a partir de la fecha del depósito del respectivo Instrumento de Adhesión.

ARTICULO XXX. Cada una de las Partes podrá en cualquier momento, denunciar el presente Convenio mediante modificación, dirigida al Depositario, por vía diplomática. Esta denuncia surtirá efecto para la Parte interesada seis (6) meses después de la fecha en que la notificación haya sido recibida por el Depositario.

ARTICULO XXXI. Se elige como Depositario del presente Convenio al Estado sede de la SECI.

ARTICULO XXXII. Será sede de la SECI la ciudad de Caracas, República de Venezuela.

## C-086/93

Hecho en Caracas a los once días del mes de noviembre de mil novecientos ochenta y nueve en dos ejemplares, en idioma castellano y portugués, igualmente auténticos.

Por la república Argentina, Octavio Getino, Director del Instituto Nacional de Cinematografía.

Por la República Federativa del Brasil, Renato Prado Guimaraes, Embajador Extraordinario y Plenipotenciario.

Por la República de Colombia, Enrique Daníes Rincones, Ministro de Comunicaciones.

Por la República de Cuba, Julio García Espinoza, Presidente del Instituto Cubano del Arte y la Industria Cinematográfica.

Por la República de Ecuador, Francisco Huerta Montalvo, Embajador Extraordinario y Plenipotenciario.

Por el Reino de España, Miguel Marías, Director General del Instituto de la Cinematografía y de las Artes Audiovisuales del Ministerio de Cultura.

Por los Estados Unidos Mexicanos, Alejandro Sobarzo Loaiza, Embajador Extraordinario y Plenipotenciario.

Por la República de Nicaragua, Orlando Castillo Estrada, Director General del Instituto Nicarangüense de Cine (INCINE).

Por la República de Panamá, Fernando Martínez, Director del Departamento de Cine de la Universidad de Panamá.

Por la República del Perú, Elvira de la <puente de Besaccía, Directora General de Comunicación Social del Instituto Nacional de Comunicación Social.

Por la República de Venezuela, Imelda Cisneros, Encargada del Ministerio de Fomento.

Por la República Dominicana, Pablo Guidicelli, Embajador Extraordinario y Plenipotenciario.

Por la República de Bolivia, Guillermo Escobari Cusicanqui, Encargado de Negocios».

### III. INTERVENCION DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

El Ministerio de Relaciones Exteriores por intermedio de apoderado presentó por escrito las razones que a su parecer justificaban la constitucionalidad de la Ley 9 de 1992.

Para justificar la constitucionalidad de la ley objeto de control, desde el punto de vista formal, expresa que el Presidente de la República de entonces, doctor Virgilio Barco Vargas, en ejercicio de las facultades previstas en el artículo 120, numeral 20 de la Constitución Política anterior, concordante con el artículo 189 numeral 2o. de la actual Constitución, confirió el 3 de noviembre de 1989 plenos poderes al entonces Ministro de Comunicaciones para que procediera en nombre del Gobierno Nacional *A la firma, bajo reserva de ratificación de dicho instrumento en la ciudad de Caracas el 11 de*

noviembre de 1989. Luego en octubre de 1990, el Ejecutivo aprobó someter a la consideración del Congreso Nacional el Convenio de la referencia en cumplimiento de los artículos 120, 20 y 76-18 de la Carta Política de 1886.

El Convenio fue aprobado en primero y segundo debates por la Honorable Cámara de Representantes, quedando pendiente su aprobación por parte del Senado, mas fue sometido a consideración de la Comisión Especial creada por la Asamblea Nacional Constituyente *en virtud de la interpretación que dicha Corporación le dio al literal a) del Artículo Transitorio No. 6 y al Artículo Transitorio 58 de la nueva Constitución y no improbadado por ésta (sic) el día 4 de septiembre de 1991.*

Con base en lo anterior, encuentra que el Convenio de Integración Cinematográfica Iberoamericana, desde el punto de vista del procedimiento de su formación, cumplió con los mandatos constitucionales.

Para demostrar la constitucionalidad del contenido del Tratado que se revisa, señala que él es un clásico desarrollo del principio consagrado en el artículo 90. de la Constitución Política que dispone que *La política exterior de Colombia se orientará hacia la integración latinoamericana y del caribe.*, lo que se desprende de sus artículos I, III, V al XV.

Añade que este Convenio respeta el mandato constitucional contenido en el inciso primero del artículo 90. de la Carta, pues las disposiciones del mismo no atentan contra la soberanía nacional; reitera el respeto a la autodeterminación de los pueblos, fija mecanismos que siempre operarán *de conformidad con las leyes internas de cada uno de los Estados miembros* (arts. XIII y XV del Convenio), y reitera el reconocimiento de los principios de derecho internacional aceptados por Colombia, como fundamentos esenciales de las relaciones exteriores del Estado.

#### IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

Como quiera que en términos generales, el proceso de adopción interna sufrido por el Convenio bajo examen, es el mismo que el de los instrumentos públicos aprobados mediante las Leyes 8a. y 13 de 1991 "por medio de la cual se aprueba el Acuerdo sobre el Sistema Global de Preferencia Comerciales entre países en desarrollo suscrito en Belgrado el 13 de abril de 1988", y "Por medio de la cual se aprueba el Instrumento de Enmienda de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo en su 72a. reunión, Ginebra 1986", en su orden, y que la Procuraduría ya emitió su concepto acerca de la constitucionalidad de las mismas dentro de los procesos radicados bajo los números L.A.T.002 y L.A.T.005, la intervención del Procurador para esta oportunidad, se limita a transcribir algunos acápites de los conceptos referidos. Efectivamente, se traen los apartes que se refieren a los presupuestos del control de revisión, ratificación presidencial de los tratados y aprobación del Congreso.

En cuanto a la confrontación del articulado del Convenio con la Constitución Nacional, conceptúa que no se evidencia incompatibilidad alguna entre los mismos, sino que por el contrario dicho instrumento público desarrolla los fines y principios del nuevo Estado Social de Derecho, el cual se encuentra comprometido a promover la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas sobre bases de equidad, reciprocidad y convivencia nacional (art. 226 C.N.), particularmente en tratándose de acuerdos que impulsen la integración de la comunidad latinoamericana. Siendo esta comunidad parte de la iberoamericana, se hace efectivo de esta

manera el presupuesto de la integración de la región, a través de la protección de su mercado cinematográfico. La desprotección que ha padecido esta actividad en nuestros países latinoamericanos, contrasta con la serie de recursos y mecanismos de índole jurídico, político, financiero y arancelario con que cuentan los países pertenecientes a la Comunidad Económica Europea y los Estados Unidos.

Finalmente y en lo que respecta al alcance del fallo, aduce que ante la imposibilidad de conceptuar sobre la integridad de la validez intrínseca y extrínseca de la Ley 9 de 1992, solicita a esta Corporación, determine que el presente fallo sólo hará tránsito a cosa juzgada en los aspectos efectivamente examinados, especialmente los materiales, y como consecuencia, se abra la posibilidad de que una ley, como es la Ley 9 de 1992, sea demandada posteriormente por la presencia de posibles vicios en la formación y adopción del acto sujeto a control de constitucionalidad, en el término que para el efecto señala la Constitución Política.

## V. CONSIDERACIONES

### A. Competencia

Esta Corte es competente para acometer la revisión constitucional de la Ley 9 de 1992 y para pronunciarse con carácter definitivo y absoluto sobre su constitucionalidad, ya que de conformidad con el numeral 10 artículo 241 de la Constitución Nacional a ella le corresponde decidir sobre la exequibilidad de las leyes aprobatorias de los tratados internacionales. En efecto, la norma dispone:

“Artículo 241. A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones:

...

10. Decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los tratados internacionales y de las leyes que los aprueben. Con tal fin, el Gobierno los remitirá a la Corte, dentro de los seis días siguientes a la sanción de la ley. Cualquier ciudadano podrá intervenir para defender o impugnar su constitucionalidad. Si la Corte los declara constitucionales, el Gobierno podrá efectuar el canje de notas; en caso contrario no serán ratificados. Cuando una o varias normas de un tratado multilateral sean declaradas inexecutable por la Corte Constitucional, el Presidente de la República sólo podrá manifestar el consentimiento formulando la correspondiente reserva”.

### B. El presente convenio ya fue hallado exequible por esta Corte

En su momento, la Corte Constitucional a través de la sentencia No. C-589 además de que se consideró competente para llevar a cabo el examen de constitucionalidad del Convenio de la referencia, argumentando que a ella se le facultó para conocer y decidir respecto a la exequibilidad de tratados o convenios celebrados que hubiesen sido aprobados al menos por una de las Cámaras del Congreso de la República, también llevó a cabo el examen material del mismo Convenio y sobre el cual versa la Ley 9a. de 1992 que ahora se somete a control constitucional.

En dicha sentencia se efectuó el análisis de contenido del Convenio y se consideró, entre otros razonamientos, que los fines del mismo corresponden sin duda alguna a

amplios sentimientos altruistas que permiten a los pueblos latinoamericanos solidariamente desarrollar esta clase de actividades en forma compacta y concertada, en busca de alternativas capaces de hacer más competitivas las producciones del cine en estos países que por las secuelas del subdesarrollo se han ido quedando al margen en ésta y otras actividades.

Se dijo que el Convenio es útil y oportuno ya que serán muchas las ventajas y experiencias que sobrevendrán de sus ejecutorias y sobre todo porque denota el criterio integracionista que anima a los Estados de la Región porque como se ha dicho, las necesidades y los problemas que padecen estos países, están identificados por causas comunes, que merecen y exigen tratamientos y soluciones análogas y solidarias de los Estados de la Región.

### C. Vicios de procedimiento en la formación de la Ley 9a. de 1992.

En observancia del Artículo Transitorio 58 de la Constitución Nacional, esta Corte ya se pronunció por la vía del control integral, automático y previo, sobre la constitucionalidad del tratado que por esta ley se aprueba. En efecto, la competencia de la Corte Constitucional para decidir sobre la inexecutablez del instrumento internacional denominado *Convenio de Integración Cinematográfica Iberoamericana*, se la otorgó el referido artículo, en los siguientes términos:

“Artículo transitorio 58: Autorízase al Gobierno Nacional para ratificar los tratados o convenios que hubiesen sido aprobados, al menos, por una de las Cámaras del Congreso de la República”.

De esta manera, el Gobierno Nacional, una vez en vigor la Carta Política de 1991, prescindió del trámite que ante el Congreso de la República hubiere faltado y sometió el Convenio de Integración Cinematográfica Iberoamericana a la decisión de la Comisión Especial Legislativa quien no lo improbo y además lo remitió a la Corte Constitucional con el fin de dar cumplimiento a lo estipulado en el numeral 10 del artículo 241 de la Constitución Nacional.

En consecuencia, de una parte ha de anotarse que la actuación ante la Comisión Especial, se deriva del literal a) del Artículo Transitorio 60. de la Carta que contempla como atribución de la Comisión, la de improbar por la mayoría de sus miembros en todo o en parte, los proyectos de decreto que preparara el Gobierno Nacional en ejercicio de las facultades extraordinarias concedidas al Presidente de la República por el artículo Transitorio 50. *ibidem* y en otras disposiciones de la Constitución Nacional, excepto los casos de nombramientos.

En el seno de la Comisión Especial, la mayoría entendió que la facultad conferida al Gobierno por el Artículo Transitorio 58 para ratificar los tratados o convenios celebrados que hubieren sido aprobados al menos por una de las cámaras del Congreso, era una facultad extraordinaria concedida al Presidente. Por lo tanto, de conformidad con el literal a) del artículo transitorio No.6, le correspondía a la Comisión Especial improbar o no improbar.

De otra parte, la Corte estimó que si de conformidad con los antecedentes allegados, se podía establecer que a la fecha de entrada en vigor de la nueva Carta Política, el Convenio de Integración Iberoamericana se encontraba cumpliendo proceso de perfec-

cionamiento, correspondía entonces a la Corte Constitucional determinar, en esa oportunidad, la validez constitucional del mismo y de su ley aprobatoria, habida cuenta de la existencia de la disposición transitoria 58 de la Constitución Nacional.

Significa ello, que en lo que atañe a los tratados o convenios internacionales respecto de los cuales se predicare el supuesto fáctico previsto en el artículo 58 transitorio de la Carta de 1991, el Constituyente previó un singular procedimiento para la constitucional formación y expresión de la voluntad legislativa, consistente en exceptuarlo de todos los debates constitucionalmente requeridos para que un proyecto se convierta en ley de la República.

Con base en lo anterior, debe esta Corte concluir que cuando el Congreso expidió la Ley 9a. de 1992, enviada ahora para su revisión constitucional y el Gobierno la sancionó, ejercieron una competencia de que carecían, ya que idéntica materia fue sometida al trámite especial que estableció al efecto el Constituyente de 1991 y del cual se ha dado cuenta.

Se deduce pues de lo expuesto, que existe un vicio de competencia por parte del Congreso y del Ejecutivo, ya anotados, que conduce a la declaratoria de inexecutable de la Ley 9a. de 1992 y así habrá de declararse.

Con fundamento en las consideraciones expuestas, la Corte Constitucional de la República de Colombia, previos los trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

DECLARAR inexecutable la Ley 9 del 15 de Julio de 1992, por medio de la cual se aprobó el Convenio de Integración Cinematográfica Iberoamericana, suscrito en Caracas el 11 de noviembre de 1989, por las razones de incompetencia antes expuestas, sin perjuicio de la constitucionalidad del mismo Convenio declarada en sentencia No. C-589 de esta Corporación de fecha 23 de noviembre de 1992.

Cópiese, comuníquese, notifíquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional, devuélvase el expediente al Ministerio de Relaciones Exteriores y cúmplase.

SIMON RODRIGUEZ RODRIGUEZ, Presidente

CIRO ANGARITA BARON, Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO, Magistrado

FABIO MORON DIAZ, Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO, Secretaria General

La suscrita Secretaria General de la Corte Constitucional hace constar que el Magistrado doctor JAIME SANIN GREIFFENSTEIN, no firma la presente providencia, por no haber asistido a la sesión de la Sala Plena efectuada el día 26 de febrero del presente año, por encontrarse en uso de permiso justificado.

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO, Secretaria General

**SENTENCIA No. C-087  
de febrero 26 de 1993**

**TRATADO INTERNACIONAL-Aprobación/  
TRATADO INTERNACIONAL-Ratificación**

*Es requisito indispensable para la validez de todo tratado o convenio internacional que el Congreso de la República le dé su aprobación, órgano que la efectúa por medio de ley, que es sancionada por el Presidente de la República. Una vez cumplido este acto, para que dicho tratado o convenio entre en vigor se requiere que el Ejecutivo exprese su consentimiento mediante la ratificación.*

**TRATADO INTERNACIONAL-Trámite  
Excepcional/TRANSITO CONSTITUCIONAL**

*Fue el querer de la Asamblea Nacional Constituyente eximir a los tratados o convenios internacionales a que alude la norma, de una parte del trámite constitucional estatuido para su aprobación, como es su discusión y aprobación en primero y segundo debates en la Cámara Legislativa que aún no había conocido del proyecto respectivo y consecencialmente evitar la expedición de la ley correspondiente que así lo determinara, todo ello debido a la ausencia de Congreso de la República que pudiera cumplir tal labor y con el único propósito de no obstruir el proceso normal de dichos instrumentos. En consecuencia, al no existir Congreso de la República que profiriese la ley aprobatoria de estos instrumentos internacionales, lo que buscó la Asamblea Nacional Constituyente al dictar el precepto transitorio número 58 de la Carta Política, fue dispensar la actuación faltante a cargo de la otra cámara legislativa con el fin de que se pudiese continuar con el trámite, es decir, que dio su aprobación a tales tratados o convenios y suplió de esta manera uno de los requisitos exigidos por nuestro derecho local.*

**TRATADO INTERNACIONAL/CONGRESO DE LA REPUBLICA/  
COMPETENCIA/NORMA CONSTITUCIONAL TRANSITORIA-Naturaleza**

*Ante esta circunstancia surge claramente la figura de la incompetencia por parte del Congreso de la República, que le impedía expedir la ley aprobatoria del Convenio tantas veces enunciado, pues se trataba de dar aplicación a una norma exceptiva de obligatoria observancia para tal Organo como es la contenida en el artículo 58 transitorio de la Constitución Nacional,*

*en la que se autorizó al Ejecutivo para ratificar los tratados o convenios internacionales que hubieren sido aprobados al menos por una de las Cámaras Legislativas, sin ningún otro condicionamiento. Para la Corte es indudable que las disposiciones constitucionales transitorias son de carácter especial y su aplicación es preferencial y demostrado como está que al Congreso se le comunicó que el Convenio de enmienda a la Constitución de la O.I.T. se encontraba en esta Corporación para su respectivo control, por encajar dentro de lo preceptuado por el artículo 58 de la Constitución, mal podía dicha colectividad proseguir el trámite de aprobación, haciendo caso omiso de la norma superior citada. Por estas razones considera la Corte que el Congreso de la República se excedió en sus funciones al expedir, sin tener competencia para ello, la Ley 13 de 1992 que es objeto de revisión, con clara violación de lo dispuesto en el artículo 58 transitorio de la Carta Política, motivo por el cual dicho texto legal será retirado del Ordenamiento Jurídico Colombiano.*

Ref.: Expediente No. L.A.T.-002

Revisión constitucional de la Ley 13 de 1992 "Por medio de la cual se aprueba el instrumento de enmienda a la constitución de la O.I.T."

Magistrado Ponente: Dr. JAIME SANIN GREIFFENSTEIN.

Santafé de Bogotá, D. C., veintiséis (26) de febrero de mil novecientos noventa y tres (1993).

#### I. ANTECEDENTES

El Ministerio de Relaciones Exteriores hizo llegar a esta Corporación fotocopia auténtica de la Ley 13 de 1992 "Por medio de la cual se aprueba el Instrumento de Enmienda a la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 72a. reunión, Ginebra 1986", para efectos de su revisión constitucional.

Abocado el conocimiento por este Despacho se ordenó fijar en lista el negocio por el término de ley, sin que ningún ciudadano interviniera para impugnar o defender la constitucionalidad del ordenamiento legal citado.

Oído el concepto fiscal, procede la Corte Constitucional a decidir.

#### II. TEXTO DE LA LEY QUE SE REVISA

El contenido de la ley materia de revisión es el que sigue:

«LEY 13 DE 1992  
(28 de julio)

*por medio de la cual se aprueba el instrumento de enmienda a la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 72a. reunión, Ginebra, 1986.*

El Congreso de Colombia, visto el texto del Instrumento de Enmienda a la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 72a. reunión, Ginebra 1986.



## OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO

Texto del Instrumento de enmienda a la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo.

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo:

Convocada en Ginebra por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, y congregada en dicha ciudad el 4 de junio de 1986 en su septuagésima reunión.

Después de haber decidido adoptar varias enmiendas a la constitución de la Organización Internacional del Trabajo, cuestión comprendida en el séptimo punto del orden del día de esta reunión.

Adopta, con fecha veinticuatro de junio de mil novecientos ochenta y seis, el siguiente Instrumento de enmienda a la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, que será denominado Instrumento de Enmienda a la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, 1986.

ARTICULO 1. A partir de la fecha en que entre en vigor el presente Instrumento de Enmienda, las disposiciones de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, cuyo texto actualmente en vigencia aparece en la primera columna del anexo a este Instrumento, surtirán efecto tal como parecen enmendadas en la segunda columna del mencionado anexo.

ARTICULO 2. El Presidente de Conferencia y el Director General de la Oficina Internacional del Trabajo autenticarán con su firma dos ejemplares de este Instrumento de Enmienda. Uno de ellos se depositará en los archivos de la Oficina Internacional del Trabajo y el otro se remitirá al Secretario General de las Naciones Unidas para ser registrado de acuerdo con el artículo 102 de la Carta de las Naciones Unidas. el Director General remitirá una copia certificada de este Instrumento a todos los miembros de la Organización Internacional del Trabajo.

## ARTICULO 3.

1. Las ratificaciones o aceptaciones de este Instrumento de Enmienda se comunicarán al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, quien informará al respecto a los Miembros de la Organización.

2. Este Instrumento de Enmienda entrará en vigor de conformidad con las disposiciones del artículo 36 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo.

3. Al entrar en vigor este Instrumento, el Director General de la Oficina Internacional del Trabajo lo comunicará a los miembros de la Organización Internacional del Trabajo y al Secretario General de las Naciones Unidas.

## ANEXO

## CONSTITUCION DE LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO

Disposiciones en vigor el 24 de junio de 1986<sup>1</sup>.

Disposiciones enmendadas<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Las palabras suprimidas en las disposiciones en vigor en junio de 1986 figuran entre corchetes; los cambios y adiciones introducidos por las disposiciones emanadas figuran en cursivas.

**Artículo 1**

4. La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo podrá también admitir a un Estado en calidad de Miembro de la Organización por mayoría de dos tercios de los delegados presentes en la reunión, incluidos dos tercios de los delegados gubernamentales (presentes y votantes). Esta admisión surtirá efecto cuando el Gobierno del nuevo Miembro comunique al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo la aceptación formal de las obligaciones que emanan de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo.

**Artículo 1**

4. La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo podrá también admitir a un Estado en calidad de Miembro de la Organización por mayoría de dos tercios de los delegados presentes en la reunión, incluidos dos tercios de los delegados gubernamentales *que hayan tomado parte en la votación*. Esta admisión surtirá efecto cuando el Gobierno del nuevo Miembro comunique al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo la aceptación formal de las obligaciones que emanan de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo.

**Artículo 3**

9. Los poderes de los delegados y de sus consejeros técnicos serán examinados por la conferencia, la cual podrá, por mayoría de los tercios de los votos (de los delegados presentes), rechazar la admisión de cualquier delegado o consejero técnico que en opinión de la misma no haya sido designado de conformidad con el presente artículo.

**Artículo 3**

9. Los poderes de los delegados y de sus consejeros técnicos serán examinados por la Conferencia, la cual podrá por mayoría de dos tercios de los votos *emitidos*, rechazar la admisión de cualquier delegado o consejero técnico que en opinión de la misma no haya sido designado de conformidad con el presente artículo.

**Artículo 6**

Cualquier cambio (en la) sede de la Oficina Internacional del Trabajo lo decidirá la Conferencia por mayoría de dos tercios de los votos emitidos (por los delegados presentes).

**Artículo 6**

Cualquier cambio *de* sede de la Oficina Internacional del Trabajo lo decidirá la Conferencia por mayoría de dos tercios de los votos emitidos.

**Artículo 7**

1. El Consejo de Administración se compondrá de (cincuenta y seis personas: Veintiocho representantes de los Gobiernos; catorce representantes de los empleadores y catorce representantes de los trabajadores).

2. [De los veintiocho representantes de los gobiernos diez serán nombrados por los Miembros de mayor importancia industrial, y los dieciocho restantes, por los Miembros

designados al efecto por los delegados gubernamentales a la Conferencia, con exclusión de los delegados de los diez Miembros primeramente mencionados].

3. [El Consejo de Administración determinará, cada vez que sea necesario, cuáles son los Miembros de la Organización de mayor importancia industrial, y fijará las normas para que todas las cuestiones relacionadas con la designación de dichos Miembros sean examinadas por una comisión imparcial antes de que el Consejo de Administración adopte una decisión al respecto. Toda apelación interpuesta por un Miembro contra la decisión del Consejo de Administración por la que determine cuáles son los Miembros de mayor importancia industrial será resuelta por la Conferencia; pero dicha apelación no suspenderá la aplicación de la decisión mientras la Conferencia no se haya pronunciado].

### Artículo 7

1. El Consejo de Administración se compondrá de *ciento doce puestos, que se distribuirán de la siguiente manera: cincuenta y seis reservados a las personas que representan a los Gobiernos; veintiocho reservados a las personas que representan a los empleadores y veintiocho reservados a las personas que representan a los trabajadores.*

2. *Deberá estar compuesto de manera que sea lo más representativo posible teniendo en cuenta los diferentes intereses geográficos, económicos y sociales en los tres grupos que lo constituyen, sin que por ello se menoscabe la autonomía reconocida de estos grupos.*

3. *A fin de satisfacer las exigencias definidas en el párrafo 2 del presente artículo, y de asegurar la continuidad de los trabajos, cincuenta y cuatro de los cincuenta y seis puestos reservados a los representantes de los gobiernos serán atribuidos de la siguiente manera:*

a. *Estos puestos serán distribuidos entre cuatro regiones geográficas (África, América, Asia y Europa) cuya delimitación será, si resulta necesario, objeto de ajustes por acuerdo mutuo entre todos los gobiernos interesados. A cada una de esas regiones se le atribuirá un número de puestos que se basará, con igual ponderación, en el número de los Estados Miembros con que cuenta, en su población y en su actividad económica determinada según índices apropiados - producto nacional bruto o contribuciones al presupuesto de la Organización-, quedando entendido que ninguna de entre ellas dispondrá de menos de doce puestos ni de más de quince puestos. Para la aplicación del presente apartado, la distribución inicial de los puestos será la siguiente: África: trece puestos; América: doce puestos; Asia y Europa: quince y catorce puestos alternativamente.*

b) i. *Durante la Conferencia Internacional del Trabajo, los delegados gubernamentales de los Estados Miembros pertenecientes a las diferentes regiones indicadas en el apartado a) anterior, o que han sido incorporados en estas regiones por acuerdo mutuo, o han sido invitados a la conferencia regional correspondiente en las condiciones previstas en el párrafo 4 siguiente, formarán los colegios electorales encargados de designar los miembros que ocuparán los puestos que correspondan a cada una de dichas regiones. Los delegados gubernamentales de los Estados de Europa del Oeste y los delegados gubernamentales de los Estados Socialistas de Europa del Este formarán colegios electorales separados; Unos y otros se pondrán de acuerdo para repartir entre ellos los puestos que correspondan a la región y designarán de manera separada sus respectivos representantes en el Consejo de Administración.*

ii. Cuando las particularidades de una región lo exijan, los gobiernos de esta región podrán convenir en subdividirse sobre una base subregional, para designar separadamente los Miembros llamados a ocupar los puestos que correspondan a la subregión.

iii. Las designaciones serán comunicadas al Colegio de los delegados gubernamentales a la conferencia, a fin de que proclame los resultados. Si, en una región o una subregión las operaciones electorales o sus resultados fueran objeto de impugnaciones que no pudieran resolverse a esos niveles, el Colegio de los delegados gubernamentales a la Conferencia decidirá en el marco de las disposiciones del protocolo aplicable.

c) Cada colegio electoral deberá tomar las disposiciones necesarias para que un número sustancial de los Miembros designados para ocupar los puestos atribuidos a la región sean escogidos sobre la base de la importancia de su población y a fin de que quede asegurada una distribución geográfica equitativa, teniendo en cuenta en consideración otros factores tales como las actividades económicas de los Miembros interesados según las características propias de la región. Las modalidades de aplicación de esos principios serán precisadas en un protocolo convenido entre los gobiernos pertenecientes al colegio electoral, que será depositado ante el Director General de la Oficina Internacional del Trabajo.

4. Cada uno de los dos puestos restantes será atribuido por turnos a África y América, por una parte y a Asia y Europa, por otra, a fin de que cada una de estas regiones pueda asegurar, en condiciones no discriminatorias, la participación en el proceso electoral de los Estados Miembros que geográficamente forman parte de la misma o han sido incorporados a ella por acuerdo mutuo, o que son invitados a la conferencia regional correspondiente, pero que no se encuentran cubiertos ni por el protocolo de esta región ni por ningún otro, quedando entendido que dichos Estados no se podrán beneficiar de un trato privilegiado con respecto a los Estados comparables de la región. Cuando no se utilice el puesto adicional según las disposiciones que anteceden, el mismo será atribuido por la región interesada de conformidad con las disposiciones de su protocolo.

[4.] Los representantes de los empleadores y los de los trabajadores serán elegidos, respectivamente, por los delegados empleadores y los delegados trabajadores a la Conferencia.

5. Los representantes de los empleadores y los de los trabajadores serán elegidos, respectivamente, por los delegados empleadores y los delegados trabajadores a la Conferencia.

[5.] El Consejo de Administración se renovará cada tres años. Si por cualquier razón las elecciones del Consejo de Administración no pudieren celebrarse al expirar este plazo, el Consejo de Administración continuará en funciones hasta que puedan realizarse.

6. El Consejo de Administración se renovará cada tres años. Si por cualquier razón las elecciones del Consejo de Administración no pudieren celebrarse al expirar este plazo, el Consejo de Administración continuará en funciones hasta que puedan realizarse.

[6.] La forma de proveer los puestos vacantes y de designar los suplentes, y otras cuestiones análogas, podrán ser resueltas por el Consejo, a reserva de la aprobación de la Conferencia.

7. La forma de proveer los puestos vacantes y de designar los suplentes , y otras cuestiones análogas, podrán ser resueltas por el Consejo, a reserva de la aprobación de la Conferencia.

[7.] El Consejo de Administración elegirá entre sus miembros un presidente y dos vicepresidentes. Uno de estos tres cargos deberá ser desempeñado por una persona que represente a un gobierno y los otros dos por personas que representen, respectivamente, a los empleadores y a los trabajadores.

8. El Consejo de Administración elegirá entre sus miembros un presidente y dos vicepresidentes. Uno de estos tres cargos deberá ser desempeñado por una persona que represente a un gobierno y los otros dos por personas que representen, respectivamente, a los empleadores y a los trabajadores.

[8.] El Consejo de Administración fijará su propio reglamento, así como las fechas de sus reuniones. Se celebrará reunión extraordinaria cuando lo soliciten por escrito por lo menos (dieciséis) miembros del Consejo de Administración.

9. El Consejo de Administración fijará su propio reglamento, así como las fechas de sus reuniones. Se celebrará reunión extraordinaria cuando lo soliciten por escrito por lo menos *treinta y dos* miembros del Consejo de Administración.

#### **Artículo 8**

1. [El Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, será nombrado por el Consejo de Administración, del que recibirá instrucciones y ante el cual será responsable de la buena marcha de la Oficina y de la ejecución de cualesquiera otras funciones que pudieren serle confiadas].

2. El Director General o su suplente asistirá a todas las sesiones del Consejo de Administración.

#### **Artículo 8**

1. *Al frente de la Oficina Internacional del Trabajo habrá un Director General; éste será nombrado por el Consejo de Administración, que someterá el nombramiento a la aprobación de la Conferencia Internacional del Trabajo.*

2. *El Director General recibirá instrucciones del Consejo de Administración, ante el cual será responsable de la buena marcha de la Oficina y de la ejecución de cualesquiera otras funciones que pudieran serle confiadas.*

3. El Director General o su suplente asistirá a todas las sesiones del Consejo de Administración.

#### **Artículo 13**

2...

c. Las disposiciones relativas a la aprobación del presupuesto de la Organización Internacional del Trabajo, así como las concernientes al prorrateo y recaudación de las contribuciones, las fijará la conferencia por mayoría de dos tercios de los votos emitidos [por los delegados presentes], y en dichas disposiciones se establecerá que el presupuesto y las reglas concernientes al prorrateo de los gastos entre los Miembros de la organización serán aprobados por una comisión de representantes gubernamentales.

## C-087/93

4. El Miembro de la Organización que esté atrasado en el pago de su contribución financiera a la Organización no podrá votar en la Conferencia, en el Consejo de Administración, en ninguna comisión, ni en las elecciones de miembros del Consejo de Administración, si la suma adeudada fuere igual o superior al total de la contribución que deba pagar por los dos años anteriores completos. Sin embargo, la Conferencia podrá, por mayoría de dos tercios de los votos emitidos [por los delegados presentes], permitir que dicho Miembro vote, si llegare a la conclusión de que el retraso se debe a circunstancias ajenas a la voluntad del Miembro.

### **Artículo 13**

2...

c. Las disposiciones relativas a la aprobación del presupuesto de la Organización Internacional del Trabajo, así como las concernientes al prorrateo y recaudación de las contribuciones, las fijará la Conferencia por mayoría de dos tercios de los votos emitidos, y en dichas disposiciones se establecerá que el presupuesto y las reglas concernientes al prorrateo de los gastos entre los Miembros de la Organización serán aprobados por una comisión de representantes gubernamentales.

4. El Miembro de la Organización que esté atrasado en el pago de su contribución financiera a la organización no podrá votar en la Conferencia, en el Consejo de Administración, en ninguna comisión, ni en las elecciones de miembros del Consejo de Administración, si la suma adeudada fuere igual o superior al total de la contribución que deba pagar por los dos años anteriores completos. Sin embargo, la Conferencia podrá, por mayoría de dos tercios de los votos emitidos, permitir que dicho Miembro vote, si llegare a la conclusión de que el retraso se debe a circunstancias ajenas a la voluntad del Miembro.

### **Artículo 16**

2. Sin embargo, las cuestiones que hayan sido objeto de oposición continuarán inscritas en el orden del día si la Conferencia así lo decidiere por mayoría de dos tercios de los votos emitidos [por los delegados presentes].

3. Cuando la Conferencia decida, por la misma mayoría de dos tercios, que una cuestión deba ser examinada (y no se trate del caso previsto en el párrafo precedente), dicha cuestión será inscrita en el orden del día de la reunión siguiente.

### **Artículo 16**

2. Sin embargo, las cuestiones que hayan sido objeto de oposición continuarán inscritas en el orden del día si la Conferencia así lo decidiere por mayoría de dos tercios de los votos emitidos.

3. Cuando la Conferencia decida, por la misma mayoría de dos tercios *de los votos emitidos*, que una cuestión deba ser examinada (y no se trate del caso previsto en el párrafo precedente) dicha cuestión será inscrita en el orden del día de la reunión siguiente.

### **Artículo 17**

2. Las decisiones de la Conferencia se adoptarán por simple mayoría de los votos emitidos [por los delegados presentes] en todos aquellos casos en que no se requiera

mayor número de votos por disposición expresa de esta Constitución, de cualquier convenio u otro instrumento que confiera facultades a la Conferencia, o de los acuerdos financieros y presupuestarios que se adopten en virtud del artículo 13.

[3. Ninguna votación surtirá efecto si el total de votos emitidos fuere inferior a la mitad del número de delegados presentes en la reunión].

#### **Artículo 17**

2. Las decisiones de la conferencia se adoptarán por simple mayoría de los votos emitidos (*a favor y en contra*) en todos aquellos casos en que no se requiera mayor número de votos por disposición expresa de esta Constitución, de cualquier convenio u otro instrumento que confiera facultades a la Conferencia o de los acuerdos financieros y presupuestarios que se adopten en virtud del artículo 13.

*3. En los casos en que la Constitución prevea una mayoría simple de votos, esta mayoría sólo será decisiva si representa por lo menos una cuarta parte de los delegados presentes en la reunión de la Conferencia; en los casos en que la Constitución prevea una mayoría de dos tercios de los votos, esta mayoría sólo será decisiva si representa por lo menos un tercio de los delegados presentes en la reunión; en el caso en que la Constitución prevea una mayoría de tres cuartos de los votos, esta mayoría sólo será decisiva si representa por lo menos tres octavos de los delegados presentes en la reunión.*

*4. La votación sólo surtirá efecto si ha tomado parte en ella la mitad por lo menos de los delegados con derecho a voto presentes en la reunión.*

#### **Artículo 19**

2. En ambos casos, para que la Conferencia adopte en votación final el convenio o la recomendación será necesaria una mayoría de dos tercios de los votos emitidos [por los delegados presentes].

#### **Artículo 19**

2. En ambos casos, para que la Conferencia adopte en votación final el convenio o la recomendación será necesaria una mayoría de dos tercios de los votos emitidos.

#### **Artículo 21**

1. Cualquier proyecto de convenio sometido a la Conferencia que en la votación final no obtuviere una mayoría de dos tercios de los votos emitidos [por los Miembros presentes] podrá ser objeto de un convenio particular entre los Miembros de la Organización que así lo deseen.

#### **Artículo 21**

1. Cualquier proyecto de convenio sometido a la Conferencia que en la votación final no obtuviere una mayoría de dos tercios de los votos emitidos podrá ser objeto de un convenio particular entre los Miembros de la Organización que así lo deseen.

#### **Artículo 36**

Las enmiendas a la presente Constitución que adopte la Conferencia por mayoría de dos tercios de los votos emitidos [por los delegados presentes] surtirán efecto

## C-087/93

cuando sean ratificadas o aceptadas por dos tercios de los Miembros de la Organización [incluidos cinco de los diez Miembros representados en el Consejo de Administración como Miembros de mayor importancia industrial, de conformidad con las disposiciones del párrafo 3 del artículo 7 de esta Constitución].

### Artículo 36

1. A reserva de lo dispuesto en el párrafo 2 del presente artículo, las enmiendas a la presente Constitución que adopte la Conferencia por mayoría de dos tercios de los votos emitidos surtirán efecto cuando sean ratificadas o aceptadas por dos tercios de los Miembros de la Organización.

2. Si la enmienda se refiere a:

i) los objetivos fundamentales de la organización expuestos en el preámbulo de la Constitución y en la Declaración relativa a los fines y objetivos de la Organización que figura en el anexo de dicha Constitución (preámbulo; artículo 1; anexo);

ii) la estructura permanente de la Organización, la composición y las funciones de sus órganos colegiados y el nombramiento y las funciones del Director General, tal como se exponen en la Constitución (artículo 1, artículo 2, artículo 3, artículo 4, artículo 7, artículo 8 y artículo 17);

iii) las disposiciones constitucionales relativas a los convenios y recomendaciones internacionales del trabajo (artículos 19 a 35 y artículo 37);

iv) las disposiciones del presente artículo, la enmienda sólo se considerará adoptada si recibe las tres cuartas partes de los votos emitidos y no entrará en vigor hasta que haya sido ratificada o aceptada por las tres cuartas partes de los Miembros de la organización.

Bogotá, D. E., diciembre 18 de 1989

Aprobado, sométase a la consideración del honorable Congreso Nacional para los efectos constitucionales.

Siguen firmas.

DECRETA:

ARTICULO PRIMERO. Apruébase el Instrumento de Enmienda a la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 72a. Reunión, Ginebra 1986.

ARTICULO SEGUNDO. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1o. de la Ley 7a. de 1944, el Instrumento de Enmienda a la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo aceptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 72a. Reunión, Ginebra 1986, que por el artículo primero de esta ley se aprueba, obligará al país a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional.

ARTICULO TERCERO. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

Dada en Santafé de Bogotá, D. C., a los ... días del mes de ... de mil novecientos noventa y dos (1992).

Siguen firmas».



### III. CONCEPTO FISCAL

El jefe del Ministerio Público emite la vista fiscal en oficio número 094 del 9 de octubre de 1992 en la que solicita a la Corte que declare exequible la ley objeto de revisión, con la aclaración de que “el fallo sólo hará tránsito a cosa juzgada en los aspectos efectivamente examinados, especialmente los materiales, y como consecuencia, se abra la posibilidad de que la ley 13 sea demandada posteriormente por la presencia de posibles vicios en la formación y adopción del acto sujeto a control de constitucionalidad, en el término que para el efecto señala la Constitución Política”.

En extenso y juicioso estudio el Procurador empieza analizando temas como los presupuestos del control de revisión constitucional sobre tratados internacionales y leyes aprobatorias, la adopción de convenios internacionales en general y particularmente los de la Organización Internacional del Trabajo, para luego señalar que “La Asamblea Nacional Constituyente aprobó un sinnúmero de disposiciones transitorias, una de las cuales facultó de manera excepcional al Gobierno para ratificar los convenios o tratados que hubieren sido aprobados por una de las Cámaras Legislativas, obviamente sin necesidad de que continuara con el trámite constitucional de rigor, sin embargo, el Gobierno no dio cumplimiento a esta facultad sino que lo sometió a dos instancias incompetentes de control: la de la Comisión Especial revestida de un poder de veto y sin potestad legislativa, para improbar cierta clase de actos gubernamentales, entre los que no se encontraban los tratados internacionales; y la de control previo de constitucionalidad a cargo de la Corte Constitucional, para los tratados internacionales y sus leyes aprobatorias, requisito éste que no se dio en los que hacían tránsito en el Congreso de la República”.

Y añade que si bien es cierto la Constitución Nacional habilitó, en el artículo 58, al Presidente de la República para ratificar los convenios o tratados que hubiesen sido aprobados al menos por una de las Cámaras del Congreso, “también lo es, que el Gobierno inexplicablemente defirió (sic) ejercitar tal autorización... y entre tanto, el Congreso elegido el 27 de octubre de 1991, comenzó a sesionar y a dar curso a algunos proyectos de leyes”, entre los que se encuentra el que aprueba el texto de enmienda a la Constitución de la OIT, que es materia de revisión a pesar de que el Ministerio de Relaciones Exteriores había comunicado al Congreso “que no era necesario continuar con los trámites para adoptarlo como ley por que el artículo 58 ordenó al Ejecutivo ratificarlos sin tal requisito”, además de que dicho convenio “se hallaba sometido a control de la Corte Constitucional”.

A renglón seguido manifiesta que para su despacho “la continuación del trámite ordenado por el Congreso de la República, constituye el ejercicio normal de sus atribuciones constitucionales, especialmente la de hacer las leyes aprobando o improbando los tratados que el Gobierno celebre con otros Estados o con entidades de Derecho Internacional (art. 150-16), ante la omisión presidencial para ratificar dichos instrumentos internacionales que hasta la entrada en vigencia de la Constitución actual, hacían el curso de rigor para su adopción válida como también lo ordenaba la Carta anterior. Además, la decisión del Congreso se produce antes de que los tratados en cuestión hubieren sido ratificados por el Presidente de la República, de acuerdo con la autorización transitoria 58 de la Constitución”.

Finalmente aduce el Ministerio Público que las habilitaciones contenidas en las disposiciones transitorias debían ejercerse “en los precisos términos y plazos señalados en las mismas, pero que ninguna tenía vocación intemporal o carácter indefinido, y así debe entenderse el artículo transitorio 58, que aunque no fija plazo específico no puede comprenderse que estuviese abierta en el tiempo hasta cuando así lo quisiere el Gobierno Nacional. Como se trataba de una autorización otorgada con base en una disposición transitoria, resulta incuestionable que si el Gobierno no la utilizaba oportunamente, como en efecto no lo hizo al dilatarla innecesariamente, entonces el Congreso en ejercicio de sus atribuciones naturales o inherentes a su titularidad legislativa, particularmente la de aprobar los tratados y convenios podía continuar el trámite constitucional legislativo -a falta de prueba parece que así fue- e incorporar al ordenamiento interno el convenio de enmienda a la OIT”.

En consecuencia concluye manifestando “no tengo objeción constitucional alguna a la decisión del Congreso de continuar el trámite y expedir la ley aprobatoria del Convenio sujeto a control de revisión en el proceso de la referencia. Mucho más cuando el Legislador por excelencia, al reanudar sus sesiones en la primera legislatura de 1992, encontró unos convenios y tratados internacionales que no habían sido ratificados por el Gobierno, lo cual en manera alguna obstaculizaba su misión constitucional de darle validez a estos instrumentos para incorporarlos legítimamente a nuestro derecho interno. Igualmente se advierte que la autorización del artículo 58 transitorio no significa o se traduce en una sustitución o superposición a las atribuciones inherentes al Legislador, por la vocación estrictamente transitoria de la autorización y por la abstención del Gobierno Nacional en ratificarlos, por haber diferido esta actuación de proyección y compromiso internacional. En resumen, si el Gobierno Nacional no ratificaba los tratados, no quedaba otra vía que continuar con el trámite de adopción y aprobación legislativa exigido por el artículo 224 y demás normas concordantes de la Constitución Política”.

#### IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

##### a. Competencia.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241-10 de la Carta Política, corresponde a esta Corporación ejercer el control automático u oficioso de constitucionalidad de las leyes aprobatorias de tratados o convenios internacionales, categoría a la cual pertenece la Ley 13 de 1992 enviada por el Ministerio de Relaciones Exteriores para su revisión.

##### b. Aprobación de tratados o convenios internacionales.

Al tenor de lo prescrito por el artículo 224 del Ordenamiento Superior, es requisito indispensable para la validez de todo tratado o convenio internacional que el Congreso de la República le dé su aprobación, órgano que la efectúa por medio de ley, que es sancionada por el Presidente de la República.

Una vez cumplido este acto, para que dicho tratado o convenio entre en vigor se requiere que el Ejecutivo exprese su consentimiento mediante la ratificación.

Dice así la norma en comento:

“Los Tratados, para su validez, deberán ser aprobados por el Congreso. Sin embargo, el Presidente de la República podrá dar aplicación provisional a los Tratados de naturaleza económica y comercial aprobados en el ámbito de organismos internacionales, que así lo dispongan. En este caso tan pronto como un tratado entre en vigor provisionalmente, deberá enviarse al Congreso para su aprobación. Si el Congreso no lo aprueba, se suspenderá la aplicación del tratado”.

Por su parte, el artículo 150-16 *ibidem*, al describir las funciones que debe cumplir el Congreso señala:

“Aprobar o improbar los tratados que el Gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional. Por medio de dichos tratados podrá el Estado, sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional transferir parcialmente determinadas atribuciones a organismos internacionales, que tengan por objeto promover o consolidar la integración económica con otros Estados”.

No hay duda entonces de la obligatoriedad por parte del Órgano Legislativo de dar su aprobación o improbación para la validez e incorporación de los instrumentos internacionales referidos.

### c. Excepción a dicha regla general

Sin embargo, fue el mismo constituyente quien al establecer los mandatos superiores que consideró necesarios para hacer posible el tránsito normativo constitucional, consignó en el artículo 58 transitorio lo siguiente:

“Autorízase al Gobierno Nacional para ratificar los tratados o convenios celebrados que hubiesen sido aprobados, al menos, por una de las Cámaras del Congreso de la República”.

Como se puede observar fue el querer de la Asamblea Nacional Constituyente eximir a los tratados o convenios internacionales a que alude la norma antes transcrita, de una parte del trámite constitucional estatuido para su aprobación, como es su discusión y aprobación en primero y segundo debates en la Cámara Legislativa que aún no había conocido del proyecto respectivo y consecuentemente evitar la expedición de la ley correspondiente que así lo determinara, todo ello debido a la ausencia de Congreso de la República que pudiera cumplir tal labor y con el único propósito de no obstruir el proceso normal de dichos instrumentos.

En esta misma disposición se autorizó al Presidente de la República para ejercer ese acto jurídico internacional mediante el cual el Estado manifiesta su consentimiento de obligarse con relación a aquellos convenios o tratados internacionales, es decir, ratificarlos, actuación que en todo caso es posterior a la expedición de la ley aprobatoria, y sin la cual no entra a regir el tratado.

En consecuencia, considera la Corte que al no existir Congreso de la República que profiriese la ley aprobatoria de estos instrumentos internacionales, lo que buscó la Asamblea Nacional Constituyente al dictar el precepto transitorio número 58 de la Carta Política, fue dispensar la actuación faltante a cargo de la otra cámara legislativa con el fin de que se pudiese continuar con el trámite, es decir, que dio su aprobación a tales tratados o convenios y suplió de esta manera uno de los requisitos exigidos por nuestro derecho local.

Y fue por ello que el Ministerio de Relaciones Exteriores hizo llegar a esta Corporación con oficio número 31615 del 2 de diciembre de 1991, varios tratados, entre otros, el "Texto del Instrumento de Enmienda a la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo", por cuanto se daban las circunstancias contenidas en la norma constitucional citada, ya que el proyecto de ley número 164 de 1990, había sido aprobado por la Cámara de Representantes y se encontraba en tránsito en el Senado de la República cuando entró en vigencia la actual Constitución y ante tal acontecimiento esta Corte procedió a efectuar la revisión del convenio aludido frente a los distintos cánones que integran la Carta Política, resolviendo en sentencia No. C-562 del 22 de octubre de 1992 declararlo EXEQUIBLE por cuanto no contrariaba precepto superior alguno, decisión que fue comunicada al Gobierno Nacional para los efectos consiguientes.

**d. La Ley 13 de 1992.**

No obstante lo anterior, observa con extrañeza este Tribunal que el Congreso de la República que inició labores el 1o. de diciembre de 1991 prosiguió con el trámite legislativo para dar aprobación al Convenio Internacional denominado "Texto del Instrumento de Enmienda de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo" que concluyó con la expedición de la Ley 13 de julio 28 de 1992, materia de examen, a pesar de la existencia del artículo 58 transitorio de la Constitución Nacional y de la advertencia que dice haberle hecho el Ministerio de Relaciones Exteriores y que aparece a folio 10 del expediente en el que se lee: "Así mismo, esta Entidad manifestó al Congreso de la República, que por corresponder dichos tratados a los previstos en el artículo transitorio No. 58 de la Carta, estimaba innecesario proseguir el trámite de los mismos ante dicha Corporación. Sin embargo, el Órgano Legislativo consideró pertinente culminar el trámite de aprobación de dichos tratados".

Ante esta circunstancia surge claramente la figura de la incompetencia por parte del Congreso de la República, que le impedía expedir la ley aprobatoria del Convenio tantas veces enunciado, pues se trataba de dar aplicación a una norma exceptiva de obligatoria observancia para tal Órgano como es la contenida en el artículo 58 transitorio de la Constitución Nacional, en la que se autorizó al Ejecutivo para ratificar los tratados o convenios internacionales que hubieren sido aprobados al menos por una de las Cámaras Legislativas, sin ningún otro condicionamiento.

Para la Corte es indudable que las disposiciones constitucionales transitorias son de carácter especial y su aplicación es preferencial y demostrado como está que al Congreso se le comunicó que el Convenio de enmienda a la Constitución de la OIT se encontraba en esta Corporación para su respectivo control, por encajar dentro de lo preceptuado por el artículo 58 de la Constitución, mal podía dicha colectividad proseguir el trámite de aprobación, haciendo caso omiso de la norma superior citada.

Por estas razones considera la Corte que el Congreso de la República se excedió en sus funciones al expedir, sin tener competencia para ello, la Ley 13 de 1992 que es objeto de revisión, con clara violación de lo dispuesto en el artículo 58 transitorio de la Carta Política, motivo por el cual dicho texto legal será retirado del Ordenamiento Jurídico Colombiano.

Finalmente, conviene aclarar al Procurador General de la Nación que esta Corporación una vez hechas las consideraciones del caso, estimó inconducente e impertinente decretar las pruebas que su despacho echa de menos, relacionadas con el trámite de formación de la Ley 13 de 1992, dada la determinación que sobre ella se adoptaría, que no es otra que la declaratoria de su inexecutableidad.

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

R E S U E L V E :

Es INEXEQUIBLE la Ley 13 de julio 28 de 1992 "Por medio de la cual se aprueba el Instrumento de Enmienda a la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 72a. reunión, Ginebra 1986".

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

SIMON RODRIGUEZ RODRIGUEZ, Presidente

CIRO ANGARITA BARON, Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO, Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, Magistrado

FABIO MORON DIAZ, Magistrado

JAIME SANIN GREIFFENSTEIN, Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO, Secretaria General

## **SENTENCIA No. C-088 de febrero 26 de 1993**

### **TRATADO INTERNACIONAL-Trámite Excepcional**

*Respecto de los tratados o convenios internacionales respecto de los cuales se predica el supuesto fáctico previsto en el artículo 58 transitorio de la Carta de 1991, el Constituyente contempló un especialísimo procedimiento para la formación y expresión de la voluntad legislativa, consistente en exceptuarlo tanto de los cuatro (4) debates que, de ordinario exige la Carta para que un proyecto se convierta en ley de la República, como de la sanción presidencial. En relación con los tratados que se encontraren en la situación descrita, el Constituyente dio por satisfecho el requisito constitucional de aprobación congresional con su discusión y aprobación en primero y segundo debates en una de las dos cámaras legislativas, siempre y cuando ambos tuvieren lugar en la misma.*

### **TRATADO INTERNACIONAL/CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD/ CONGRESO DE LA REPUBLICA/COMPETENCIA**

*Tanto el Congreso como el Presidente de la República desbordaron sus competencias constitucionales al pretender expedir -el primero- y sancionar -el segundo- leyes sobre materias que, sustraídas expresamente de los procedimientos ordinarios de actuación de tales poderes, el Constituyente sometió a un especialísimo proceso de gestación, tal como el previsto en el artículo 58 transitorio respecto de los tratados y convenios internacionales que, al momento de entrar a regir la nueva Carta Política ya hubiesen sido aprobados por una de las dos Cámaras. Mal podían el Senado y el Presidente de la República hacer caso omiso del mandato constitucional citado, y proseguir con el trámite de aprobación y de expedición de la referida ley. Dicho proceder comporta ostensible transgresión a la disposición transitoria No. 58 de la Carta, razón que siendo de por sí suficiente para declarar la inexequibilidad de la ley.*

### **TRATADO INTERNACIONAL-Ratificación/CORTE CONSTITUCIONAL/ COMPETENCIA/CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD**

*La ratificación presidencial de los Tratados Internacionales está condicionada a la decisión jurisdiccional de control constitucional que pronuncie la Corte Constitucional. Respecto de esta*

*clase de actos, el control previo, la única ratificación presidencial constitucionalmente válida es la que se efectúe después de que la Corte Constitucional, como resultado de la culminación del proceso de revisión constitucional que le compete efectuar al tenor de lo dispuesto en artículo 241-10 de la Carta, lo declare ajustado a la Constitución.*

Sala Plena

Radicación L.A.T. 004

Revisión Constitucional de la Ley 11 de 21 de julio de 1992, "por medio de la cual se aprueba el Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales, adoptado en Ginebra el 8 de junio de 1977".

(Protocolo I)

Magistrado Ponente: Dr. CIRO ANGARITA BARON

Sentencia aprobada mediante Acta No. 17

Santafé de Bogotá, D. C., febrero 26 de mil novecientos noventa y tres (1993).

#### I. ANTECEDENTES

Mediante oficio S.J. 24102, el Ministerio de Relaciones Exteriores remitió a esta Corte copia de la Ley 11 de 1992, por medio de la cual el Congreso de la República aprobó el 21 de julio de 1992 el Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo I), así como copia del texto de este instrumento certificada por el jefe encargado de la División de Asuntos Jurídicos, para su revisión constitucional.

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en sesión efectuada el 13 de agosto del pasado año, de conformidad con el Programa de Trabajo y Reparto aprobado para ese mes, repartió al suscrito el negocio materia de revisión en el presente proceso.

Con el fin de observar lo dispuesto en el artículo 44 del decreto 2067 de 1991 que sujeta la tramitación de las revisiones oficiosas de las leyes aprobatorias de tratados internacionales al procedimiento ordinario previsto para las leyes estatutarias, el Magistrado Ponente, mediante providencia de agosto 31 de 1992, decretó la práctica de pruebas y ordenó la fijación en lista del negocio en la Secretaría General por el término de diez (10) días para asegurar la intervención ciudadana que consagran los artículos 242-1 C.N. y 7o. inciso 2o. del decreto antes citado.

Así también ordenó que se surtieran las comunicaciones de rigor al señor Presidente de la República, al señor Presidente del Congreso y a la señora Ministra de Relaciones Exteriores. Extendió la referida comunicación al Defensor del Pueblo y al Director de la Comisión Andina de Juristas.

Finalmente, dispuso que se surtiera el traslado al señor Procurador General de la Nación quien oportunamente rindió el concepto de su competencia.

Cumplidos, como están, los trámites y requisitos constitucionales y legales, procede la Corte Constitucional a resolver.

## II. TEXTO

Se transcribe a continuación el texto de la Ley 11 de 1992, aprobatoria del Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales, adoptado en Ginebra el 8 de junio de 1977 (Protocolo I), el cual corresponde a la copia certificada que remitió el Ministerio de Relaciones Exteriores.

(Nota de Relatoria: El texto por el cual se aprueba el Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra se publicó en el Tomo 6, páginas 605 a 675 de la "Gaceta de la Corte Constitucional" de 1992, Sentencia C-574 de octubre 28 de 1992.)

## III. PRUEBAS

En ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, el suscrito Magistrado Ponente decretó pruebas con miras a allegar al proceso copia auténtica del expediente legislativo y de todos los antecedentes del proyecto que culminó con la expedición de la que es hoy la Ley 11 de julio 21 de 1992, para lo cual -por intermedio de la Secretaría General- ofició al Presidente de la Cámara de Representantes y del Senado de la República.

A dichos funcionarios le solicitó así mismo información sobre el proponente del proyecto de ley (i); las razones de orden constitucional en que se fundamentó (ii); las razones de orden constitucional y legal que sirvieron de sustento a su tramitación tanto a nivel de Comisión como de Plenaria (iii); la interpretación que esa Corporación ha dado a su competencia legislativa respecto de los tratados previstos en el artículo 58 transitorio de la Constitución Política (iv); el alcance dado al referido artículo transitorio de la Constitución Política (v); las razones por las cuales se consideró competente para aprobar el susodicho tratado mediante ley (vi); el conducto y procedimiento que el Ministerio de Relaciones Exteriores siguió para expresar ante ese cuerpo la opinión del Gobierno según la cual "por corresponder ... -entre otros, el tratado objeto de la presente ley aprobatoria- a los previstos en el artículo transitorio No. 58 de la Carta estimaba *innecesario* proseguir el trámite de los mismos ante dicha Corporación" (vii); el conducto y procedimiento seguido por el Congreso para informar al Gobierno Nacional que "... el órgano legislativo consideró *pertinente* culminar el trámite de aprobación de dichos Tratados" (viii).

Igualmente, solicitó a la Ministra de Relaciones Exteriores que informara sobre las razones por las cuales ese Despacho "manifestó al Congreso que por corresponder dichos Tratados a los previstos en el artículo Transitorio No. 58 de la Carta estimaba *innecesario* proseguir el trámite de los mismos ante dicha Corporación" (i); que indicara también ante quién, cuándo y a raíz de qué hecho ese Ministerio expresó la citada opinión; y si ella fue comunicada oficialmente por escrito (ii); acerca de si aparte del carácter necesario o "innecesario" del trámite de los proyectos de ley relativos a los tratados comprendidos en el artículo 58 transitorio de la Constitución Política, ese Ministerio evaluó o conceptuó sobre su constitucionalidad (iii); en caso afirmativo, sobre el concepto emitido y sobre si éste fue comunicado oficialmente por escrito al Congreso de la República (iv); sobre los argumentos en que se basó ese Ministerio para afirmar que "... el órgano legislativo consideró *pertinente* culminar el trámite de aprobación de dichos Tratados, ante quién, cuándo y por cuál conducto el Congreso de



la República expresó la citada opinión y si la misma fue comunicada oficialmente por escrito. En caso afirmativo, suministrar con destino a las presentes diligencias copia certificada de los folios pertinentes (v); si el Congreso de la República se había limitado a evaluar la *pertinencia de "proseguir el trámite"* de los proyectos de ley relativos a los tratados comprendidos en el artículo 58 transitorio de la Constitución Política, o, por el contrario, también evaluó o conceptuó sobre su constitucionalidad. En caso afirmativo, ¿cuál fue su concepto? ¿Fue este comunicado oficialmente por escrito al Gobierno por conducto del Ministerio de Relaciones Exteriores? En caso afirmativo, suministrar con destino a las presentes diligencias copia certificada de los folios pertinentes (vi).

A los elementos de juicio aportados por el material probatorio se hará referencia, en lo pertinente, en el acápite VI, a propósito de las consideraciones en que la Corte Constitucional fundamentará su fallo en el presente caso.

#### IV. INTERVENCIONES

En respuesta a las comunicaciones que se surtieron en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 11 del Decreto 2067 de 1991, el Ministerio de Relaciones Exteriores -por conducto de su Subsecretaría Jurídica-, solicitó que en las presentes diligencias se tuviera en cuenta la argumentación que ese despacho expuso en el proceso ACTI-006, en apoyo de la constitucionalidad del "Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales, adoptado en Ginebra el 8 de junio de 1977" (Protocolo I).

#### V. EL MINISTERIO PÚBLICO

El Jefe del Ministerio Público emitió la vista fiscal en oficio 132 de diciembre 10 de 1992. En ella solicita a la Corte Constitucional declarar exequible la ley objeto de revisión.

El señor Procurador General de la Nación comienza por adentrarse en el análisis de los presupuestos constitucionales del control de tratados y convenios internacionales.

Luego analiza la aprobación que el Congreso dio al Protocolo I en virtud de la ley en revisión. A propósito de la validez constitucional de tal actuación, expresa:

"Es evidente que la Constituyente habilitó al Presidente de la República para 'ratificar los tratados y convenios celebrados que hubiesen sido ratificados a lo menos, por una de las Cámaras del Congreso de la República' (artículo transitorio 58), pero también lo es, que *el Gobierno inexplicablemente defirió ejercitar tal autorización y*, entretanto, el Congreso elegido el 27 de octubre de 1991, comenzó a sesionar y a dar curso a algunos proyectos de leyes, entre los que se encontraban los remitidos a esa Corporación por la Cancillería.

"Para el Despacho, la continuación del trámite ordenado por el Congreso de la República, constituye el ejercicio normal de sus atribuciones naturales constitucionales, especialmente la de hacer las leyes aprobando o improbando los tratados que el Gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional (art. 150-16), ante la omisión presidencial de ratificar dichos instrumentos internacionales que hasta la entrada en vigencia de la Constitución actual, hacían el curso de rigor, para su adopción válida, como también lo ordenaba la Carta anterior. Además, la decisión del

Congreso se produce antes de que los tratados en cuestión hubieran sido ratificados por el Presidente de la República, de acuerdo con la autorización transitoria 58.

“Lo anterior, exige dejar sentado que la Asamblea Nacional Constituyente en lo que precisamente se denomina ‘disposiciones transitorias’ precisamente otorgaba al Ejecutivo un conjunto de habilitaciones y autorizaciones que debían ejercitarse en los precisos términos y plazos señalados en la misma, pero que ninguna tenía ni podía tener vocación intemporal o carácter indefinido, y así debe entenderse el artículo transitorio 58, que aunque no fija plazo específico no puede comprenderse que estuviese abierta en el tiempo hasta cuando así lo quisiere el Gobierno Nacional.

“Como se trataba de una autorización otorgada con base en una disposición transitoria, resulta incuestionable que si el Gobierno no la utilizaba, como en efecto no lo hizo al dilatarla innecesariamente, entonces el Congreso en ejercicio de sus atribuciones naturales inherentes a su titularidad legislativa, especialmente la de aprobar los tratados y convenios, podía continuar el trámite constitucional legislativo e incorporar al Ordenamiento el Protocolo pluricitado, para darle validez como lo ordena el artículo 224 de la Constitución vigente” (Fls. 7 a 9).

Adentrándose en la materia propia de la ley *sub examine*, se refiere a la regulación de los conflictos armados y a sus antecedentes constitucionales; a los instrumentos internacionales que conforman el ordenamiento internacional positivo aplicable a los conflictos armados de carácter interno o internacional; al *minimum humanitario* contenido en el sistema constitucional colombiano y al derecho internacional humanitario en la Constitución; a la no afectación del estatuto jurídico que, conforme al artículo 30. común a los cuatro Convenios de Ginebra, es aplicable a las partes en conflicto; al contenido normativo de éstos así como al del Protocolo I. Sobre este último observa:

“El Protocolo I Adicional a los Convenios de Ginebra, sujeto a control constitucional de revisión, no ofrece reparo alguno de inconstitucionalidad, puesto que el conjunto de sus disposiciones tiende objetivamente a garantizar el respeto y protección del derecho a la vida, al medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado limitando el uso de la fuerza por los sujetos involucrados en un conflicto armado. Así mismo, tiene como objetivo evitar la guerra, y en su defecto limitar los métodos y medios de hacer la guerra, todo en aras del derecho a la paz, como elemento estructural de la convivencia pacífica en el marco de las relaciones internacionales” (Fl. 39).

## VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

### A. Competencia

Esta Corte es competente para acometer la revisión constitucional de la Ley 11 de 1992 y para pronunciarse con carácter definitivo y absoluto sobre su constitucionalidad, según lo dejó sentado al definir el alcance del numeral 10 del artículo 241 de la Carta, con fundamento en estudio que el suscrito ponente<sup>1</sup> realizó por encargo de la Sala Plena, en el cual, entre otras, examinó los alcances de la vía del control integral,

<sup>1</sup> Corte Constitucional. Despacho del honorable Magistrado Ciro Angarita Barón. “El control de constitucionalidad de los tratados públicos y de sus leyes aprobatorias en las Constituciones de 1886 y 1991. Naturaleza, contenido y alcance.” Santafé de Bogotá, marzo 26, 1992, s/p.

automático y previo de los tratados internacionales y las leyes aprobatorias de los mismos. Así consta en Acta No. 52 correspondiente a la sesión celebrada en abril (6) seis del pasado año.

Conviene así mismo recordar que el Protocolo I fue uno de los instrumentos cobijados por el referido estudio y que de ellos se predicó la siguiente observación:

“el trámite *sui generis* y de carácter excepcional que sufrieron por razón del tránsito constitucional no desvirtúa en nada su naturaleza de verdaderos tratados en vías de formación”<sup>2</sup>.

### **B. La cosa juzgada material**

Para los efectos de la presente revisión oficiosa es también pertinente tener en cuenta que en el expediente ACTI-06, que concluyó con la sentencia C-574 de octubre 28 de 1992, esta Corte examinó la constitucionalidad material del Protocolo I, declarándolo exequible.

En consideración a los efectos de cosa juzgada, de carácter definitivo y *erga omnes* que produjo la referida decisión, respecto de la constitucionalidad material del instrumento que es objeto de la presente revisión, corresponderá estarse a lo ya resuelto por la Corte Constitucional en la citada providencia. Así se dispondrá en la parte resolutive del presente fallo.

### **C. El pronunciamiento de mérito: la Ley 11 de 1992**

#### **a. La materia**

Como la materia del Protocolo I ya fue objeto de pronunciamiento por parte de este cuerpo judicial en la referida sentencia C-574 y existe cosa juzgada material respecto de ella, la Corte, en el presente caso, circunscribirá su examen al procedimiento de formación de la Ley 11 de 1992, aprobatoria del instrumento en cuestión.

#### **b. El Protocolo I: Antecedentes**

Conviene recordar ciertos aspectos atinentes al Protocolo I, adicional a los cuatro Convenios de Ginebra, algunos de los cuales fueron acotados en el proceso que dio lugar a la sentencia que se cita:

1. El Protocolo I, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados de carácter internacional, por su contenido normativo, forma parte del *corpus* del derecho internacional humanitario, el cual, a su turno, es parte integrante del *ius cogens*, o conjunto normativo cuya obligatoriedad y fuerza vinculante emana del respaldo universal que a sus preceptos da la comunidad internacional en su conjunto, la que además considera que sus normas no admiten acuerdo en contrario.

En lo atinente al tratamiento jurídico de la guerra, el derecho internacional humanitario ha rebasado la regulación del derecho de la guerra, propia del denominado Derecho de La Haya, contenido en los Convenios de 1899 y 1907 (*ius ad bellum*) y se

<sup>2</sup> *Ibidem*, págs. 96 y 97.

ha adentrado en los aspectos globales del conflicto (*ius in bello*) con una perspectiva civil y humanitaria, inherente al comúnmente conocido como Derecho de Ginebra.

De la primera corriente son características tanto una perspectiva estatal como una óptica eminentemente reguladora del conflicto. De la segunda son notas distintivas, una perspectiva universal así como una dimensión civilista y humanizante del conflicto armado mismo y de sus consecuencias.

El Protocolo I, protege a las víctimas de conflictos armados de carácter internacional; el Protocolo II a las de conflictos armados internos.

Estos instrumentos, -también conocidos como los dos Protocolos adicionales de 1977- complementan los cuatro Convenios suscritos por la Conferencia Diplomática reunida en Ginebra el 12 de agosto de 1949.

Los instrumentos citados son más comúnmente conocidos como los cuatro Convenios de Ginebra de 1949. En su orden, son:

I. Convenio para mejorar la suerte de los heridos y enfermos de las fuerzas armadas en campaña;

II. Convenio para mejorar la suerte de los heridos, enfermos y náufragos de las fuerzas armadas en el mar;

III. Convenio relativo al trato de los prisioneros de guerra;

IV. Convenio relativo a la protección de las personas civiles en tiempos de guerra.

Los citados Convenios fueron aprobados mediante la Ley 5a. de 1960, la cual fue declarada exequible mediante sentencia No. 99 de noviembre 9 de 1989 por la Corte Suprema de Justicia -Sala Plena-, con ponencia del Magistrado Hernando Gómez Otálora, en lo atinente a los vicios imputados a su procedimiento de formación.

2. Colombia estuvo representada y participó en la Conferencia diplomática para la reafirmación y el desarrollo del Derecho Internacional Humanitario en la que se adoptó el texto de los Protocolos I y II, la cual tuvo lugar en Suiza en las sesiones de febrero 20 - marzo 29 de 1974; febrero 3 - abril 18 de 1974; abril 21 - junio 11 de 1976 y marzo 17 a junio 10 de 1977.

3. Para los Estados que, como Colombia, no fueron signatarios de los referidos Protocolos, quedó abierta la posibilidad de vincularse a ellos como parte, mediante el mecanismo de la adhesión conforme al artículo 94 de los mismos, que dice:

“El presente Protocolo quedará abierto a la adhesión de toda parte en los Convenios no signatarios de este Protocolo. Los instrumentos de adhesión se depositarán en poder del depositario”<sup>3</sup>(Consejo federal suizo, conforme al art. 93 *ibidem*).

#### c. El proceso de formación de la ley aprobatoria del Protocolo I.

Por lo que hace al proceso de formación de la ley aprobatoria del Protocolo I, obsérvase que tanto en los antecedentes legislativos del proyecto de Ley No. 137

<sup>3</sup> Fl. 50.

Cámara/141 Senado, que culminó en la expedición de la misma, los cuales fueron remitidos por el Congreso de la República en cumplimiento del decreto de pruebas ordenado por el Magistrado Ponente, así como en la información suministrada por la Ministra de Relaciones Exteriores, constan los siguientes hechos atinentes al trámite de aprobación sufrido por el Protocolo I ante el derecho interno:

- El Protocolo I, adicional a los cuatro Convenios de Ginebra de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales adoptado en Ginebra el 8 de junio de 1977, fue aprobado por el Ejecutivo el 17 de octubre de 1990 (Fl. 155).

- El proyecto de ley inicia su proceso de formación bajo la vigencia de la Carta de 1886. Por su pertinencia para el presente examen, cabe destacar los siguientes pasos cumplidos por entonces:

- El Ministerio de Relaciones Exteriores, a través del Dr. Luis Fernando Jaramillo - a la sazón titular de esa cartera- sometió el 17 de octubre de 1990 el proyecto de ley aprobatoria del instrumento en cuestión a la consideración del Congreso, para los efectos constitucionales relacionados con su aprobación.

- La Cámara de Representantes recibió el proyecto de ley el 24 de octubre de 1990, siendo radicado bajo el No. 137/1990 (Fl. 92).

- La Comisión II Constitucional Permanente de esa Corporación, en sesión del 21 de noviembre del mencionado año y con ponencia del Representante José Guerra de la Espriella, aprobó por unanimidad, en primer debate la referida iniciativa; así mismo, ordenó darle curso para segundo debate, siendo aprobado en la plenaria de esa Cámara el 11 de diciembre de 1990 (Fl. 82).

- El 12 de diciembre de 1990 la Cámara de Representantes envió el proyecto al Senado de la República para que allí continuara su trámite. En dicha Corporación fue repartido el 9 de abril de 1992 y radicado con el No. 141/92.

Ahora bien, durante la legislatura de 1992, esto es, bajo la vigencia de la Constitución de 1991, se surtieron los siguientes trámites:

- El 22 de abril de 1992 se presenta ponencia para primer debate en la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado (Fl. 73).

- La Comisión Segunda de esa Cámara aprueba el proyecto con ponencia favorable rendida por el senador Enrique Gómez Hurtado.

- La Plenaria del Senado lo aprueba en sesión del 10 de julio, también con ponencia favorable.

- Finalmente, el proyecto de Ley 137 Cámara/141 Senado, es sancionado por el Presidente de la República el 21 de julio de 1992, convirtiéndose en la Ley 11 del mismo año.

**d. El artículo 58 transitorio de la Carta de 1991 y la competencia del Congreso en materia de aprobación de tratados.**

Esclarecido, como está, que en la fecha en que entró en vigor la nueva Carta Política, el instrumento internacional referido se encontraba cumpliendo proceso de perfeccio-

namiento -más concretamente, que había sufrido los dos debates constitucionales en la Cámara de Representantes-, corresponde a la Corte Constitucional determinar, en esta oportunidad, la validez constitucional de la prosecución en el Senado de la República, del trámite de formación de la ley aprobatoria del mismo, habida cuenta de la existencia de la disposición transitoria 58 de la Carta de 1991 que, al efecto, dispuso:

“Autorízase al Gobierno Nacional para ratificar los tratados o convenios que hubiesen sido aprobados, al menos, por una de las Cámaras del Congreso de la República”.

En sentir de la Corte Constitucional, en la disposición transcrita el Constituyente previó -respecto de los instrumentos internacionales cuyo proceso de perfeccionamiento se encontrare inconcluso a la fecha de entrada en vigor de la nueva Carta Política, pero en el cual ya se hubieren agotado las etapas de negociación, celebración y confirmación presidencial del texto, también conocida como aprobación ejecutiva-, un excepcional modo de conclusión de la fase de aprobación congresional mediante ley.

En efecto, en este caso la voluntad legislativa se formaría de manera constitucionalmente válida, mediante la aprobación del proyecto a nivel de comisión y de plenaria, por una de las dos Cámaras del Congreso de la República.

En otros términos, respecto de los tratados o convenios internacionales respecto de los cuales se predicare el supuesto fáctico previsto en el artículo 58 transitorio de la Carta de 1991, el Constituyente contempló un especialísimo procedimiento para la formación y expresión de la voluntad legislativa, consistente en exceptuarlo tanto de los cuatro (4) debates que, de ordinario exige la Carta para que un proyecto se convierta en ley de la República, como de la sanción presidencial.

En relación con los tratados que se encontraren en la situación descrita, el Constituyente dio por satisfecho el requisito constitucional de aprobación congresional con su discusión y aprobación en primero y segundo debates en una de las dos cámaras legislativas, siempre y cuando ambos tuvieren lugar en la misma.

Por otra parte, para los efectos de este fallo la Corte Constitucional pone de presente que las disposiciones transitorias, por elemental predicamento inherente a su propia razón de ser, conforman régimen especial; el cual, en cuanto tal, es de aplicación preferente.

Además, por elemental imperativo de la lógica jurídica, un régimen de esa naturaleza excluye la posibilidad de ser aplicado de manera concurrente con la regulación normativa destinada a regir el funcionamiento y competencias de los poderes públicos en épocas de regularidad institucional.

#### **e. La acotación del Ministerio de Relaciones Exteriores**

Por otra parte, es del caso aludir a la comunicación remisoría de la citada ley (Oficio S.J. 24102) que el Ministerio de Relaciones Exteriores dirigiera a la Corte Constitucional “de conformidad con lo dispuesto en el numeral 10o. del artículo 241 de la Constitución Política” y en la cual consta lo siguiente:

“Es de anotar, que los instrumentos internacionales que por las leyes citadas en precedencia se aprueban, son actualmente objeto de control por parte de la Honorable

Corte Constitucional, por cuanto en estos Tratados se cumplía el supuesto previsto en el artículo transitorio No. 58 de la Carta.

“Por consiguiente, el Ministerio de Relaciones Exteriores, una vez surtido el trámite de estos Tratados ante la Comisión Especial, los remitió a la Corte Constitucional el 2 de diciembre de 1991, mediante oficio No. 31615.

*“Así mismo, esta entidad manifestó al Congreso de la República que, por corresponder dichos Tratados a los previstos en el artículo transitorio No. 58 de la Carta, estimaba innecesario proseguir el trámite de los mismos ante dicha Corporación. Sin embargo, el órgano legislativo consideró pertinente culminar el trámite de aprobación de dichos Tratados.*

*“Por su parte, el Gobierno, en la medida que consideró conveniente dichos Tratados y no encontrándolos violatorios de la Constitución, determinó sancionarlos”* (Énfasis fuera de texto).

La respuesta de los Presidentes de la Cámara de Representantes y Senado, así como de la Ministra de Relaciones Exteriores al cuestionario reseñado en el acápite IV, permitió establecer los siguientes hechos:

- La Comisión Segunda Constitucional del Senado, en la sesión del 22 de abril de 1992, aprobó enviar a la Cancillería el siguiente concepto:

*“El Congreso debe aprobar los tratados (art. 224 C. N.). Este artículo concuerda con el numeral 10 del artículo 241 de la Constitución. Entiende entonces la Comisión que los Tratados Internacionales y las leyes que los aprueban deben ser remitidos a la Corte Constitucional ‘dentro de los seis días siguientes a la sanción de la ley’ y no antes. El artículo transitorio Número 58 de la Constitución ya no tiene aplicación”* (Subrayas fuera de texto).

- La Cancillería dio respuesta al citado oficio mediante comunicación S.J. 14457 de mayo 14 de 1992 en la cual, luego de informar a la Comisión Segunda del Senado de la República, por intermedio de su Presidente, que la Corte se encontraba conociendo de la constitucionalidad de varios instrumentos internacionales, entre ellos, el que es materia del presente proceso, manifestó:

*“Como quiera que el artículo 58 transitorio de la Constitución ha dado lugar a diversas interpretaciones, para este Despacho sería muy valioso contar con la opinión del señor Presidente de la H. Comisión Segunda, en el sentido de precisar si no sería de gran utilidad aprovechar el actual curso de control automático de constitucionalidad, con el fin de despejar las dudas sobre el trámite que corresponda dar a los tratados que tienen la aprobación de una de las Cámaras Legislativas”.*

- El Presidente de la Comisión Segunda del Senado, al responder en mayo 20 de 1992 la referida misiva, dijo:

*“Le reitero lo que le comuniqué en nuestro oficio del 27 de abril de 1992 ‘Esta Comisión considera que desde la vigencia de la nueva Constitución, el Congreso debe aprobar los tratados (artículo 224) concordante con el numeral 10 del artículo 239 de nuestra Carta Fundamental’. De tal manera la Comisión continuará cumpliendo con el mandato del artículo 224”.*

**f. Competencias del legislativo y el Ejecutivo.**

A juicio de esta Corte, tanto el Congreso como el Presidente de la República desbordaron sus competencias constitucionales al pretender expedir -el primero- y sancionar -el segundo- leyes sobre materias que, sustraídas expresamente de los procedimientos ordinarios de actuación de tales poderes, el Constituyente sometió a un especialísimo proceso de gestación, tal como el previsto en el artículo 58 transitorio respecto de los tratados y convenios internacionales que, al momento de entrar a regir la nueva Carta Política ya hubiesen sido aprobados por una de las dos Cámaras.

En esas condiciones, mal podían el Senado y el Presidente de la República hacer caso omiso del mandato constitucional citado, y proseguir con el trámite de aprobación y de expedición de la referida ley. Dicho proceder comporta ostensible transgresión a la disposición transitoria No. 58 de la Carta, razón que siendo de por sí suficiente para declarar la inexequibilidad de la ley, hace inútil que la Corte Constitucional se ocupe de cualquier consideración adicional.

**g. La razón de constitucionalidad aducida por el Ministerio Público**

Para concluir, debe esta Corte referirse al argumento esgrimido por el señor Procurador General de la Nación, para quien el procedimiento empleado por el Congreso es constitucional por cuanto, *el Gobierno inexplicablemente defirió ejercitar la facultad transitoria prevista en el artículo 58 de la Carta, de la cual solo podía hacer uso antes del 1o. de diciembre de 1991, fecha en que comenzó a sesionar el nuevo Congreso elegido el 27 de octubre del mismo año, so pena de "dilatlarla innecesariamente"*.

Hace ver la Corte que mal podía el Presidente haber hecho uso de la referida facultad durante el lapso a que alude el agente del Ministerio Público pues, para ese entonces, este tribunal judicial adelantaba la revisión constitucional del citado instrumento, la cual se inició el 4 de septiembre de 1991 y culminó el 28 de octubre de 1992<sup>4</sup>.

Es sabido que, por expresa disposición del artículo 241-10 de la Carta de 1991, la ratificación presidencial está condicionada a la decisión jurisdiccional de control constitucional que pronuncie esta Corte.

Por manera que desde que en ella se instituyó, respecto de esta clase de actos, el control previo, *la única ratificación presidencial constitucionalmente válida* es la que se efectúe después de que la Corte Constitucional, como resultado de la culminación del proceso de revisión constitucional que le compete efectuar al tenor de lo dispuesto en el artículo 241-10 de la Carta, lo declare ajustado a la Constitución.

Por lo demás, es del caso tener en cuenta en este proceso que dentro del expediente ACTI-06 la Corte Constitucional puso en conocimiento tanto del Presidente de la República<sup>5</sup> como del Presidente del Congreso<sup>6</sup> y de la Ministra de Relaciones Exteriores<sup>7</sup>, la iniciación del proceso constitucional de revisión oficiosa del Protocolo I.

<sup>4</sup> Cfr. Corte Constitucional. Expediente ACTI-06, revisión constitucional del Protocolo I, relativo a la protección de las víctimas de conflictos armados de carácter internacional. M. P. Dr. Ciro Angarita Barón.

<sup>5</sup> Cfr. Oficio 030 de abril 27 de 1992, fl. 120, expediente ACTI-06

<sup>6</sup> Cfr. Oficio 015 de abril 27 de 1992, fl. 121, *ibidem*.

<sup>7</sup> Cfr. Oficio 071 de abril 27 de 1992, fl. 121, *ibidem*.



Recuérdese, en efecto, que en tal virtud, tanto el Ministerio de Relaciones Exteriores como el Congreso intervinieron en dicho proceso para defender la constitucionalidad del Protocolo I.

Así, pues, no puede la Corte dejar de manifestar su extrañeza ante la circunstancia de que el Congreso de la República hubiese expedido la citada ley y que el Presidente la hubiera sancionado el 21 de julio de 1992, cuando la revisión constitucional del Protocolo I se encontraba en curso.

Sorprende, de otra parte, que el Presidente de la República no la hubiera objetado por inconstitucional, cuando dicho proceder habría sido el congruente con la posición que el Gobierno Nacional y concretamente, el Ministerio de Relaciones Exteriores- dice haber comunicado al órgano legislativo y que de hecho asumió previamente cuando lo encuadró en la hipótesis normativa del artículo 58 transitorio de la Carta, según lo expresó al remitir su texto a esta Corte para su revisión constitucional.

#### VII. DECISION

En consideración a lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, previos los trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, oído el señor Procurador General de la Nación, administrando justicia

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

RESUELVE:

Primero. Por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia, declárase INEXEQUIBLE la Ley 11 de julio 21 de 1992, por la cual se aprueba el Protocolo I, adicional a los Convenios de Ginebra, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales, adoptado en Ginebra el 8 de junio de 1977 (Protocolo I).

Segundo. ESTESE A LO RESUELTO en la sentencia C-574 de octubre 28 de 1992 que declaró exequible el Protocolo I, adicional a los Convenios de Ginebra, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales, adoptado en Ginebra el 8 de junio de 1977 (Protocolo I).

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

SIMON RODRIGUEZ RODRIGUEZ, Presidente

CIRO ANGARITA BARON, Magistrado Ponente

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO, Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, Magistrado

FABIO MORON DIAZ, Magistrado

JAIME SANIN GREIFFENSTEIN, Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO, Secretaria General

## SENTENCIA No. C-089 de febrero 27 de 1993

### ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD/CADUCIDAD

*El concepto de extralimitación en el ejercicio de las facultades se contrae, en el presente caso, a un aspecto de nuda competencia. De otra parte, la supuesta "intransferibilidad" de la función se predica de la ley de facultades extraordinarias que no fue objeto de la demanda. La Constitución Política dispone en su artículo 242-3, que las acciones públicas por vicios de forma caducan en el término de un año, contado desde la publicación del respectivo acto. Tratándose de normas expedidas con anterioridad a la nueva Constitución Política, dicho término debe contarse a partir de la promulgación de la misma, es decir, desde el 7 de julio de 1991. La demanda, objeto de este pronunciamiento, fue presentada en Secretaría General el ocho (8) de septiembre de 1992, fecha para la cual ya había operado la caducidad*

Ref.: Demanda D-205

Actor: María Teresa Garcés Lloreda

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 36 del Decreto-ley 129 de 1976 expedido con base en las facultades extraordinarias de la Ley 28 de 1974

Participación en sociedades de los organismos adscritos al Ministerio de Comunicaciones

Magistrado Ponente: Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Santafé de Bogotá, D. C., febrero 27 de 1993.

Aprobada por Acta N° 18

La Sala Plena de la Corte Constitucional integrada por su Presidente Simón Rodríguez Rodríguez y por los Magistrados Ciro Angarita Barón, Eduardo Cifuentes Muñoz, José Gregorio Hernández Galindo, Fabio Morón Díaz, Alejandro Martínez Caballero y Jaime Sanín Greiffenstein,

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

ha pronunciado la siguiente,

SENTENCIA

en el proceso ordinario de constitucionalidad contra el artículo 36 del Decreto-ley 129 de 1976 expedido con base en las facultades extraordinarias de la Ley 28 de 1974.

I. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

El tenor literal de la norma acusada es el siguiente:

«DECRETO NUMERO 129 DE 1976  
(26 de enero)

*por el cual se reorganiza el Ministerio de Comunicaciones.*

El Presidente de la República de Colombia, en uso de sus facultades constitucionales y legales, y en especial de las extraordinarias que le confiere la Ley 28 de 1974 y oída al efecto la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado,

DECRETA:

...

Artículo 36. Con previa autorización del Gobierno, los organismos adscritos al Ministerio de Comunicaciones, podrán participar en sociedades o compañías cuyo objeto social tenga relación con las actividades que les corresponde desarrollar.

...

II. ANTECEDENTES

1. El Congreso Nacional expidió el 20 de diciembre de 1974 la Ley 28, la cual fue publicada en el Diario Oficial N° 34.244 del 28 de enero de 1975. En su artículo 1° confirió facultades extraordinarias por doce meses al Presidente de la República para:

a) Modificar la estructura de los Ministerios y Departamentos Administrativos, suprimiendo cargos y redistribuyendo funciones;

b) Dictar el estatuto administrativo y fiscal de las Intendencias y Comisarías, y establecer el régimen de los Municipios y de los Corregimientos que los integran;

c) Señalar o crear el organismo o dependencia que se encargue de administrar las Intendencias y Comisarías, o crear corporaciones regionales que promuevan su fomento económico, social y cultural;

d) Dictar las normas de carácter administrativo, fiscal y presupuestal necesarias para la efectiva descentralización de los servicios que hoy se hallan a cargo de la Nación;

e) Dictar las normas necesarias para que los Gobernadores participen en la dirección y coordinación de las actividades que, directamente, o a través de los

## C-089/93

organismos que le están adscritos o vinculados, la administración nacional cumple en sus respectivos Departamentos;

f) Reestructurar administrativa y financieramente la Empresa Puertos de Colombia con el fin de dar a cada puerto las atribuciones y recursos necesarios para su funcionamiento autónomo. Esta facultad comprende la de suprimir la Empresa, si a ello hubiere lugar, y la de crear los nuevos entes que se encargarán de la administración de cada puerto;

g) Asignar a uno o a varios de los organismos descentralizados existentes, la función de financiar parcial o totalmente la terminación de las obras públicas nacionales inconclusas que carezcan de recursos para su terminación, dentro de un orden de prioridades que señalará el Gobierno;

h) Suprimir y fusionar Establecimientos Públicos y Empresas Industriales y Comerciales del Estado, pudiendo también cambiar la naturaleza jurídica, el domicilio y el nombre de dichas entidades;

i) Regular el régimen de participación de la Nación en Sociedades de Economía Mixta; y dictar normas a las cuales haya de sujetarse el Gobierno para la suscripción de acciones o enajenación de las mismas en dichas Sociedades, y para adquirir las que estén en manos de particulares mediante compra directa o expropiación. Declárase de utilidad pública la adquisición de las acciones que se refiere la presente norma;

j) Dictar las normas que deben observarse para que el Gobierno pueda señalar o modificar la adscripción o vinculación de las entidades descentralizadas a los Ministerios y Departamentos Administrativos;

k) Modificar las normas vigentes sobre órganos de dirección y administración de las entidades descentralizadas, para lo cual podrá: 1. Cambiar la composición de dichos órganos; 2. Señalar o redistribuir las funciones de los mismos; 3. Fijar calidades para poder ser Gerente, Director o Presidente de organismo descentralizado o miembro de las Juntas o Consejos Directivos de éstos, y 4. Dictar un estatuto de responsabilidades, incompatibilidades e inhabilidades de las personas a que se refiere el numeral anterior;

l) Modificar las normas vigentes sobre formalidades, cláusulas y demás requisitos que deben cumplirse para la celebración de contratos en la administración central y descentralizada. Las normas que con este fin se dicten tendrán en cuenta el valor y objeto del contrato, así como la naturaleza de la entidad que lo celebra.

2. En desarrollo de las anteriores facultades, el Presidente de la República dictó el Decreto 129 de 1976 "por medio del cual se reorganiza el Ministerio de Comunicaciones". El artículo 36 dispone que, con previa autorización del Gobierno, los organismos adscritos al Ministerio de Comunicaciones pueden participar en sociedades o compañías cuyo objeto social tenga relación con las actividades que les corresponde desarrollar.

3. La ciudadana María Teresa Garcés Lloreda demandó el artículo 36 del Decreto basada en las siguientes consideraciones:

En su opinión, el Presidente se extralimitó en el ejercicio de las facultades extraordinarias, porque la Ley 28 de 1974 en ningún momento le permitió autorizar la constitución de nuevas empresas. Además, la ley de facultades no podía delegar

permanentemente en el Gobierno la atribución para crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del Estado o sociedades de economía mixta, por ser ésta una función que corresponde al Congreso en los términos del artículo 150-7 de la Constitución Política.

Considera que el artículo 36 acusado incurre en la misma violación que los artículos 29 del Decreto-ley 1050 de 1968 y 21 del Decreto-ley 130 de 1976 - este último expedido con base en las facultades de la Ley 28 de 1974, al igual que la norma acusada -, declarados parcialmente inexecutable por la Corte Suprema de Justicia, en razón de un exceso en el ejercicio de las facultades, en sentencia del 3 de febrero de 1983 y sentencia del 2 de octubre de 1982, respectivamente, fallos que la actora transcribe parcialmente.

Agrega, por último, que los fundamentos constitucionales para la declaratoria de inconstitucionalidad no han variado con la expedición de la Carta de 1991, puesto que los numerales 9 y 10 del artículo 76 (C. P. 1886) se conservan en el artículo 150-7 de la nueva Constitución. Señala que en razón de lo anterior, el Gobierno también infringió los artículos 113 y 189-10 y 189-11 de la Carta.

4. Dentro del término de fijación en lista, la apoderada del Ministerio de Comunicaciones presentó un escrito defendiendo la constitucionalidad de la norma.

Considera la defensa que no hubo exceso en el ejercicio de las facultades extraordinarias. El artículo demandado no crea entidades descentralizadas como lo sostiene la demandante, sino que se limita a dictar normas sobre el régimen administrativo de las entidades descentralizadas y a establecer las condiciones para la celebración de contratos, entre ellos el de sociedad. Señala que la Ley 28 facultó al Presidente para dictar normas básicas sobre descentralización por servicios a cargo de la Nación, lo que se desprende de los literales d), h), i) y l) de su artículo 1º. Advierte que las telecomunicaciones son un servicio público a cargo de la Nación, por lo cual quedan cobijadas por esta autorización. Al condicionar el Decreto la creación de entidades de segundo grado a la previa autorización del Gobierno - prosigue la defensa -, *"debe entenderse que esta disposición en el ámbito de las telecomunicaciones y en relación con los organismos adscritos al Ministerio de Comunicaciones modifica al estatuto básico de las entidades descentralizadas directas"*.

En su opinión el Decreto 129 de 1976 operó como ley de autorizaciones, la cual no tiene restricción constitucional alguna y, por referirse a las entidades de segundo grado, no afecta la estructura general de la administración, la cual sí es de competencia del legislador.

El argumento de la demanda, según el cual el artículo 36 acusado incurre en la misma violación que los artículos 29 del Decreto-ley 1050 de 1968 y 21 del Decreto-ley 130 de 1976, declarados parcialmente inexecutable por la Corte Suprema de Justicia, no es considerado procedente por la apoderada, puesto que el contenido de las disposiciones es distinto. Mientras el Decreto 1050 y el 130 establecían que los contratos podían ser autorizados, bien por el legislador o bien por el Gobierno, con lo cual incurrían en el error de considerar que la autorización podía ser administrativa, la norma acusada directamente autoriza con fuerza de ley.

La disposición impugnada tampoco viola el actual artículo 150-7 C. P., pues éste no adscribe al legislador la creación unilateral de entidades de segundo grado. En relación

## C-089/93

con las sociedades de economía mixta, la competencia del legislador se limita a autorizar su creación, pues su origen es contractual y no legal.

La defensa no considera que la norma viole el artículo 189-11. Las facultades ejercidas por el Gobierno a través del Decreto-ley 129 de 1976 no eran de carácter reglamentario - a las que alude la norma constitucional -.

Finaliza el apoderado señalando que si la Corte llegara a considerar que la ley de facultades no concedía esta autorización, se trataría en todo caso de un vicio de forma, por ser asunto de competencia, con lo cual, la acción de inconstitucionalidad ya habría caducado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 242-3 C. P.

5. Dentro del término de fijación en lista el apoderado de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones, Telecom, presentó también escrito de defensa de la norma acusada.

Señala que el legislador extraordinario, al expedir el artículo 36 del Decreto 129 de 1976, decidió autorizar a determinadas entidades descentralizadas adscritas al Ministerio de Comunicaciones para participar en sociedades o compañías, con la condición de la previa autorización del Gobierno.

En este sentido, el contenido de la norma acusada difiere de los artículos 29 del Decreto 1050 de 1968 y 21 del Decreto 130 de 1976, pues en éstos el legislador extraordinario confundía la autorización legal con la administrativa, al pretender que tanto la ley como el Gobierno podían habilitar a dichas entidades para participar en un contrato de sociedad, razón por la cual fueron declarados parcialmente inexecutable.

La Ley 28 de 1974, con base en la cual se expidió la norma acusada, en su artículo 1º y a través de doce literales, señaló las materias que el Gobierno podía desarrollar, y que le permitían autorizar a las entidades descentralizadas a participar en contratos de sociedad en armonía con las leyes sobre organización y funcionamiento de la administración estatal.

El apoderado cita la sentencia del 6 de septiembre de 1979 de la Corte Suprema de Justicia en relación con una demanda contra las facultades contenidas en los literales j) y k) de la Ley 28 de 1974, en la cual se señala que *"lo que puede hacer el legislador directamente en virtud de las atribuciones que le confieren los numerales 9 y 10 del artículo 76, puede hacerlo también el Gobierno por el sistema jurídico del mismo artículo 76 de la Carta"*.

En razón de lo anterior, concluye la defensa, el Gobierno Nacional no se excedió en el ejercicio de las facultades extraordinarias concedidas en la Ley 28 de 1974, ni contravino disposiciones de la Carta de 1886, como tampoco norma alguna de la actual Constitución Política.

6. En opinión del Señor Procurador General de la Nación, la disposición acusada *"...puede perfectamente enmarcarse en las habilitaciones contenidas en los literales l) y d) de la Ley 28 de 1974, por cuanto la previa autorización del Gobierno para que los organismos adscritos al Ministerio de Comunicaciones participen en sociedades o compañías, corresponde a una medida que adiciona las normas vigentes sobre formalidades de los contratos en la administración descentralizada, así como también al establecimiento de un mecanismo de carácter administrativo de índole de control, tendiente a la descentralización de los servicios que se hallan a cargo de la Nación"*.

El concepto fiscal no encuentra ningún vicio de constitucionalidad en el ejercicio de las facultades. Si bien el Gobierno creó un mecanismo de control para la participación en sociedades de entidades descentralizadas, no restringió los demás requisitos constitucionales o legales para la celebración del contrato ni para la autorización o creación de una nueva entidad descentralizada.

Para el Procurador resulta claro que el contenido de la disposición acusada no es idéntico al de los artículos 29 del Decreto 1050 de 1968 y 21 del Decreto 130 de 1976. Estas últimas pretendían la constitución de sociedades con la sola autorización del Gobierno, creando así un mecanismo que eludía la necesaria autorización legal.

Concluye el concepto fiscal advirtiendo que *"La norma bajo examen prevé la participación de los organismos adscritos al Ministerio de Comunicaciones en sociedades o compañías, sin que ello implique necesariamente la creación de una nueva persona jurídica, evento para el cual se necesita la autorización o creación legal. De interpretarse la norma en este último sentido devendría inconstitucional"*.

Por lo anterior, solicita a esta Corte declarar exequible el artículo 36 del Decreto 129 de 1976.

### III. FUNDAMENTOS

#### Competencia

1. La demandante hace consistir el cargo de inconstitucionalidad que endereza contra el artículo 36 del Decreto-ley 129 de 1976, en una pretendida extralimitación incurrida por el Gobierno al expedir la norma sin encontrarse facultado para el efecto por la Ley 28 de 1974. En todo caso, se observa en la demanda, aun si se encontrase apoyo en la citada ley, la inexequibilidad del precepto debería pronunciarse, pues, una función semejante -constitución y participación en sociedades de economía mixta por parte de organismos adscritos al Ministerio de Comunicaciones sin necesidad de expresa autorización legal-, por su naturaleza legislativa no podía ser transferida (C. P. anterior, arts. 76-9 y 10; C. P. art. 150-7).

2. Las normas constitucionales relativas a la investidura extraordinaria de facultades legislativas en favor del Presidente de la República, establecen las condiciones mínimas de orden temporal y material cuya existencia resulta necesaria para completar el presupuesto extraordinario de habilitación normativa sin el cual no puede ejercerse esta función. Dichas normas fijan los criterios conforme a los cuales debe juzgarse la validez de los Decretos leyes expedidos por el Presidente, como quiera que en ellas se define el elemento de competencia, requisito formal que condiciona el ejercicio de las facultades conferidas a aquél.

3. El concepto de extralimitación en el ejercicio de las facultades se contrae, en el presente caso, a un aspecto de nuda competencia. De otra parte, la supuesta "intransferibilidad" de la función se predica de la ley de facultades extraordinarias que no fue objeto de la demanda.

4. La Constitución Política dispone en su artículo 242-3, que las acciones públicas por vicios de forma caducan en el término de un año, contado desde la publicación del respectivo acto.

## C-089/93

5. Tratándose de normas expedidas con anterioridad a la nueva Constitución Política, dicho término debe contarse a partir de la promulgación de la misma, es decir, desde el 7 de julio de 1991.

6. La demanda, objeto de este pronunciamiento, fue presentada en Secretaría General el ocho (8) de septiembre de 1992, fecha para la cual ya había operado la caducidad de que trata el artículo 242-3 C. P.

### IV. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional,

#### R E S U E L V E:

Declararse inibida respecto de la demanda de la referencia por haber operado la caducidad de la acción conforme a lo dispuesto por el artículo 242-3 C. P.

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

SIMON RODRIGUEZ RODRIGUEZ, Presidente

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ G., Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ C., Magistrado

FABIO MORON DIAZ, Magistrado

JAIME SANIN GREIFFENSTEIN, Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO, Secretaria General

La suscrita Secretaria General de la Corte Constitucional hace constar que el honorable Magistrado doctor CIRO ANGARITA BARON, no firma la presente providencia, si bien asistió a la sesión de la Sala Plena efectuada el día 28 de enero del presente año, fue autorizado para retirarse por tener excusa justificada.

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO, Secretaria General



SENTENCIA SOBRE OBJECION  
PRESIDENCIAL 1993  
(Febrero)

## **SENTENCIA No. C-057 de febrero 22 de 1993**

### **TRANSITO CONSTITUCIONAL-Proyecto de Ley**

*El Proyecto de ley No. 134/89 fue tramitado en el seno del Congreso de la República, cuando estaba vigente la Constitución de 1886. Pero al momento de ser remitido para la correspondiente sanción presidencial, ya había entrado en vigencia el nuevo Estatuto Superior. Bajo estos parámetros se está al frente de lo que se ha denominado tránsito constitucional. Cuando se trata de precisar los aspectos formales bajo los cuales se ha tramitado una determinada disposición, necesariamente habrá de tenerse en cuenta el ordenamiento superior que fija el trámite correspondiente para que la norma en cuestión produzca los efectos jurídicos deseados, es decir, que el procedimiento obligatorio y en este caso al cual deben adecuarse las leyes, es aquel que tuvo vigencia en los momentos de su trámite.*

### **OBJECION PRESIDENCIAL-Trámite/CORTE CONSTITUCIONAL/ COMPETENCIA/CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Naturaleza**

*Si las objeciones son de orden de la inconveniencia, evento en el cual el trámite legal se surte ante las plenarias de Senado y Cámara, pero en tratándose de objeciones de inconstitucionalidad además del procedimiento anterior ante las Cámaras, se requiere que el proyecto sea estudiado y evaluado por la Corte Constitucional para que sea esta corporación en última instancia quien decida sobre la viabilidad respecto de si la iniciativa legal se ha de convertir en ley de la República. Se presenta en este caso, un control previo mixto a la constitucionalidad de las leyes. Previo porque este tiene su ejercicio antes de que la expectativa se convierta en ley de la República y mixto porque en él intervienen dos voluntades: de un lado, la expresión de voluntad del Presidente de la República quien inicialmente debe objetar el proyecto por ser contrario al texto constitucional y, por otra parte, la voluntad de las Cámaras que han de insistir en la falta de fundamento de las objeciones de aquél. La definición de esta contienda se defiende a la Corte Constitucional.*

### **LEY DE HONORES-Indeterminación**

*No obstante, el Proyecto de ley cuestionado no da a conocer los nombres de las personas que se han hecho acreedoras a esa distinción, vale decir, que la ley de honores se hace en forma*

*abstracta y las personas a quienes se debe exaltar, si es por el sentido literal y gramatical del texto del proyecto, permanecerían en el anonimato. Mas por sobre estas consideraciones de carácter exegético habrán de prevalecer las de índole práctico que consulte la realidad de las cosas y de la vida nacional.*

### LEY DE APROPIACIONES/GASTO PUBLICO

*A pesar de la redacción que ofrece el artículo 2o. del proyecto de Ley en el sentido de "autorizar" al Gobierno Nacional para concurrir en la financiación de las distintas obras de beneficio público que en el mismo se relacionan, en verdad lo que se hace es decretar un gasto público y más concretamente un gasto público de inversión social, que con motivo de la conmemoración del trisesquicentenario de la fundación del Municipio de Marmato, consideran los Legisladores que se asociaban a tan fausto acontecimiento. Se entiende el sentido del vocablo "autorizar", porque de todos modos es de competencia del Gobierno Nacional, de acuerdo con las normas constitucionales y la Ley 38 de 1987, orgánica del Presupuesto Nacional, preparar el Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiaaciones. De esta manera sería una Ley de la República la que estaría decretando el gasto público y así se ajustaría el proyecto con los artículos 150-11, 345 (no puede hacerse en tiempo de paz ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso) y 346 (es del resorte del Gobierno Nacional elaborar anualmente el Presupuesto de Gastos y Ley de Apropiaaciones que habrá de presentar ante el Congreso). La ley en que se convirtiera el presente Proyecto de ley sería el estatuto legal que el Gobierno habría de tener en cuenta para incluir en futuras vigencias fiscales en el Presupuesto Nacional los gastos públicos que se decretan en tal proyecto a favor de obras de interés social del Municipio de Marmato.*

### RENTAS DE DESTINACION ESPECIFICA/GASTO PUBLICO

*En el evento sub lite no se configura renta pública de destinación específica, ya que no se trata de un ingreso o recurso permanente y específico del Presupuesto Nacional que tenga que reservarse, parcial o totalmente para dedicarlo exclusivamente a la satisfacción de determinado servicio o necesidad pública. Únicamente en el artículo 3o. se destinan unos dineros estatales (gastos públicos) para atender el funcionamiento de la mencionada Escuela.*

Ref.: Expediente O.P. 001

Tema: Objeciones Presidenciales al Proyecto de ley No. 134 de 1989 originario del Senado de la República y radicado con el No. 189 de 1989 en la Cámara de Representantes "Por la cual la Nación se asocia a la celebración de los 450 años del Municipio de Marmato, Departamento de Caldas y se dictan otras disposiciones".

Las objeciones presidenciales en la Carta de 1991.

Magistrado Ponente: Dr. SIMON RODRIGUEZ RODRIGUEZ

Santafé de Bogotá, D. C., veintidós (22) de febrero de mil novecientos noventa y tres (1993),

#### I. ANTECEDENTES

Mediante oficio No. SG-879 de fecha 15 de enero de 1993, el Secretario General del Senado de la República, envió a la Corte Constitucional el Proyecto de ley No. 134 de 1989 originario de esa Corporación Legislativa y radicado en la Cámara de Represen-

tantes con el número 189 de 1989, “*Por la cual la Nación se asocia a la celebración de los 450 años del Municipio de Marmato, Departamento de Caldas y se dictan otras disposiciones*”, el cual fue remitido por el Presidente del Senado de la República doctor Carlos Espinosa Faccio-Lince, con oficio LS 005 del 6 de mayo de 1992 para la sanción Ejecutiva y devuelto a esa entidad por vicios de constitucionalidad en su contenido, según oficio del 14 de mayo de ese año.

El proyecto en mención fue objeto de estudio por parte de la Corporación Legislativa y fue así como se sometió al trámite de rigor en ambas Cámaras: En la Comisión Segunda Constitucional Permanente el 29 de noviembre de 1989 y en la Plenaria del Senado el 15 de diciembre de ese mismo año y en la Comisión Segunda Constitucional Permanente de la Cámara el 19 de septiembre de 1990 y el 3 de octubre de ese año en la Plenaria de esta última Corporación en donde fue aprobado en la forma establecida en el Estatuto Superior de ese entonces.

Las mesas directivas del Senado de la República y Cámara de Representantes ante la tacha de inconstitucionalidad del Proyecto de ley por parte del Ejecutivo Nacional, nombraron sendas comisiones accidentales para que rindieran concepto sobre la misma y en informes de 3 de noviembre de 1992 y 2 de diciembre de ese mismo año, aprobados en las Plenarias del Senado y de la Cámara respectivamente, las Corporaciones legislativas insisten en la Constitucionalidad del Proyecto de ley citado. Por ello y de conformidad con el inciso tercero del artículo 167 de la Constitución Nacional, el Secretario del Senado de la República, célula legislativa donde se originó el proyecto, lo envió a esta Corte Constitucional para que decida sobre su exequibilidad.

Con fundamento en estos antecedentes, procede entonces el Juez Constitucional a transcribir el Proyecto de ley al cual se le hace la revisión constitucional.

## II. PROYECTO TACHADO DE INCONSTITUCIONAL.

«El Congreso de Colombia

DECRETA :

ARTICULO 1o. La Nación y el Congreso de Colombia se asocian a la celebración del trisesquicentenario de fundación del Municipio de Marmato, Departamento de Caldas y rinden reconocimiento a sus fundadores y a todos aquellos que le han dado lustre y brillo en sus 450 años de existencia.

ARTICULO 2o. De conformidad con los numerales 17 y 20 del artículo 76 de la Constitución política de Colombia, autorízase al Gobierno Nacional, para concurrir a la financiación de las siguientes obras de utilidad pública y de interés social en el Municipio de Marmato, Departamento de Caldas.

- a) Ampliación de las redes de acueducto y alcantarillado.
- b) Funcionamiento y dotación de la casa de la cultura.
- c) Construcción de la sede de Gobierno Municipal y de un coliseo de deportes.
- d) Dotación de la Escuela de Capacitación Minera, sede Marmato.
- e) Construcción y pavimentación de las avenidas del Nuevo Marmato.
- f) Construcción y dotación de un Hotel de Turismo Municipal.

g) Dotación del hospital.

ARTICULO 3o. A partir de la vigencia de la presente Ley, el Gobierno Nacional incluirá en el presupuesto anual de cada vigencia una suma no menor a noventa millones de pesos (\$90.000.000), con el objeto de que la Escuela de Capacitación Minera, sede Marmato, pueda realizar sus objetivos y cumplir debidamente los programas académicos, de capacitación, investigación y extensión comunitaria.

ARTICULO 4o. El Gobierno Nacional queda expresamente facultado para realizar los traslados presupuestales, elaborar los créditos y contracréditos para el cumplimiento de la presente Ley.

ARTICULO 5o. Esta Ley rige desde la fecha de su promulgación.

Dada, en Santafé de Bogotá, D. C., a los...

Siguen firmas».

### III. OBJECION PRESIDENCIAL.

Mediante oficio sin número de 14 de mayo de 1992, firmado por el señor Presidente de la República doctor César Gaviria Trujillo dirigido al doctor Carlos Espinosa Faccio-Lince Presidente del Senado de la República, se devolvió sin la sanción ejecutiva, por razones de inconstitucionalidad, el Proyecto de ley No. 134 de 1989 Senado y Cámara 198 de 1989 *"Por la cual la Nación se asocia a la celebración de los 450 años del Municipio de Marmato Departamento de Caldas y se dictan otras disposiciones"*.

El documento presidencial, hace un estudio del contenido de Proyecto de ley y transcribe el artículo primero, para hacer notar que no se menciona el nombre que se quiere exaltar a través de la ley de honores.

En relación con el artículo segundo expresa que el Congreso invoca el artículo 76 numerales 17 y 20 de la Constitución Política de 1886 para que el Gobierno Nacional concorra a la financiación de una serie de obras en el Municipio de Marmato, como la ampliación de redes de acueducto y alcantarillado, construcción de avenidas, sede del Gobierno Municipal, coliseo de deportes y hotel de turismo, entre otras.

Dice el documento que por el artículo 3º se ordena a partir de la vigencia de la ley, la inclusión de la suma de \$90.000.000 mínimos para el funcionamiento de la Escuela de Capacitación Minera de Marmato.

El documento en cita expresa que *"Durante el lapso comprendido entre el último debate en la Cámara de Representantes y su envío a la Presidencia de la República, para la sanción ejecutiva, se expidió y entró en vigencia la Constitución Política de 1991, norma Superior bajo cuyas preceptivas se procede a examinar la constitucionalidad del proyecto..."*.

Afirma que el artículo 150-15 de la Constitución Nacional dispone que corresponde al Congreso *"decretar honores a los ciudadanos que hayan prestado servicio a la patria"*, que corresponde al numeral 17 del artículo 76 de la Carta de 1886. Decretar honores a los ciudadanos significa reconocimiento público y exaltación de las virtudes que adornan a ciertas personalidades, quienes movidas por fines nobles han prestado servicios a la patria. En segundo lugar es deseable que tales ciudadanos objeto de homenaje se designen en el Proyecto de ley respectivo con nombres y apellidos para que no haya equívoco sobre la identidad de ellos.

El proyecto al conceder una *autorización* al Gobierno Nacional para que efectúe gasto público destinado a financiar varias obras en Marmato, está vulnerando los artículos 150-9-11 y 15; 345 inciso 2o. y 346 inciso 2o. Observa que una cosa es el decreto de honores y otra bien distinta es la acción de conceder autorizaciones al Gobierno Nacional para que realice gasto público, *"pues con ello no sólo se viola el artículo 150-15 al hacer uso extensivo del mismo, no autorizado por la Constitución, sino que también se opone al numeral 9o. de la disposición en referencia, toda vez que las autorizaciones que válidamente puede otorgar el Congreso al Gobierno Nacional, son para la realización de actos taxativamente enmarcados en dicha norma para que el gobierno pueda celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes nacionales"*.

Igualmente expresa que la ordenación del gasto público corresponde a la ley según los artículos 150-11, 345 y 346, por lo que mal se puede hacer uso de una autorización inconstitucional, que el evento que procedería en este caso es el de las precisas facultades al tenor del artículo 150-10 de la Carta Política.

Trae a colación la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la sentencia No. 96 de 26 de octubre de 1989 que en materia similar dijo: *"como claramente lo dejó sentado la Corporación en la ya aludida sentencia de septiembre 8 de 1988, siendo éste un gasto público su creación es función de la ley ordinaria o debidamente habilitada, según claro mandato contenido en los artículos 76-13, 207 y 210 inciso 3o. de la Carta..."*.

En relación con el artículo 3o. del proyecto que ordena al Gobierno Nacional incluir desde la vigencia del mismo una partida anual mínima de \$90.000.000 para la Escuela de Capacitación de Marmato, observa que ella se constituye en una renta de destinación específica por lo cual se viola el artículo 359 de la Constitución Nacional.

Estas las razones de la objeción de inconstitucionalidad, al proyecto comentado.

#### IV. INFORMES RENDIDOS POR LAS COMISIONES ACCIDENTALES DE SENADO Y CAMARA SOBRE LAS OBJECIONES PRESIDENCIALES.

##### a. Del Senado:

El informe de la Comisión Accidental sobre las objeciones formuladas por el Gobierno Nacional al Proyecto de Ley No. 134 de 1989 Senado, Cámara 198 de 1989, por el cual la Nación se asocia a la celebración de los 450 años del Municipio de Marmato, Departamento de Caldas, y se dictan otras disposiciones, fue rendido por conducto del Presidente de esa Corporación doctor José Blackburn Cortés a la plenaria de la misma.

El documento comienza por hacer un análisis del Proyecto de ley y en él se dice lo siguiente:

Que el artículo 1o. pretende que la Nación y el Congreso de Colombia, se asocien a la celebración del trisesquicentenario de fundación del Municipio de Marmato, Departamento de Caldas y rinde un justo reconocimiento a sus fundadores y a todos aquellos que le han dado lustre y brillo en sus 450 años de existencia.

Defiende el contenido del artículo 2o., del cual expresa, se insertó en el proyecto, con base en el artículo 76 Nos. 17 y 20 de la Constitución Nacional de 1886, y por medio del cual se autoriza al Gobierno para que concurra a la financiación de ciertas obras en el Municipio de Marmato entre ellas: ampliación de las redes de acueducto y alcantari-

llado, construcción y pavimentación de las avenidas del Municipio, construcción de la sede del Gobierno Municipal, coliseo de deportes y de un hotel de turismo, las cuales se identifican plenamente con el concepto de inversión social que señalan los artículos 357 y 359 de la Constitución Nacional.

En el estudio se precisa el trámite constitucional y reglamentario que se le dio al documento cuestionado y sobre él se dice:

El proyecto se presentó a las Cámaras con base en los artículos 79, 76 numerales 11, 13, 17, 20. Se tramitó con fundamento en los artículos 77, 81 y 85 de la Constitución Nacional de 1886. Las Cámaras lo aprobaron en los debates efectuados los días 29 de noviembre y 15 de diciembre de 1989 (Senado). Y en la Cámara el día 3 de octubre de 1990, en las comisiones y plenarias respectivamente.

El Presidente del Congreso en ese momento, el doctor Carlos Espinosa Faccio-Lince, envió el proyecto el 6 de mayo para la sanción presidencial de conformidad con los artículos 85 y 86 de la Constitución Nacional vigente a esa fecha, es decir la de 1886.

El 18 de mayo, el Presidente de la República y su Ministro de Hacienda, devolvieron el proyecto al Senado, sin la respectiva sanción ejecutiva.

Hace el informe un breve recuento de las observaciones que invocó el Presidente de la República para no haber sancionado la ley y dice que fueron motivos de inconstitucionalidad, producto de la entrada en vigencia de la Constitución de 1991, en el lapso comprendido entre el trámite legislativo y el envío para la referendación Ejecutiva, lo cual permitió concluir que el proyecto carecía de validez jurídica, porque varias de las normas invocadas como base del proyecto ya habían sido derogadas.

La Comisión accidental juzga que tales argumentos son apresurados, porque aún subsisten las disposiciones que le dieron origen al proyecto y de conformidad con la nueva Constitución los preceptos del Estatuto Superior le brindan su respaldo a la iniciativa legal tachada de inconstitucionalidad por el Gobierno Nacional.

El artículo 150 No. 15 de la Constitución Nacional de 1991 da facultades al Congreso de "*Decretar honores a los ciudadanos que hayan prestado servicio a la Patria*". El artículo 76-17 de la Constitución anterior había establecido lo mismo pero agregándole "*y señalar los monumentos que deban erigirse*".

Y seguidamente se señala que durante la vigencia de la Constitución Nacional de 1886, se aprobaron leyes que decretaban honores, se erigieron monumentos y se construyeron obras con carácter de inversiones públicas como por ejemplo las leyes 20, 30, 69, 73, 15, 23, 29, 41, 55, 66 y 70 de 1983 relacionadas con la conmemoración a los Municipios de San Martín, Meta; Apía, Risaralda; Chinú, Córdoba; Sonsón y Rionegro en Antioquia; Circasia, Quindío; Cartagena de Indias, Bolívar; Boyacá; Liborina, Antioquia; Asociación Universitaria; Ciénaga, Magdalena; San Juan de Pasto, entre otras. Todas estas normas se rotularon como leyes de honores, gozaron de sanción ejecutiva y más aún, fueron presentadas por el ejecutivo a través de uno de sus Ministros del Despacho, como se hizo con el proyecto cuestionado, que fue firmado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público de ese entonces, doctor Luis Fernando Alarcón Mantilla.

El Proyecto de ley cuestionado, se encuentra en todo conforme con la nueva Constitución, no obstante las críticas que le hace el Gobierno Nacional que son del siguiente tenor:

*“Sostiene el gobierno en las objeciones que reviste una connotación jurídica de vital importancia el aspecto que hace referencia a la validez jurídica que puede tener el sancionar un Proyecto de ley dictado con fundamento en una Constitución ya derogada y en la cual se invoca, por una parte” una norma que no fue incluida en la Constitución Política vigente, y otra que se incorporó en ésta en forma parcial”.*

Y más adelante se preguntan:

¿Qué sucedió en la Nueva Constitución en relación con la aseveración que hace el Gobierno?

Para hacer claridad sobre el interrogante anterior el informe dice que *“Ya se precisó que el artículo 76 numeral 17 de la Constitución anterior se transcribió parcialmente en la nueva Constitución artículo 150-15, debido a la supresión del inciso y señalar los monumentos que deban erigirse”.*

Que por lo tanto *“la supresión del inciso final no implica ninguna validez jurídica (sic), dado que sólo en el artículo 1o. del proyecto se enuncia de manera protocolaria la efemérides, y en abstracto se rinden honores a los fundadores y a todos aquellos que han dado lustre y brillo en los 450 años de Marmato mas no se ordena hacerles ningún monumento para ellos”.*

En cuanto a la atribución del artículo 76 No. 20 de la Constitución Nacional de 1886, se debe señalar que no aparece en el nuevo ordenamiento como así lo dice el Gobierno, empero no es menos valedero que se han incluido nuevas cláusulas de competencia Constitucional que respaldan y hacen viable y constitucional el proyecto como en efecto lo son: Artículo 150 numerales 9º, 11, 12, 15 y las contenidas en los artículos 27, 53, 64, 67, 69 y 70.

*“Artículo 64. Es deber del Estado promover el acceso progresivo ... a los servicios de educación”; 67, “La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica...”; 53, referente a la garantía estatal a la capacitación; 27, referente a las libertades de investigación ; 69, “El Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior”. 70, el Estado promoverá la investigación,... la ciencia...; razones que conducen a afirmar que el Proyecto de ley está en armonía con los artículos 154, 345, 346, 359 literal b) 365 y 366 de la Constitución Nacional.*

La sentencia de la Corte que cita el Presidente de la República en sus objeciones en el sentido de que *“Siendo éste un gasto público su creación es función de la ley ordinaria o debidamente habilitada”*, para concluir que el Proyecto de ley en su artículo 2o. es contrario al artículo 150-10, se ajusta al rigor constitucional, toda vez que se ha tramitado *“un Proyecto de ley presentado por el Gobierno, como así lo demandaba la Constitución anterior para los efectos señalados de inclusión del gasto”.*

Sobre que el artículo 3o. del Proyecto de ley viola el artículo 359 de la Carta al crear una renta de destinación específica, señala el informe que el Gobierno pasó por alto el literal b) del artículo citado que permite las rentas destinadas para inversión social y



fundamenta este concepto de gasto social cuando afirma que la escuela es una institución de formación y educación estatal, financiada y administrada por el Estado, que su vida jurídica obedece al ordenamiento previsto para entidades descentralizadas (Ley 65 de 1967. Decreto extraordinario 1050 de 1968). Que el Centro docente tiene la calidad de establecimiento público descentralizado de segundo orden, esto es, departamental, que se creó por la Ordenanza No. 25 sancionada el 25 de noviembre de 1986 proferida por la Asamblea Departamental de Caldas. El origen es concordante con el artículo 29 del Decreto 1050 de 1968, pues goza de autonomía administrativa, patrimonio independiente constituido con fondos públicos comunes del Departamento de Caldas y está *"distinguida con con la personería jurídica No. 025 de 25 de noviembre de 1986"*. Y por último, para señalar no sólo la conformidad del proyecto con la Constitución Nacional sino además demostrar su conveniencia pública, dice el documento que los fines que se persiguen con el proyecto, son desarrollar los programas académicos, de capacitación, investigación y extensión comunitaria, conceptos que no riñen con las definiciones de inversión social y que por si fuera poco, se adecúan a los postulados de la Carta Política expresados en los artículos 53, 64, 67, 69, 70 y 71 especialmente.

En esas condiciones señala el informe que si no se declaran infundadas las objeciones del Gobierno, se estaría en amplia contradicción con el actual ordenamiento vigente por los argumentos constitucionales que se han expresado.

Encuentra además el Proyecto de ley objetado, perfecta concordancia en el procedimiento constitucional vigente y en la reglamentación legal.

La comisión declara infundadas las objeciones de inconstitucionalidad formuladas por el ejecutivo.

#### **b. De la Cámara de Representantes.**

El Informe hace énfasis en que ya el Senado rindió el suyo el cual fue acogido por la plenaria de esa Corporación legislativa en la sesión del 3 de noviembre último, y en ese documento se declararon infundadas las objeciones gubernamentales que le fueron formuladas al proyecto de la referencia. Se considera que está en plena concordancia con la nueva Carta Política y aun con los preceptos de la Constitución de 1886 en la forma como fue tramitada. Se acoge en su totalidad el informe presentado por la Comisión Accidental.

En relación con el procedimiento observado por el Proyecto de ley en cuestión, afirma que se tramitó conforme a lo dispuesto por los artículos 17 y 20 del artículo 76 y con base en los numerales 11 y 13 del mismo artículo, además de los artículos 77, 79, 81 y 85 de la Constitución anterior. Que fue considerado y aprobado por el Senado, en los debates del 29 de noviembre y 15 de diciembre de 1989, y por la Cámara de Representantes, el 19 de septiembre y 3 de octubre de 1990. Que el Presidente de la República y el Ministro de Hacienda lo objetaron y lo devolvieron sin sanción ejecutiva, el 14 de mayo de 1992. Igualmente informan que el Senado declaró infundadas estas objeciones.

Se demostró por parte de la Comisión Accidental del Senado, que el numeral 17 del artículo 76 de la Constitución Nacional, norma que dio origen al proyecto, fue transcrito parcialmente en la Constitución actual, en su artículo 150 numeral 15. El numeral 20 del artículo 76 no aparece en el ordenamiento vigente y en el cual han sido

incluidas nuevas cláusulas de competencia constitucional que respaldan el proyecto en estudio.

*“El fundamento y el procedimiento adelantados, le dan estabilidad constitucional al proyecto objetado porque las normas bajo las cuales le dieron trámite han sido significativamente plasmadas en la nueva Carta”.* Por ello considera que de existir algunos vacíos constitucionales éstos serían ocupados por los artículos 150 numerales 9o., 11, 12 y 15; 64; 67; 53; 27; 70; 154; 345; 346 y 359, literal b); 365 y 366 de la Constitución de 1991. Así entonces se deduce que el proyecto encaja dentro del marco constitucional vigente.

En cuanto a la objeción del Gobierno sobre la consagración de renta de destinación específica en el proyecto, reitera lo que manifestó el Informe del Senado en el sentido de que no se tuvo en cuenta el literal b) del artículo 359 que permite y le da vía libre a las rentas nacionales destinadas para inversión social, objetivo que se persigue en este proyecto.

Consideró el Informe comentado, que en el proyecto en cuestión, se plantea la construcción de obras que encajan perfectamente en la definición de inversión social que el mismo Gobierno ha plasmado en el Proyecto de ley número 120 de 1992-Senado ya que pretende destinar los dineros a obras tales como: educación, vivienda principalmente, en programas de soluciones de vivienda de interés social, salud, especialmente en mantenimiento y dotación de la infraestructura hospitalaria, servicios de agua potable y saneamiento básico, educación física, recreación y deporte, cultura y prevención y atención de desastres en cuanto a adecuación de áreas urbanas en zonas de alto riesgo.

Estimó que si la partida presupuestal de que habla el proyecto objetado, se tuviera como una transferencia o como contribución fiscal, tiene pleno respaldo en la Constitución vigente, ya que debido al proceso de descentralización administrativa, actualmente existen apropiaciones, partidas de cofinanciación para programas en desarrollo de competencias exclusivas de las entidades territoriales, que no pueden ser ejecutadas por la Nación.

Que la apropiación presupuestal destinada a la Escuela Minera de Marmato no es en ninguna forma una renta de destinación específica y si a ese rubro se le hubiera dado tal tratamiento dentro de la ley de liquidación de apropiaciones, encuentra asiento en la Constitución Nacional especialmente en los artículos 356, 357, 150 numeral 12, 154, y 345 de la Constitución actual. El proyecto señala la destinación de la partida autorizando al Gobierno Nacional su inclusión en el presupuesto anual, situación concordante con los artículos 345 y 346 de la Constitución Nacional.

Por estas consideraciones la Corporación concluye y precisa la constitucionalidad del Proyecto de ley objetado tanto en su trámite, como en materias concernientes a las autorizaciones de que tratan los artículos 2° y 4° de la iniciativa no sancionada y en lo atinente a la partida que se pretende incluir en el presupuesto nacional descrita en el artículo 3o.

#### V. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO.

Mediante oficio No. 156 el Ministerio Público rindió su concepto, relacionado con las objeciones del Ejecutivo al Proyecto de ley número 134 de 1989 del Senado y 189 de

## C-057/93

1989 de la Cámara de Representantes, en cumplimiento de lo ordenado en el artículo 242 de la Carta Política.

Considera el Procurador General de la Nación que la Corte Constitucional es competente para conocer del asunto, e indica que en la actuación administrativa de la referencia, el Presidente de la República actuó dentro del término que señala el artículo 166 de la Constitución Nacional y advierte en ese documento que el procedimiento del Congreso se ciñó al trámite establecido en el artículo 167 de la Constitución Nacional.

Ya respecto de las tachas de inconstitucionalidad que hace el Presidente de la República el concepto del Procurador expresa el siguiente parecer:

En cuanto a la primera objeción referida al hecho de que se pretende por vía de autorización al gobierno, el establecimiento u ordenación de un gasto público, considera que: *"en nada contraviene la preceptiva constitucional prevista por el artículo 150-15, ni los artículos 150-11, 345 y 346, el que el proyecto bajo estudio rinda, por medio de ley, honor o reconocimiento a los fundadores de Marmato, así como tampoco que se decrete un gasto público, pues precisamente el artículo 345 prevé en su inciso segundo, que ningún gasto público podrá hacerse sin que 'haya sido decretado por el Congreso' y la cláusula general de competencia contemplada en el artículo 150 lo autoriza para dictar ese tipo de ley: siempre y cuando no riña con las preceptivas de los artículos 355 y 359 de la Constitución"*.

Advierte que a primera vista el proyecto objetado, en su artículo 2o. establece la participación de un municipio en rentas de la nación, cuando preceptúa que ésta concurrirá a la financiación de las obras que allí se describen, en el municipio de Marmato, sin establecer en qué porcentaje o monto será sufragado el gasto en cada una de las obras que indica.

Considera que de aceptarse lo previsto por el artículo 357 de la Constitución Nacional que establece los recursos que debe aportar la Nación a los entes locales, y que no permite a la Nación hacer aportes específicos a uno o varios municipios en particular, se daría una discriminación injusta entre los municipios y que se traduce en la obligación del Ejecutivo de realizar este tipo de obras (las relacionadas en el artículo 2o.) a través de los planes de inversión como lo dispone el artículo 341 de la Constitución Nacional.

Así entonces pone en conocimiento de la Corte Constitucional la infracción a la Carta por parte del artículo 2o. del mencionado proyecto, aunque ello no hace parte de las objeciones presidenciales.

En cuanto al artículo 3o. del proyecto, estima que no vulnera el artículo 359 de la Constitución Nacional sino que más bien se aviene a los mandatos del artículo 345 inciso segundo sobre la legalidad del gasto. Esto porque la única especificación de gastos que se hace en el proyecto, es la concerniente al funcionamiento de la Escuela de Capacitación Minera y que como tal no constituye una renta de destinación específica sino solamente un aporte para los gastos que demande su mantenimiento. Hace referencia al artículo 10 Decreto 294 de 1974 que lo excluye de la definición de esta clase de rentas.

En cuanto al artículo 4o. del proyecto, considera que tampoco contraviene lo dispuesto por el artículo 342 de la Constitución Nacional ni lo establecido en la Ley 38

de 1989, porque los procedimientos de financiación presupuestal allí esbozados son los permitidos en la Ley Orgánica del Presupuesto.

En conclusión, el Ministerio Público considera entonces, que son infundadas las objeciones del Ejecutivo al Proyecto de ley en estudio y en consecuencia solicita a la Corte Constitucional, que lo declare EXEQUIBLE adoptando así las previsiones finales del artículo 167 de la Constitución Nacional.

## VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

### a. La competencia.

Esta Corporación es competente para conocer de las objeciones presidenciales hechas al Proyecto de ley No. 134 de 1989 Senado y 189 de 1989 Cámara, por inconstitucional y ello de conformidad con el artículo 167 de la Constitución Nacional en concordancia con el artículo 241-8 de ese mismo estatuto cuando expresa: Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley que hayan sido objetados por el Gobierno como inconstitucionales, supuestos de hecho que se dan en el presente caso, por lo que la Corte Constitucional debe abocar el conocimiento de las actuaciones puestas a su consideración.

### b. El Proyecto de ley frente al tránsito Constitucional.

Se advierte que el Proyecto de ley citado, fue tramitado en el seno del Congreso de la República, cuando estaba vigente la Constitución de 1886. Pero al momento de ser remitido para la correspondiente sanción presidencial, ya había entrado en vigencia el nuevo Estatuto Superior. Bajo estos parámetros se está al frente de lo que se ha denominado tránsito constitucional, respecto del caso puesto a consideración de esta Corporación.

La Corte Constitucional en diversas oportunidades ha reiterado su criterio en este sentido y siempre ha dicho que cuando se trata de precisar los aspectos formales bajo los cuales se ha tramitado una determinada disposición, necesariamente habrá de tenerse en cuenta el ordenamiento superior que fija el trámite correspondiente para que la norma en cuestión produzca los efectos jurídicos deseados, es decir, que el procedimiento obligatorio y en este caso al cual deben adecuarse las leyes, es aquel que tuvo vigencia en los momentos de su trámite. Y es que ello es así, porque a nadie se le puede exigir que prevea circunstancias futuras o que se adelante a los acontecimientos que se van a producir respecto de las formalidades, pasos, requisitos, o elementos de simple trámite en la formación de las leyes, como por ejemplo la secuencia que se debe seguir en el congreso para que un proyecto, después de su paso por el Poder Legislativo llegue a convertirse en ley de la República. En estas circunstancias, entonces, se infiere que el Proyecto de ley ha debido dársele el trámite que exigía el artículo 81 de la Constitución de 1886.

Criterio bien distinto de lo anterior, se ha experimentado cuando se ha estudiado el contenido de las leyes cuando sobre ellas, también ha operado el fenómeno del tránsito constitucional, porque en este evento hay plena claridad, ya que el estudio y evaluación del contenido normativo, debe hacerse de conformidad con la nueva Constitución, con la Constitución vigente en la fecha en que se realiza la confrontación jurídica con la norma superior. La razón de ser de este criterio jurisprudencial es bien sencilla, porque no tiene ninguna presentación el que la materia contenida en una determinada disposición que se encuentra vigente, se vaya a confrontar bajo el rigor del

ordenamiento de una Constitución derogada. Por fuerza de las circunstancias y por el hecho de la evolución histórica de las instituciones jurídicas, no tiene razón de ser la hipótesis de la valoración normativa de las leyes o de los proyectos de leyes, como en este caso, con la Constitución derogada. Por ello, la lógica se impone y en ese sentido, hay la imperiosa necesidad de realizar el balance constitucional, de conformidad con la Constitución vigente.

La Corte Constitucional se ha pronunciado en varias oportunidades sobre lo pertinente al tránsito constitucional y así se expresó en la Sentencia No. C-559 del 20 de octubre de 1992, de la Sala Plena, Magistrado Ponente doctor Simón Rodríguez Rodríguez, cuando dijo:

“Ha sido criterio de esta Corte Constitucional, que en el período de transición, cuando se estudia la exequibilidad de las normas en lo referente al procedimiento, la evaluación correspondiente debe hacerse con fundamento en la Constitución que tenía vigencia, cuando se le otorgó facultades al ejecutivo nacional, es decir, que desde este punto de vista, se tendrán en cuenta los preceptos de la Constitución de 1886 que sirvieron de soporte jurídico para entregarle por tiempo determinado, seis (6) meses en el presente caso y sobre una materia previamente señalada, la potestad legislativa extraordinaria para actualizar la organización y reestructuración del Ministerio de Salud y sus entidades adscritas, de conformidad con las pautas señaladas en la citada ley facultativa, es decir, la ley 10 de 1990.

Estos criterios, cuando se ha estudiado la constitucionalidad de las normas en el período de transición, han sido aceptados tanto por la Corte Suprema de Justicia en Sentencias Nos. 85, 87, 139 de 1991 y Sentencias Nos. 416, 417, 434, 435, 510 y 511 de 1992 de la Corte Constitucional.

En cambio cuando se enjuician textos expedidos con anterioridad a la nueva Constitución, por contrariarla, sí será de rigor examinar la materialidad de ellos a la luz de tal Carta Magna, que será ordenamiento subordinante de toda la normatividad precedente y obviamente de la expedida posteriormente”.

Ha de observarse que en el presente caso no se aducen impugnaciones de inexequibilidad desde el punto de vista del procedimiento del Proyecto de ley seguido en el Congreso, sino desde el aspecto de su contenido normativo, al cual se referirá la Corporación en los párrafos siguientes.

**c. La materia.**

El estudio en cuestión se realiza para determinar si el proyecto en mención, *“Por el cual la Nación se asocia a la celebración de los 450 años del Municipio de Marmato, Departamento de Caldas y se dictan otras disposiciones”*, está conforme con la Constitución Nacional, y proceder a hacer esta declaración, o si por el contrario, si él es violatorio de la Norma Superior, para expresar su inexequibilidad.

El caso concreto que se analiza, necesariamente obliga a que esta Corporación haga una valoración del contenido del Proyecto de ley cuya constitucionalidad cuestiona el Gobierno Nacional.

En el artículo 1o., *“la Nación y el Congreso de la República se asocian a la celebración del trisesquicentenario de la fundación del Municipio de Marmato, en el Departamento de Caldas y se rinde reconocimiento a sus fundadores y a todos aquellos que le han dado lustre y brillo en*

*sus 450 años*", es lo que en el lenguaje parlamentario y también jurídico se ha denominado una ley de "*ley de honores*" por lo que a través de sus disposiciones, se exaltan valores humanos que por su ascendencia ante la comunidad, han sido considerados como ejemplo vivo de grandeza, nobleza, hidalguía y buen vivir, y por ello se les pone como ejemplo ante la posteridad.

Por el artículo 2o. que se expide con fundamento en el artículo 76 numeral 20 de la Constitución anterior, se autoriza al Gobierno Nacional para coadyuvar a la financiación de sendas obras, de conformidad con el proyecto, de utilidad pública e interés social en el Municipio de Marmato, así: la ampliación de las redes de acueducto y alcantarillado, dotación y funcionamiento de la Casa de la Cultura, construcción de la sede de Gobierno Municipal y de un coliseo de deportes, dotación de la Escuela de Capacitación Minera, construcción y pavimentación de las avenidas del nuevo Marmato, construcción y dotación de un hotel de turismo municipal y dotación del hospital, por lo que ha de precisarse que la norma que se analiza lleva implícita la realización como se vio de unas obras encaminadas a brindarle mejor cobertura en la prestación de los servicios públicos esenciales a la comunidad marmateña, valga mencionar el acueducto y alcantarillado, servicios éstos que por la forma en que se redactó el proyecto se prestan en ese municipio. Se colige también que ya existe la casa de la cultura pero para que entre a prestar el servicio, se requiere presupuesto para su dotación y funcionamiento.

El proyecto ordena la construcción del palacio de Gobierno y de un coliseo de deportes, además de la construcción y pavimentación de unas avenidas e igualmente exige que se construya el hotel de turismo municipal.

En el artículo 3o. se compromete el presupuesto de la Nación para que a través de la ley de apropiaciones y el decreto de liquidación del presupuesto, se incorpore una partida mínima de noventa millones de pesos (\$90.000.000) mínimos por cada vigencia fiscal a partir de la promulgación de la ley con destino a cubrir los gastos de funcionamiento e inversión de la Escuela de Capacitación Minera de Marmato. La partida que la norma la convierte en obligatoria va encaminada a cubrir los gastos que demande ese Centro de Capacitación, con cargo al Presupuesto Nacional.

El Congreso Nacional en el artículo 4o. del Proyecto de ley, faculta al Gobierno Nacional para que a través de las técnicas y procedimientos presupuestales vigentes, realice los traslados presupuestales y le dé curso a los créditos y contracréditos presupuestales necesarios para el fiel cumplimiento de los fines propuestos en el proyecto.

Dice por último el artículo 5o. que la ley entrará en vigencia, a partir de la fecha de su promulgación.

**d. Examen de la tacha de inconstitucionalidad invocada por el Ejecutivo Nacional y de la insistencia por parte de las Cámaras.**

#### **1. Proceso de objeciones presidenciales.**

Las objeciones presidenciales a los proyectos de ley tienen su antecedente constitucional en la Norma de 1886 en su artículo 85, el cual señala que la expectativa legal no refrendada, se devolverá a la Cámara en que tuvo origen.

El precepto del artículo 86 *ibidem* indica que el Presidente de la República dispone de seis días para devolver el proyecto si éste no pasa de veinte artículos, de diez días si el proyecto tiene hasta cincuenta artículos y de veinte días si son más de cincuenta. Si el Ejecutivo no los devuelve en ese término deberá obligatoriamente, sancionarlo. Por otro lado, el artículo 87 precisa que el proyecto objetado en su conjunto será devuelto a las plenarios de las Cámaras para que le den segundo debate pero si la tacha es parcial, será reconsiderado por las comisiones respectivas. Por último si las objeciones se declaran infundadas por la mitad más uno de ambas cámaras el proyecto deberá ser sancionado por el Presidente de la República.

De conformidad con el artículo 90 se exceptuaban los casos en que los proyectos eran objetados por inconstitucionales y si las Cámaras insistían se pasaban a conocimiento de la Corte Suprema de Justicia para que en el término de seis días fallara sobre su constitucionalidad, la cual si así se decidían obligaba a la sanción presidencial y si se encontraba inexecutable, debía ser archivado.

Hoy día la Constitución vigente de 1991 establece todo este procedimiento en el artículo 167, el cual dice:

“El Proyecto de ley objetado total o parcialmente por el Gobierno volverá a las Cámaras a segundo debate.

El Presidente sancionará sin poder presentar objeciones el proyecto que, reconsiderado, fuere aprobado por la mitad más uno de los miembros de una y otra Cámara.

Exceptuase el caso en que el proyecto fuere objetado por inconstitucional.

En tal escrito, si las Cámaras insistieren, el proyecto pasará a la Corte Constitucional para que ella, dentro de los seis días siguientes decida sobre su exequibilidad. El fallo de la Corte obliga al Presidente a sancionar la ley. Si lo declara inexecutable, se archivará el proyecto.

Si la Corte considera que el proyecto es parcialmente inexecutable, así lo indicará a la Cámara en que tuvo origen para que, oído el Ministro del ramo, rehaga e integre las disposiciones afectadas en términos concordantes con el dictamen de la Corte. Una vez cumplido este trámite, remitirá a la Corte el proyecto para fallo definitivo”.

Esta Corporación entiende que no sólo por el exceso reglamentarista del anterior texto constitucional sino por el contenido de la norma, la técnica del constituyente de 1991 es más depurada y coherente porque en una forma sencilla señala el procedimiento instituido para desatar la controversia jurídica de las objeciones a los proyectos de ley. En relación con el contenido es poco lo que ha cambiado y se observa que por razones de competencia ya no es la Corte Suprema de Justicia quien ejerce el control previo en este evento sino que esta facultad hoy día le corresponde a la Corte Constitucional, como parte integrante del precepto del artículo 241 que le confía la guarda de la Constitución Nacional en concordancia con el numeral 8 del mismo precepto.

De conformidad con el artículo 167 de la Constitución Nacional, el Gobierno tiene la oportunidad de objetar total o parcialmente un Proyecto de ley, el cual cuando se presente esta situación dentro del trámite de las leyes, deberá devolverlo a las Cámaras Legislativas para que éstas le den segundo debate, sobre las tachas o glosas las cuales sólo pueden ocurrir en este evento por motivos de inconveniencia en la forma en que

lo establece el numeral 2o. del artículo 199 de la Ley 05 de 1992, que el Presidente de la República le ha endilgado al proyecto en cuestión. Si el proyecto es sometido a la consideración del Senado de la República y la Cámara de Representantes y estas entidades legislativas lo aprueban por la mitad más uno de los miembros, el Presidente de la República no tiene otra alternativa que la de sancionar el Proyecto de ley.

Situación distinta de la descrita anteriormente, se presenta cuando las objeciones presidenciales al Proyecto de ley, se refieren a su inconformidad con la Constitución Nacional.

El procedimiento establecido en este caso es más prolongado porque además de someterse la expectativa legal a un segundo debate en las plenarios del Senado de la República y de la Cámara de Representates, y que haya la declaratoria de voluntad de estas corporaciones para que el proyecto se convierta en ley de la República, debe ser enviado el expediente con todos los documentos que lo conforman a la Corte Constitucional para que este tribunal en sede de juez constitucional, decida sobre su exequibilidad, en el término de seis días. Si el pronunciamiento de la Corte es favorable a las pretensiones del Congreso, el Presidente de la República le impartirá la aprobación ejecutiva a la ley y en caso contrario, es decir si la Corte en su estudio expresa que el proyecto es contrario a la Ley Superior, se archivará el mismo, por inexecutable.

Pero puede darse el caso también que el proyecto objetado, de conformidad con el estudio realizado por la Corte, resulte parcialmente inexecutable, decisión que será informada a la Cámara donde tuvo origen el proyecto, para que esta célula legislativa tenga la oportunidad de escuchar al Ministro del ramo, es decir, aquel que tenga que ver con la operatividad del proyecto, y escuchados sus criterios, se proceda a ajustar la iniciativa legal, a los requerimientos hechos por la Corte Constitucional.

El artículo precisa entonces, una diferencia, bien si las objeciones son de orden de la inconveniencia, evento en el cual el trámite legal se surte ante las plenarios de Senado y Cámara, corporaciones que como ya se dijo deben aprobar la iniciativa por la mitad más uno de los miembros de cada corporación para que el Presidente de la República proceda a sancionar la ley, pero en tratándose de objeciones de inconstitucionalidad además del procedimiento anterior ante las cámaras, se requiere que el proyecto sea estudiado y evaluado por la Corte Constitucional para que sea esta corporación en última instancia quien decida sobre la viabilidad respecto de si la iniciativa legal se ha de convertir en ley de la República.

Se presenta en este último caso, un control previo mixto a la constitucionalidad de las leyes. Previo porque éste tiene su ejercicio antes de que la expectativa se convierta en ley de la República y mixto porque en él intervienen dos voluntades: de un lado, la expresión de voluntad del Presidente de la República quien inicialmente debe objetar el proyecto por ser contrario al texto constitucional y, por otra parte, la voluntad de las Cámaras que han de insistir en la falta de fundamento de las objeciones de aquél. La definición de esta contienda se defiere a la Corte Constitucional.

Se está entonces frente a un proceso abreviado de constitucionalidad, en que dos ramas del poder Público, la Ejecutiva y la Legislativa difieren en el entendimiento de la Carta frente a un proyecto de ley tramitado ante la segunda y enviado a la primera para su sanción. El juez de la controversia es la Corte Constitucional, la cual a través



del proceso mencionado de única instancia señalado en el artículo 167 de la Constitución Nacional, debe resolver en el término brevísimo de seis días. Obsérvese entonces que la materia sobre la cual ha de versar el estudio en comento, se contrae a si el proyecto está conforme con la Constitución Nacional, para decretar su exequibilidad y en caso contrario, manifestar que es violatorio de la misma sin que el juez constitucional tenga competencia para pronunciarse sobre otros aspectos de constitucionalidad del proyecto que se discute.

Por ello resulta exótico el planteamiento de inexecutableidad que introduce el señor Procurador General de la Nación, ya que ello se sale de su competencia y del marco jurídico de las objeciones, las cuales sólo pueden ser aducidas por el Presidente de la República.

### **2. Artículo 1o. del Proyecto de ley. Celebración del trisesquicentenario del Municipio de Marmato y homenaje a sus fundadores y ciudadanos ilustres.**

En esta oportunidad es tachada de inconstitucional una iniciativa gubernamental -el proyecto fue firmado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público de ese entonces, coadyuvado por un miembro del Congreso-, a través de la cual se rinde honores y se exalta la fundación de un Municipio de Colombia, el de Marmato, ley de honores que se estilan dentro del ámbito parlamentario. Es cierto que al Proyecto de ley le faltó el nombre o los nombres de los ciudadanos que han servido con dedicación y esmero los intereses de la comunidad marmateña, los cuales, por esa invaluable colaboración, son dignos del reconocimiento público y de su exaltación nacional como ejemplo para la posteridad. No obstante lo anterior, el Proyecto de ley cuestionado no da a conocer los nombres de las personas que se han hecho acreedoras a esa distinción, vale decir, que la ley de honores se hace en forma abstracta y las personas a quienes se debe exaltar, si es por el sentido literal y gramatical del texto del proyecto, permanecerían en el anonimato.

Mas por sobre estas consideraciones de carácter exegético habrán de prevalecer las de índole práctico que consulten la realidad de las cosas y de la vida nacional, que reflejan un sentimiento telúrico altamente arraigado en nuestro pueblo, es decir que el Congreso quiso exaltar el advenimiento de los 450 años de fundación del Municipio de Marmato y hacerle un justo reconocimiento al mismo, señalando además que rinde homenaje a sus fundadores y a quienes han contribuido a su grandeza, aunque esto último se exprese de manera impersonal pero sí determinable sin efectuar individualizaciones.

Es así entonces constitucional la norma.

### **3. Artículo 2o. del Proyecto de ley.**

Los reparos de inconstitucionalidad que el Presidente de la República le formula a este artículo 2o. consisten en que las únicas autorizaciones que puede otorgar el Congreso Nacional al Poder Ejecutivo son las contempladas en el artículo 150 No. 9o. de la Carta Política de 1991, relacionadas con la celebración de contratos, la negociación de empréstitos y la enajenación de bienes nacionales.

De otro lado advierte la objeción presidencial que el establecimiento u ordenación de un gasto público corresponde a la ley según los artículos 150-11, 345 y 346 del

Estatuto Superior. O recibir al efecto facultades extraordinarias a términos del artículo 150-10 *ibidem*.

Observa la Corte:

Nota esta Corporación en primer término que las obras de contenido y provecho social del artículo 2o. se fundan en el artículo 76 numeral 20 de la Carta de 1886 que permitía al Congreso “*fomentar las empresas útiles o benéficas dignas de estímulo y apoyo*”.

Ha de dilucidarse entonces la cuestión de constitucionalidad de tales obras, que se traducen en gastos públicos que ha de desembolsar el Estado para atenderlas.

Lo primero que ha de resaltarse es que a pesar de la redacción que ofrece el artículo 2o. del Proyecto de ley en el sentido de “*autorizar*” al Gobierno Nacional para concurrir en la financiación de las distintas obras de beneficio público que en el mismo se relacionan, en verdad lo que se hace es decretar un gasto público y más concretamente un gasto público de inversión social, que con motivo de la conmemoración del trisesquicentenario de la fundación del Municipio de Marmato, consideran los legisladores que se asociaban a tan fausto acontecimiento.

Se entiende y explica el sentido del vocablo “*autorizar*”, porque de todos modos es de competencia del Gobierno Nacional, de acuerdo con las normas constitucionales y la Ley 38 de 1987, Orgánica del Presupuesto Nacional, preparar el Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiaaciones (artículos 151 y 346).

De esta manera será una ley de la República (el Proyecto de ley en vía de convertirse en ley) la que estará decretando el gasto público y así se ajusta el proyecto a los artículos 150-11 (corresponde al Congreso establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración), 345 (no puede hacerse en tiempo de paz ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso) y 346 (es del resorte del Gobierno Nacional elaborar anualmente el Presupuesto de Gastos y Ley de Apropiaaciones que habrá de presentar ante el Congreso).

Se cumple así también la previsión del inciso 2o. del artículo 346 que señala que en la Ley de Apropiaaciones no podrá incluirse, entre varios conceptos, partida alguna que no corresponda a un gasto decretado conforme a ley anterior.

La ley en que se convirtiera el presente Proyecto de ley será el estatuto legal que el Gobierno habrá de tener en cuenta para incluir en futuras vigencias fiscales en el Presupuesto Nacional los gastos públicos que se decretan en tal proyecto a favor de obras de interés social del Municipio de Marmato.

Ha de anotarse por último que es impropio aducir como violada, norma de competencia de un texto de la Carta de 1991 (artículos 150-9). Mas de todos modos, la Constitución anterior contemplaba igual previsión (artículos 76-11).

Por la razón dicha es exequible el artículo 2o. del Proyecto de ley.

#### **4. Artículo 3o. del Proyecto de ley.**

A través de esta norma se ordena incorporar en el presupuesto anual de cada vigencia la suma de 90 millones de pesos con destino a la Escuela de Capacitación Minera de Marmato, para satisfacer necesidades académicas de capacitación, investigación y extensión comunitaria.

Observa la Corte que nuevamente en este artículo 3o. el Congreso decreta un gasto público que ha de incorporarse en los presupuestos de Rentas y Ley de apropiaciones futuros, para que la Escuela de Capacitación Minera de Marmato, entidad de carácter público, cumpla sus objetivos de beneficio educativo, como son los mencionados en el referido artículo.

Dicha Escuela, según se sostiene en el escrito de objeciones constitucionales de la Presidencia de la República, fue creada mediante la Ordenanza No. 25 de 25 de noviembre de 1986.

Se trata entonces, en el presente caso, al igual que lo prevenido en el artículo 1o. del presente Proyecto de ley, decretar un gasto público, con la observancia de los cánones constitucionales, según se explicó al analizar dicho artículo.

Ahora bien, la censura presidencial señala que se está frente al evento de una renta de destinación específica que como tal está proscrita por el artículo 359 de la Carta.

Responde la Corte a lo anterior que el evento sub lite no se configura renta pública de destinación específica, ya que no se trata de un ingreso o recurso permanente y específico del Presupuesto Nacional que tenga que reservarse parcial o totalmente para dedicarlo exclusivamente a la satisfacción de determinado servicio o necesidad pública. Únicamente en el artículo 3o. se destinan unos dineros estatales (gastos públicos) para atender el funcionamiento de la mencionada Escuela.

#### VII. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional, Sala Plena, oído el concepto del señor Procurador General de la Nación, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

#### RESUELVE:

Primero: Decláranse INFUNDADAS las objeciones de inconstitucionalidad formuladas por el Ejecutivo al Proyecto de ley No. 134 de 1989 Senado de la República (198 de 1989 Cámara de Representantes) "Por la cual la Nación se asocia a la celebración de los 450 años del Municipio de Marmato, Departamento de Caldas y se dictan otras disposiciones" y sólo en cuanto hace al planteamiento de inexecutable de tales objeciones.

Segundo: Envíese el presente Proyecto de ley al señor Presidente de la República para su sanción, quien dispondrá su promulgación como ley.

Tercero: Remítase copia de la presente sentencia al señor Presidente de la República y a los señores Presidentes del Senado y de la Cámara.

Cuarto: Cópiese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta Constitucional y archívese.

Comuníquese y notifíquese.

SIMON RODRIGUEZ RODRIGUEZ, Magistrado Ponente

CIRO ANGARITA BARON, Magistrado

FABIO MORON DIAZ, Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, Magistrado  
ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, Magistrado  
JOSE GREGORIO HERNANDEZ, Magistrado  
MARTHA VICTORIA SACHICA, Secretaria General

La suscrita Secretaria General de la Corte Constitucional hace constar que el honorable Magistrado doctor JAIME SANIN GREIFFENSTEIN, no firma la presente providencia, por no haber asistido a la sesión de la Sala Plena efectuada el día 21 de febrero del presente año, por encontrarse en uso de permiso justificado.

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO, Secretaria General

SENTENCIAS DE TUTELAS 1993  
(Febrero)

## **SENTENCIA No. T-028 de febrero 4 de 1993**

### **JUEZ DE TUTELA-Facultades/ACCION DE TUTELA-Protección Alternativa**

*Los jueces de tutela y esta Corte en funciones de revisión de los fallos correspondientes, deben adentrarse en el examen y en la interpretación de los hechos del caso, con el fin de encontrar la esencia y la verdadera naturaleza de la situación jurídica puesta en conocimiento de la jurisdicción constitucional de los derechos fundamentales, para efectos de asegurar la más cabal protección judicial de los mismos y la vigencia de la Carta en todos los eventos en los que se reclame su amparo por virtud del ejercicio de la Acción de Tutela. Además, dicho examen debe hacerse para cumplir con la disposición legal que ordena al juez que inadmite o no concede la petición señalar cuál es el procedimiento idóneo para la protección que se reclama y que no resulta procedente en estos estrados.*

### **DERECHO AL AMBIENTE SANO/DERECHO A LA VIDA/DERECHO A LA INTEGRIDAD FISICA**

*La Carta Fundamental de 1991, también establece como servicio público a cargo del Estado y como específico deber suyo, la atención al saneamiento ambiental, que debe obedecer a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. Estas precisiones de carácter normativo, sientan las bases de la relación entre la violación a un derecho constitucional de carácter colectivo como lo es el de Gozar de un Medio Ambiente Sano y un Derecho Constitucional Fundamental como lo es el Derecho a la Vida y a la Integridad Física de las Personas; además, dichas normas establecen determinadas responsabilidades de carácter ineludible por parte de los organismos del Estado en cuanto a los derechos que hoy, bajo el amparo de la Carta de 1991, reclaman de los jueces mayor atención y cuidado que en oportunidades anteriores.*

### **ACCIONES POPULARES/JUEZ-Competencia**

*Las acciones populares hoy en día encuentran fundamento constitucional expreso, y están orientadas por la Carta de modo preciso para la protección de ciertos derechos de muy clara raigambre social, lo cual supone que los jueces deben examinar dentro de sus competencias constitucionales sus alcances y dimensiones, para efectos de valorar responsablemente los hechos puestos a su consideración y para adoptar las decisiones que correspondan a los fines*

generales del Estado de Bienestar a que se ha hecho referencia. Aquella Acción Popular consagrada en el artículo 1005 del C.C., puede ahora ser interpretada y desarrollada por los jueces en los casos concretos de controversia sobre los bienes y derechos públicos y colectivos para asegurar su amparo judicial específico y concreto, inclusive sobre el Ambiente.

**DERECHO AL AMBIENTE SANO/DERECHOS COLECTIVOS/ACCIONES POPULARES/ACCION DE TUTELA-Improcedencia**

*La Carta de 1991 es explícita en adoptar el modelo que consagra el "Derecho al Goce de un Ambiente Sano", no como un derecho constitucional fundamental, sino como un derecho y un interés constitucional de carácter colectivo; en este sentido la Acción de Tutela no es procedente para obtener de manera autónoma su protección, pues aquélla procede para obtener el amparo específico de los derechos constitucionales fundamentales y no el de otros derechos que, como los colectivos, deben perseguirse judicialmente por virtud del ejercicio de las Acciones Populares o de las Acciones de Clase o de Grupo en los términos de su regulación legal.*

**ACCION DE TUTELA-Alcance**

*La Acción de Tutela, aunque esté prevista para la protección de los Derechos Constitucionales Fundamentales, no es un mecanismo excluyente de la protección consecuencial e indirecta de los restantes derechos e intereses jurídicos, siempre que en su ejercicio se reclame y se determine la violación o la amenaza de violación directa y eficiente de los derechos constitucionales fundamentales.*

**ACCION DE TUTELA-Requisitos/LEGITIMACION POR ACTIVA**

*No basta señalar en abstracto la hipótesis de la violación o de la amenaza de violación y señalar a la autoridad supuestamente causante de una acción o responsable de la omisión; es necesario que se señale a la persona o al grupo de personas en cuyo nombre se actúa en calidad de representante o de agente oficioso o, si se presenta en nombre propio, la identificación específica de quien se estima perjudicado o amenazado en sus derechos constitucionales fundamentales.*

**JUNTA DE ACCION COMUNAL-Naturaleza**

*Las juntas de acción comunal son, organizaciones jurídicas de la comunidad que están llamadas precisamente a provocar la gestión de los derechos de los miembros de las pequeñas comunidades locales. Quienes afirman que actúan como representantes de las juntas de acción comunal, solicitan la protección consecuencial de los derechos constitucionales fundamentales de personas que no identifican específicamente, pero aceptado como lo acepta la Corte Constitucional, que dichas organizaciones jurídicas naturalmente están llamadas a representar y agenciar, inclusive por medio de apoderado judicial, los intereses y derechos constitucionales de los habitantes de las respectivas unidades, bien pueden actuar oficiosamente en nombre de uno o de varios de ellos, cuando se trata de la acción de tutela o de las acciones populares, sin que sea suficiente fundamento para despachar negativamente la solicitud de amparo, la falta de la copia de la resolución de reconocimiento de la personería jurídica o de la representación legal, dado el carácter desritualizado de las mismas y de los poderes de impulsión del juez que le permiten evaluar con responsabilidad las circunstancias y los hechos puestos a su consideración y solicitar la corrección o las enmiendas que sean necesarias para examinar la petición.*

**ACCION DE TUTELA/LEGITIMACION POR ACTIVA/ACCION DE TUTELA-  
Improcedencia/DERECHO A LA VIDA/DERECHO A LA SALUD**

*La exigencia de la identificación plena de las personas titulares del derecho constitucional fundamental cuya protección se reclama en una situación específica, es uno de los requisitos sustanciales para que se pueda examinar la petición; empero, también es deber del juez proceder a solicitar la adición o corrección que sea necesaria. Se puede reclamar como agente oficioso, como representante o como apoderado en favor del titular de un Derecho Constitucional Fundamental, la tutela concreta, directa, subjetiva y específica de aquel tipo de derechos ante una situación también concreta, subjetiva y específica de violación y, en este caso el apoderado de los agentes oficiosos no señala ni identifica, por virtud de un medio jurídico expreso y válido, a las personas para quienes reclama la protección judicial. El apoderado de los peticionarios pretende en principio y de modo expreso la protección, por vía de la Acción de Tutela, de un Derecho e Interés Colectivo de los que enumera expresamente la Carta lo cual no es procedente de modo autónomo, y porque no se alegó una situación específica y concreta de amenaza sobre la vida o la salud de una persona o de un grupo determinado de personas.*

**DEMANDA DE TUTELA-Corrección**

*En caso de la solicitud de protección consecucional de unos derechos específicos de carácter Constitucional Fundamental, que en opinión de los peticionarios se encuentran amenazados por la supuesta actuación de una autoridad administrativa en una situación de grave amenaza para la vida humana, y estando los solicitantes habilitados para hacerlo como en el caso de las juntas de acción comunal, lo procedente debe ser la solicitud de corrección de la demanda.*

Ref.: Expediente No. T-5022.

Revisión de las sentencias de tutela proferidas por el Tribunal Administrativo del Meta el 8 de julio de 1992 y por el Consejo de Estado el 12 de agosto de 1992.

Contaminación ambiental; titularidad para el ejercicio de la acción.

Prevalencia de la petición de tutela. Concurrencia de peticiones.

Peticionarios: Luis Fernando Vargas Vargas, Aristóbulo Baquero Rojas, y Leopoldo Castillo Gordillo.

Magistrado Ponente: Dr. FABIO MORON DIAZ.

Santafé de Bogotá, D. C., febrero cuatro (4) de mil novecientos noventa y tres (1993).

La Corte Constitucional, Sala de Revisión de Tutelas, integrada por los Magistrados Simón Rodríguez Rodríguez, Jaime Sanín Greiffenstein y Fabio Morón Díaz, resuelve sobre la revisión de las sentencias pronunciadas por el Tribunal Administrativo del Meta el 8 de julio de mil novecientos noventa y dos (1992), y por el Consejo de Estado el 12 de agosto del mismo año, sobre la acción de la referencia, teniendo en cuenta los siguientes:

**ANTECEDENTES**

**A. La petición formulada.**

Los peticionarios, Luis Fernando Vargas Vargas, Aristóbulo Baquero Rojas y Leopoldo Castillo Gordillo por virtud de la actuación de su apoderado especial



## T-028/93

Orlando López Mendieta, y en ejercicio de la Acción de Tutela consagrada en el artículo 86 de la Carta Política y regulada por lo preceptuado en el Decreto 2591 de 1991, solicitaron ante el Honorable Tribunal Contencioso del Meta la protección inmediata de su Derecho Constitucional a un Ambiente Sano y a la Integridad del Ambiente consagrado en el artículo 79 en concordancia con el artículo 11 de la Constitución Nacional, por las razones que se resumen en seguida:

- Estiman que la decisión de la administración municipal de Villavicencio de realizar la obra de relleno sanitario en un lote de terreno de la vereda Montecarlo pone en grave peligro los derechos constitucionales que se indican y que dicha violación perjudica a las comunidades de vecinos de dicha vereda.

La citada decisión administrativa se inicia con la compra de un lote de terreno de aproximadamente 14 hectáreas, ubicado en la vereda "Montecarlo", entre el caño "Los Pendejos" y el caño "Cristales" y en el kilómetro 6 de la carretera Villavicencio-Acacías, para destinarlo a ser el asiento de un relleno sanitario para solucionar los problemas de acumulación y depósito de basuras del Municipio de Villavicencio. Observan que el lote no ha sido pagado y que lo que existe es una promesa de venta.

- Las comunidades de los barrios Montecarlo, Rochela, Tercer Sector, Villa del Río, Villa Oriente, Playa Rica, Brisas del Caño Grande, Catumare, San Francisco y Teusaquillo; de la Escuela Nuestra Señora de la Paz, del Colegio Guillermo Niño Medina y de la Academia Militar José Antonio Páez; y la "comunidad en general" del sector, resultan víctimas de un "perjuicio colectivo irremediable", sin que exista alguna posibilidad de obtener de autoridad judicial la protección de los citados derechos constitucionales que se estiman violados.

- Las recomendaciones técnicas del Servicio Departamental de Salud, del Inderena y de las Empresas Públicas del municipio, aunque sean favorables para la ubicación del relleno sanitario en el lugar señalado, no tienen en su opinión suficiente fundamento científico, puesto que existen condiciones especiales del terreno que hacen que no sea aprovechable para aquel fin sin perjuicio del medio ambiente sano y de su disfrute por las comunidades mencionadas, ya que en aquel sitio existen nacedores de aguas y corrientes naturales que sería necesario manejar adecuadamente para evitar la contaminación, y porque se hace necesario impermeabilizar los terrenos correspondientes. Se agrega a lo anterior que tanto el "procurador delegado", como el "procurador agrario", han emitido conceptos desfavorables a la construcción del relleno sanitario y que el señor personero no ha dado "visto bueno" a dicho proyecto.

- Desde hace más de treinta años, las comunidades citadas han venido utilizando el caño "Pendejos" como su principal fuente de agua de consumo diario y en la actualidad es necesario reforestar las cabeceras de ésta y de otras fuentes teniendo en cuenta que se las debe conservar ante el aumento de los niveles poblacionales de la zona.

- La comunidad que resulta afectada por aquella obra no fue informada ni convocada para participar en el estudio de las actuaciones, en contravía de las disposiciones constitucionales que prevén la obligatoriedad de la participación ciudadana en estas materias.

- Sostiene que la comunidad que menciona resultará seriamente afectada en su salud, existencia y vida por la contaminación que se causará con la construcción del relleno sanitario en el sitio señalado ya que aquella producirá contaminación y epidemias

- Por último advierte que se producirá un “perjuicio irremediable colectivo e individual a la comunidad de los barrios ya nombrados del sector, tanto en su derecho fundamental a la vida, como en sus derechos colectivos y del medio ambiente... (sic), porque “La aguas que caen por efecto de las lluvias sobre el área de relleno, pasan a través de las capas de basura en descomposición, y por efecto de filtración, llegan a las fuentes subterráneas de agua, que más tarde alimentan los ríos, y éstos a su vez surten los acueductos”. Además, este tipo de tecnología resulta obsoleta porque ocasiona graves problemas.

### **B. La decisión de primera instancia**

El Tribunal Administrativo del Meta, en sentencia del 8 de julio de 1992, no accedió a la petición formulada, con fundamento en las siguientes consideraciones:

- En primer término señala el Tribunal que la protección de los derechos constitucionales fundamentales no está sometida dentro del marco de la nueva Constitución a mayores formalidades para su trámite, pero esto no obsta para que quien la instaure se someta a mínimos requisitos como son los principios generales del derecho procesal, siguiendo los lineamientos del artículo 4o. del Decreto 306 de 1992.

- Además, sostiene que “De acuerdo con lo preceptuado por el artículo 10 del Decreto reglamentario 2591 de 1991, esta acción puede ser ejercida en cualquier momento y lugar, por cualquiera persona vulnerada o amenazada en alguno de sus derechos fundamentales. Puede actuar por sí misma, sin necesidad de ser abogado titulado o a través de su representante, caso en el cual sí debe hacerlo a través de un profesional del derecho debidamente acreditado.”

- Observa el Tribunal que para el caso sometido a su estudio no puede accederse a la petición formulada, porque quienes confirieron el poder para actuar en su representación, no acreditaron en debida forma ser los presidentes de la junta de acción comunal de la vereda Montecarlo y gerente del acueducto del mismo barrio. En este sentido indica que los poderdantes no actuaron en nombre propio, sino por medio de su apoderado sin acreditar que son los representantes legales de las entidades en cuyo nombre actúan.

- Por último observa el tribunal que “otra cosa hubiera acontecido si las personas hubiesen actuado en nombre propio o en esta misma circunstancia confiriendo poder a un profesional del derecho, pero como quiera que, nuevamente lo puntualiza la Sala, ellos dicen ser representantes de entidades cuya demostración no efectuaron, necesariamente habrá de negárseles lo pedido”.

### **C. La previa impugnación.**

Los peticionarios insisten en los argumentos de su inicial escrito, adjuntando los documentos en los que dicen acreditar la existencia de las entidades en cuyo nombre se actúa y la representación legal correspondiente. Observan que el fallo impugnado da preferencia a los formalismos en el trámite de los procedimientos por encima del

derecho sustancial, ya que los requisitos exigidos se encuentran en contravía de lo dispuesto por la Constitución y por las reglamentaciones de la citada Acción de Tutela y porque el Tribunal no facilitó el trámite de la petición y no se preocupó por el goce efectivo del derecho que se reclama. Sostienen que el Tribunal estaba en la obligación de solicitar que se acreditara la personería o la representación legal de los poderdantes, si aquél llegare a ser considerado como un requisito formal para efectos de no dejar sin protección el derecho reclamado.

- Advierten que de realizarse la construcción del relleno sanitario se causarían grandes perjuicios a la salud de la comunidad en contra del ambiente sano y la subsistencia de aquella que es la que consume el agua que nace en dichos lugares.

#### D. La decisión de segunda instancia

El Honorable Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en providencia del 12 de agosto de 1992, confirmó la sentencia impugnada con base en los siguientes fundamentos:

- Sostiene el Consejo de Estado que:

"...los poderdantes al otorgarle el poder al abogado que presentó la demanda, lo hicieron invocando las calidades de presidente y gerente de las entidades inicialmente mencionadas, habiéndose presentado el libelo señalando esas mismas calidades por el postulante, lo que nos indica que los demandantes son las personas jurídicas y no las naturales que obran en su nombre, situación que hacía necesario acreditar procesalmente con la demanda, dichas representaciones, pues son constitutivas de un requisito necesario para el ejercicio válido de la acción denominada *legitimatío ad processum* del demandante y su adecuada representación, cuando actúa por intermedio de otra persona, pues este requisito tiene que ver con la capacidad jurídica y personal del demandante"

- Aquella Corporación considera que la demostración de la capacidad jurídica para intervenir en el proceso y de la procesal para representar a los actores, se debió acreditar, como en su opinión lo exige el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991; es decir, desde la presentación de la demanda y no al formularse la impugnación contra el fallo de primera instancia, pues éste es un "presupuesto procesal previo al proceso" que tiene que ver con el ejercicio válido del derecho de acción. Considera que el fallo impugnado estuvo ajustado a derecho,

"pues la prevalencia del derecho sustancial sobre el procesal que alega el impugnante, no puede llegar al extremo de desconocer totalmente los principios esenciales del proceso, pues ello nos llevaría al caos jurídico al no saber las partes que intervienen en un proceso, a qué reglas, procedimientos y principios deben someterse. No es viable que el apoderado de los actores en el escrito de impugnación quiera cambiar la calidad en que obran procesalmente, tanto él como sus poderdantes, pues ello iría contra el principio de la lealtad procesal, al sorprender a la contraparte con esa nueva situación".

#### CONSIDERACIONES DE LA CORTE

##### Primera: La competencia.

Esta Sala de la Corte Constitucional es competente para conocer de la revisión de las sentencias que se señalan en la parte de antecedentes de esta providencia, en

atención a lo dispuesto por los artículos 86 inciso tercero y 241 numeral 9 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 236 del Decreto 2591 de 1991; además, este examen se hace por virtud de la selección que del expediente que contiene dichos actos practicó la Sala correspondiente y del reparto que se verificó en la forma señalada por el Reglamento de esta Corporación.

**Segunda: La materia objeto de la petición de tutela.**

A. En primer lugar encuentra la Sala que los peticionarios solicitan expresamente por virtud del ejercicio de la Acción de Tutela que establece el artículo 86 de la Carta Fundamental, la directa protección del Derecho Constitucional a disfrutar de un Medio Ambiente Sano en favor del grupo indeterminado de habitantes del sector que señalan en su escrito; además, de manera indirecta y consecencial solicitan la protección de los derechos constitucionales fundamentales a la vida, a la salud radicados en cabeza de aquel grupo indeterminado de personas, sin señalar ningún caso específico o concreto de violación o amenaza de violación lo cual se aparta de uno de los supuestos normativos y jurisprudenciales que sirven de fundamento para la procedencia de la acción que intentan.

Igualmente solicitan la protección del derecho constitucional a la participación en las decisiones que puedan afectar el medio ambiente, y predicen dicho derecho de las asociaciones que dicen representar (art. 49 inciso segundo C. N.), el cual es considerado por la Carta y por la Jurisprudencia como un derecho social y económico que no es objeto de protección autónoma por vía de la Acción de Tutela que establece el artículo 86 de la Carta.

Sobre estos aspectos cabe advertir que la petición se dirige contra una actuación administrativa compleja que apenas comienza, respecto de la cual no existen mayores datos de carácter técnico, ni se pueden predicar hipótesis específicas y directas de determinación de la causalidad en cuanto hace a la violación o amenaza de violación de un derecho constitucional fundamental en las condiciones señaladas por el artículo 86 de la Carta.

En verdad, la petición adolece en este punto de relativas deficiencias en su formulación conceptual y en su presentación sistemática, destacándose evidentes signos de confusión argumental y de desorden conceptual; no obstante lo anterior, deben los jueces de tutela y esta Corte en funciones de revisión de los fallos correspondientes, adentrarse en el examen y en la interpretación de los hechos del caso, con el fin de encontrar la esencia y la verdadera naturaleza de la situación jurídica puesta en conocimiento de la jurisdicción constitucional de los derechos fundamentales, para efectos de asegurar la más cabal protección judicial de los mismos y la vigencia de la Carta en todos los eventos en los que se reclame su amparo por virtud del ejercicio de la Acción de Tutela. Además, como se destaca en seguida, dicho examen debe hacerse para cumplir con la disposición legal que ordena al juez que inadmite o no concede la petición señalar cuáles es el procedimiento idóneo para la protección que se reclama y que no resulta procedente en estos estrados.

Obsérvese que dicha acción corresponde a una nueva definición de las competencias de los jueces en las sociedades contemporáneas, y pertenece, como instrumento judicial y como elemento estructural de las instituciones políticas nacionales, a la

reformulación constitucionalmente ordenada del valor de los derechos constitucionales fundamentales de los asociados y de la posición jurídica de éstos para obtener su siempre actual, efectiva y directa protección; por tanto, en casos como el que revisa, en los que no es claro el sentido externo con el cual se pretende presentar la formulación del reclamo de tutela y en los que se presentan confusiones como las advertidas y otras que se destacarán más adelante, es deber del juez de tutela examinar los planteamientos del peticionario en procura de su comprensión sistemática y coherente frente a los postulados ideocráticos de la Carta, a sus valores y principios y ante sus normas directamente aplicables, lo mismo que ante los predicados de la jurisprudencia constitucional que corresponden a la naturaleza de aquella codificación superior, típicamente abierta, programática y pluralista.

En este sentido cabe observar que los peticionarios solicitan por virtud del ejercicio de la acción de tutela la protección judicial del Derecho Constitucional Colectivo a Gozar de un Medio Ambiente Sano, y del Derecho Económico y Social a participar en la toma de decisiones que puedan afectar al Medio Ambiente (art. 79 inciso segundo C. N.); además, piden igual protección de los derechos constitucionales de carácter fundamental a la vida y a la salud sin señalar a ningún titular ni ninguna situación concreta y específica de violación o amenaza que sea removible por virtud de la Acción de Tutela, como se verá en extenso más adelante.

Asunto bien diferente del que comporta el deber advertido de interpretar la petición formulada por vía de la Acción de Tutela, es el de la adecuación jurídica del reclamo a las disposiciones de la Carta y a las regulaciones que de modo especial ha previsto el constituyente para efectos de asegurar la vigencia efectiva del orden constitucional de la libertad y de los derechos, y para disponer los instrumentos y las vías de acceso a la jurisdicción en sus distintos niveles. Dicho ejercicio también compromete a los jueces en estos estrados, para que no se haga nugatorio el derecho constitucional cuya protección se reclama y para que las distintas competencias sean cabalmente respetadas.

Como se verá más adelante, dicho esfuerzo también comprende el deber pedagógico de los jueces para que en su función se promueva la mejor realización del derecho y de la Constitución, y comporta la obligación de indicar en cada caso, con la prudencia y la sabiduría propia de su investidura, los elementos y las pautas procedimentales que contribuyan a dicho propósito. Obsérvese que el artículo 44 del Decreto 2591 de 1991 es categórico en establecer dicho deber de los jueces cuando la providencia rechace o inadmita la petición. En este sentido debe transcribirse lo dispuesto por la citada norma así:

“Artículo 45. *Protección Alternativa*. La providencia que inadmita o rechace la tutela deberá indicar el procedimiento idóneo para proteger el derecho amenazado o violado”.

Por tales motivos esta Corporación advierte que no comparte los elementos racionales y las reflexiones vertidas en las providencias que se revisan, dado que, además, aquéllas se contraen a reflexiones puramente formales y abstractas y a consideraciones escuetas que no contribuyen a los fines de la justicia constitucional en concreto, ni a la defensa de la Constitución dentro del nuevo sistema que se ha advertido.

**Tercera: El amparo judicial del derecho a gozar de un ambiente sano.**

A. El Derecho Constitucional de todas las personas al disfrute de un Ambiente Sano está consagrado expresamente en el artículo 79 de la Carta, bajo el título de los Derechos Colectivos y del Ambiente; además, este derecho aparece relacionado en la lista enunciativa que establece el inciso primero del artículo 88 de la misma Carta, como objeto de las Acciones Populares.

En estas condiciones, los citados enunciados normativos del inciso segundo del artículo 88 de la Carta, prescriben con claridad que en cuanto entidad jurídica autónoma, el derecho específico al goce de un Ambiente Sano, está garantizado judicialmente por virtud de un instrumento procesal específico y directo de carácter principal y de naturaleza también autónoma, conocido como las acciones populares, y en caso de daño subjetivo pero plural, por virtud de las acciones de grupo o de clase, amén de las vías judiciales ordinarias y de los casos especiales de responsabilidad objetiva que establezca la ley.

Como aspecto preliminar se detiene esta Corporación en advertir que el Derecho a la Conservación y al Disfrute de un Medio Ambiente Sano y de la promoción y preservación de la calidad de la vida, así como la protección de los bienes, riquezas y recursos ecológicos y naturales, es objeto de grandes reflexiones y preocupaciones que sólo recientemente han hecho aparición plena en el Derecho Constitucional y en el Derecho Internacional. Así, es evidente que hoy en día, para determinar los grandes principios que deben regir la vida de las sociedades organizadas y en camino de evolución, ya no puede ignorarse la necesidad de proteger el medio ambiente y de dar a las personas los derechos correlativos; en este sentido se tiene que después del año de 1972 en el que se adoptó la Declaración de Estocolmo sobre medio ambiente humano, se ha reconocido en vasta extensión el valor que debe otorgarse a su protección. Además, en este proceso, y en sus variantes, el camino recorrido muestra que no sólo se incorporó dicho principio general como valor constitucional interno que se proyecta sobre todo el texto de las Constituciones, sino que aquél produjo grandes efectos de irradiación sobre las legislaciones ordinarias de muchos países. También, después de aquella fecha son varias las naciones que lo incorporaron en sus textos constitucionales, ya como un derecho fundamental, ora como un derecho colectivo de naturaleza social. Esta consagración permite, además, al Poder Ejecutivo, a la Administración Pública y a los jueces colmar lagunas y promover su expansión ante situaciones crónicas o nuevas; en este mismo sentido, el crecimiento y las crisis de la economía de gran escala industrial y la expansión del conocimiento sobre la naturaleza y la cultura ha favorecido el incremento de técnicas, medios, vías e instrumentos gubernativos, administrativos y judiciales de protección del Derecho al Medio Ambiente Sano.

En este sentido se observa que la Carta Fundamental de 1991, también establece como servicio público a cargo del Estado y como específico deber suyo, la atención al saneamiento ambiental, que debe obedecer a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad (art. 49 C. N.).

Ahora bien, en el ámbito del Derecho Constitucional y de la función judicial, se tiene que el principal aporte de este magno proceso de evolución de las sociedades contemporáneas, consiste en desligar su protección no sólo de los tradicionales derechos subjetivos amparables por las vías ordinarias, sino de la dependencia del

amparo de los derechos constitucionales fundamentales; adquiere así este principio no sólo el carácter de valor normativo que inspira a toda la actividad estatal y ciudadana (arts. 8, 58 inciso segundo, 79 inciso segundo y 95 numeral 8o. de la C. N.), sino el rango de Derecho Constitucional Colectivo como es el caso colombiano después de la Carta de 1991 (arts. 79 inciso primero y 88 C. N.).

B. Desde otro punto de vista, téngase en cuenta que los variados problemas del ambiente y su vocación global, lo mismo que el impacto muchas veces irremediable de sus manifestaciones desbordadas, imponen a las sociedades modernas y a sus gobiernos, el gran reto de orientar y controlar el inmenso número de decisiones individuales al respecto, con el fin de que éstas no afecten las finalidades de la sociedad en general dentro del marco de una razonable libertad económica. Así, en nuestro régimen jurídico y a nivel legislativo, encontramos como nota destacable y como ejemplo para todas las naciones del mundo, las nociones y las vías de protección administrativa o policiva que incorporó el Código de Recursos Naturales expedido en 1974 (Ley 23 de 1973 y Decreto 2811 de 1974 y sus reglamentarios, los Decretos 02 de 1982 y 2206 de 1983 sobre contaminación del aire), en los que se da un tratamiento extenso y riguroso a este tema; también cabe destacar las previsiones que trae la Ley de Reforma Urbana (Ley 9a. de 1989 art. 8o., Decreto 2400 de 1989 arts. 5o. y 6o.), en materia de la protección del medio ambiente y la extensión de las acciones populares de que se ocupa el artículo 1005 del Código Civil a dicho fin.

Además, se encuentran las disposiciones correspondientes a la Ley 9a. de 1979 que establece el Código Sanitario Nacional y que regula el tema de la contaminación y de la protección del ambiente en lo que se relaciona con el bienestar y la salud humana, en especial las que regulan el tema de los residuos sólidos y su almacenamiento a campo abierto y el de las emisiones atmosféricas.

Estas precisiones de carácter normativo son fundamento de las consideraciones que conducen a la decisión que se habrá de tomar en la parte resolutive de esta providencia, porque sientan las bases de la relación entre la violación a un derecho constitucional de carácter colectivo como lo es el de Gozar de un Medio Ambiente Sano y un Derecho Constitucional Fundamental como lo es el Derecho a la Vida y a la Integridad Física de las Personas; además, dichas normas establecen determinadas responsabilidades de carácter ineludible por parte de los organismos del Estado en cuanto a los derechos que hoy, bajo el amparo de la Carta de 1991, reclaman de los jueces mayor atención y cuidado que en oportunidades anteriores. Obsérvese que las acciones populares hoy en día encuentran fundamento constitucional expreso, y están orientadas por la Carta de modo preciso para la protección de ciertos derechos de muy clara raigambre social, lo cual supone que los jueces deben examinar dentro de sus competencias constitucionales sus alcances y dimensiones, para efectos de valorar responsablemente los hechos puestos a su consideración y para adoptar las decisiones que correspondan a los fines generales del Estado de Bienestar a que se ha hecho referencia.

De otra parte, a juicio de la Corte Constitucional aquella Acción Popular consagrada en el artículo 1005 del C.C., puede ahora, con sobradas y explícitas razones constitucionales, ser interpretada y desarrollada por los jueces en los casos concretos de controversia sobre los bienes y derechos públicos y colectivos para asegurar su amparo judicial específico y concreto, inclusive sobre el ambiente.

Aquellas disposiciones de la actual Ley de Reforma Urbana establecen lo siguiente:

“Ley 9a. de 1989.

“.....

“Artículo 8o. Los elementos constitutivos del espacio público y el medio ambiente tendrán para su defensa la acción popular consagrada en el artículo 1005 del Código Civil. Esta acción también podrá dirigirse contra cualquier persona pública o privada, para la defensa de la integridad y condiciones de uso, goce y disfrute visual de dichos bienes mediante la remoción, suspensión o prevención de las conductas que comprometieren el interés público o la seguridad de los usuarios.

“El incumplimiento de las órdenes que expida el juez en desarrollo de la acción de que trata el inciso anterior configura la conducta prevista en el artículo 184 del Código Penal de ‘fraude a resolución judicial’.

“La acción popular de que trata el artículo 1005 del Código Civil podrá interponerse en cualquier tiempo, y se tramitará por el procedimiento previsto en el numeral 8 del artículo 414 del Código de Procedimiento Civil”.

«DECRETO 2400 DE 1989

“Artículo 5o. Para efectos del artículo 8o. de la Ley 9a. de 1989, se entiende por usuario del espacio público y del medio ambiente cualquier persona pública o privada que haga uso o pueda llegar a hacer uso de un determinado espacio público o que haya sido afectada o pueda ser afectada por un determinado medio ambiente.

“Artículo 6o. La acción popular de que trata el artículo 1005 del Código Civil, podrá ser ejercitada por los usuarios para la defensa del espacio público y del medio ambiente.

“Para determinar el juez competente, se tendrá en cuenta el carácter público o privado de la persona demandada”.

Pero además, el artículo 994 del Código Civil, en concordancia con los artículos 988 y 993 del mismo Estatuto, establece la denominada acción judicial o de querrela contra obra nueva o antigua que puede ser ejercitada, sin que medie prescripción alguna por el que tema que una obra ya hecha corrompe el aire y lo hace conocidamente dañoso. Esta es una típica Acción Popular que está prevista en la ley para la protección del ambiente como derecho colectivo.

Obviamente, este es el resultado de una actividad interpretativa que puede y debe tener lugar en su sede judicial natural, mucho más ahora bajo las luces que irradia la nueva Carta sobre la función garantizadora de los jueces con fundamento en la prevalencia de los derechos constitucionales de las personas a los que tantas veces ha hecho referencia esta Corporación en múltiples fallos.

C. Ahora bien, la Carta de 1991 es explícita en adoptar el modelo que consagra el “Derecho al Goce de un Ambiente Sano”, no como un derecho constitucional fundamental, sino como un derecho y un interés constitucional de carácter colectivo; en este sentido la Acción de Tutela, cuyos fundamentos se examinan más abajo, no es precedente para obtener de manera autónoma su protección, pues, como se verá, aquélla procede para obtener el amparo específico de los derechos constitucionales



fundamentales y no el de otros derechos que, como los colectivos, deben perseguirse judicialmente por virtud del ejercicio de las Acciones Populares o de las Acciones de Clase o de Grupo en los términos de su regulación legal, salvo las hipótesis de la protección indirecta o consecencial que se explicó más arriba y que ahora se reiteran.

D. Se señala de modo indubitable que este Derecho Constitucional Colectivo puede vincularse con la violación de otro derecho constitucional de rango o naturaleza fundamental como la Salud, la Vida o la Integridad Física entre otros, para obtener, por vía de la tutela que establece el artículo 86 de la Constitución Nacional, el amparo de uno y otro derechos de origen constitucional, pues en estos casos prevalece la protección del Derecho Constitucional Fundamental y es deber del juez remover todos los obstáculos, ofensas y amenazas que atenten contra éste.

E. Por tanto, para que fuera procedente la finalidad de obtener la protección autónoma del derecho constitucional a gozar de un medio ambiente sano los peticionarios, bien podían intentar, y aún pueden hacerlo, una Acción Popular con fines concretos; además, los peticionarios bien podían ejercer como lo hacen, salvo las deficiencias técnicas que se anotan, la Acción de Tutela basando su petición en el amparo judicial específico de un Derecho Constitucional Fundamental que fuese amenazado o vulnerado de modo concreto, específico, directo y eficaz por la acción que en su opinión resulta generadora de la eventual contaminación o por la omisión de una autoridad pública en el mismo sentido en caso de ser demostrada la relación de causalidad exigida.

Sólo a partir de la segunda mitad de este siglo, el movimiento constitucionalista continental europeo y latinoamericano paulatinamente se ocupó de reexaminar las condiciones estructurales del concepto de acceso a la justicia y recibió parcialmente las influencias del derecho angloamericano, incorporando en principio, y en distintas formas, los instrumentos que dan al juez un marco más amplio de competencias enderezadas a los fines propios de la defensa de las personas frente a los poderes del Estado, de la administración, de los gobiernos y de los grupos económicamente más fuertes dentro de las sociedades fundamentadas en la economía capitalista, típicamente masificadas e interdependientes. Este proceso permite a la doctrina elaborar el concepto de jurisdicción constitucional de la libertad y formular los lineamientos básicos del llamado Derecho Constitucional Procesal.

Con los mismos fines ilustrativos, se tiene que la Teoría General del Proceso influenciada por el derecho constitucional contemporáneo, se ha ocupado de plantear la problemática judicial derivada de las siempre cambiantes condiciones de las sociedades, y en consecuencia, el viejo concepto de igualdad ha sido reexaminado de tal manera que en sus distintos aspectos, la regulación del proceso ha avanzado de modo notable con instituciones ya recibidas en nuestro ordenamiento jurídico; lo que caracteriza estas evoluciones no es tanto la consagración de las libertades sino su vigencia por virtud de la actividad procesal; en otros términos, para el derecho contemporáneo no resulta suficiente consagrar los derechos de las personas en la Constitución para que éstos sean respetados por las autoridades y por las personas en general, pues se hace necesario elevar a rango constitucional las garantías básicas que aseguren un más amplio y efectivo acceso a la justicia constitucional.

**Cuarta: La acción de tutela y el artículo 86 de la Constitución Nacional.**

Esta Sala, en acatamiento de su jurisprudencia reiterada en fallos anteriores y para cumplir con el deber que le asiste en los términos del artículo 44 del Decreto 2591 de 1991 que se transcribió, advierte que la Acción de Tutela está prevista en el artículo 86 de nuestra Carta Fundamental como un mecanismo procesal específico y directo que tiene por objeto la eficaz protección concreta e inmediata de los derechos constitucionales fundamentales, en una determinada situación jurídica, cuando éstos sean violados o se presente amenaza de su violación y cuando sean reclamados de modo concreto y específico, no obstante que en su formulación concurren otras hipótesis de reclamo de protección judicial de derechos de otra naturaleza y categoría, caso en el cual prevalece la solicitud de tutela del Derecho Constitucional Fundamental y así debe proveer el juez para lograr los fines que se han advertido sobre la realización de la Constitución.

Como lo ha señalado esta Corporación en varias oportunidades, dicha acción es un medio procesal específico y principal porque se contrae a la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales afectados de modo actual e inminente, siempre que éstos se hallen radicados en cabeza de una persona determinada o de un grupo determinado de personas, y conduce, previa la concreta solicitud, a la expedición de una declaración judicial que contenga una o varias órdenes de efectivo e inmediato cumplimiento, enderezadas a garantizar su tutela con fundamento constitucional y con la vocación de las providencias judiciales que pueden ser ejecutadas oficiosamente y por vías coactivas.

La acción de tutela consagrada en el citado artículo 86 de la Carta Política de 1991 es, como se ha advertido, una clara expresión de las nuevas competencias de la Justicia Constitucional con fines concretos, enderezada por razones ontológicas y doctrinarias a la protección jurisdiccional de las libertades y derechos de origen constitucional y de rango fundamental, que complementa, en determinadas situaciones y bajo el imperio de ciertas condiciones, el conjunto de funciones tradicionales y propias de los jueces de la República, para asegurar la vigencia procesal específica del conjunto de los derechos constitucionales fundamentales.

Empero, adviértase sobre la procedencia de este mecanismo, que la acción de tutela puede conducir a la indirecta y consecuencial protección de otros derechos e intereses legítimos de rango constitucional o legal, siempre que su desconocimiento, se produzca por causa de la violación específica de cualquier Derecho Constitucional Fundamental y que la protección de este último sea reclamada en el asunto concreto de que se trate.

Igualmente, la violación o el desconocimiento de cualquier otro derecho o interés legítimo de rango constitucional no fundamental o legal, como el Derecho Constitucional al Gozar de un medio Ambiente Sano, puede conducir a la violación directa y específica de un Derecho Constitucional Fundamental, y que aquéllos pueden resultar consecuencialmente comprendidos y amparados por la resolución judicial que decreta la tutela en favor del Derecho Constitucional Fundamental, que se demuestra ciertamente vulnerado o amenazado. Téngase en cuenta que esta hipótesis sólo es procedente cuando se reclama la tutela del específico derecho de rango constitucional fundamental y, además, cuando se encuentra que el desconocimiento o la violación del derecho o del interés de otro rango o condición jurídica distinta de aquéllos para los que

está específicamente previsto el artículo 86 de la Carta, es la causa directa y eficiente de la violación o amenaza de que se ocupa la acción de tutela; esto en principio parece ser la finalidad que se proponen los peticionarios y a esa conclusión se llega de la lectura interpretativa del escrito inicial.

Esto significa, en otros términos, que la acción de tutela, aunque esté prevista para la protección de los Derechos Constitucionales Fundamentales, no es un mecanismo excluyente de la protección consecuencial e indirecta de los restantes derechos e intereses jurídicos, siempre que en su ejercicio se reclame y se determine la violación o la amenaza de violación *directa y eficiente* de los derechos constitucionales fundamentales.

Así, es deber de los jueces en la sentencia de tutela, ordenar la protección concurrente de los derechos que resultan violados como consecuencia de la violación de un Derecho Constitucional Fundamental, o cuya violación sea la causa de amenaza o de la violación consecuencial del derecho constitucional fundamental cuya protección se reclama.

De otra parte, como se advirtió en las precedentes consideraciones sobre el artículo 86 de la Carta y la acción de tutela, se tiene como uno de los requisitos sustanciales predicados de su procedencia, sin cuyo cumplimiento no se puede acceder a la petición, el que impone al peticionario el deber de señalar sin formulismos o ritualidades especiales el caso concreto de violación o amenaza de violación de los Derechos Constitucionales de una persona o de un grupo determinado de personas y su identificación específica; en efecto, no basta señalar en abstracto la hipótesis de la violación o de la amenaza de violación y señalar a la autoridad supuestamente causante de una acción o responsable de la omisión; es necesario que se señale a la persona o al grupo de personas en cuyo nombre se actúa en calidad de representante o de agente oficioso o, si se presenta en nombre propio, la identificación específica de quien se estima perjudicado o amenazado en sus derechos constitucionales fundamentales.

En este sentido el Decreto 2591 de 1991 señala en sus artículos 10., 10 y 15, que toda persona tendrá Acción de Tutela para reclamar sus derechos constitucionales fundamentales, debiendo señalar en la solicitud su nombre y lugar de residencia; igualmente se admite que esta acción sea ejercida por otra persona que actúe en nombre del titular del derecho constitucional reclamado, sea como su representante o como su agente oficioso. Esta última hipótesis es admisible cuando el titular de los mismos derechos no esté en condiciones de promover su propia defensa y cuando tal circunstancia ocurra deberá manifestarse en la solicitud. Se trata de asegurar por esta vía que exista la más amplia efectividad del mecanismo constitucional de protección judicial a los derechos constitucionales fundamentales y de favorecer el anhelo del constituyente de promover el acceso a la justicia, en todos los ámbitos de la vida social, mucho más cuando se trata de personas que no cuentan con los medios ni con los recursos para promover la defensa tradicional de sus derechos.

No es aceptable para la Corte el argumento de las providencias que se revisan y con el que se despachan negativamente las peticiones, pues con base en el supuesto de no haberse probado ni la existencia de las personas jurídicas en cuya representación ordinaria se actúa, ni la misma representación, se pierde de vista que las juntas de acción comunal son en líneas generales organizaciones jurídicas de la comunidad que

están llamadas precisamente a provocar la gestión de los derechos de los miembros de las pequeñas comunidades locales, y que como tales están llamadas a ser en muchos casos y a la luz de la nueva Constitución, agentes de los intereses de la índole como los que se presentan por los peticionarios de modo confuso pero interpretable. En verdad quienes afirman que actúan como representantes de las juntas de acción comunal, solicitan la protección consecuencial de los citados derechos constitucionales fundamentales de personas que no identifican específicamente, pero aceptado como lo acepta la Corte Constitucional, que dichas organizaciones jurídicas naturalmente están llamadas a representar y agenciar, inclusive por medio de apoderado judicial, los intereses y derechos constitucionales de los habitantes de las respectivas unidades, bien pueden actuar oficiosamente en nombre de uno o de varios de ellos, cuando se trata de la Acción de Tutela o de las acciones populares, sin que sea suficiente fundamento para despachar negativamente la solicitud de amparo, la falta de la copia de la resolución de reconocimiento de la personería jurídica o de la representación legal como ocurrió en el caso de las providencias que se examinan, dado el carácter desritualizado de las mismas y de los poderes de impulsión del juez que le permiten evaluar con responsabilidad las circunstancias y los hechos puestos a su consideración y solicitar la corrección o las enmiendas que sean necesarias para examinar la petición.

De lo anterior se concluye que los señores Luis Fernando Vargas Vargas, Aristóbulo Baquero Rojas y Leopoldo Castillo Gordillo, bien podían ejercer, inclusive por virtud de la participación de un apoderado especial y bajo las advertencias correspondientes, la Acción de Tutela en su condición de Agentes Oficiosos de los titulares que no estén en condiciones de promover su propia defensa y que en su opinión resultan afectados por la actuación administrativa que consideran lesiva del Derecho Constitucional a la Vida y a la Salud de aquéllos, siempre que los identifiquen de modo específico.

Desde luego, la exigencia de la identificación plena de las personas titulares del Derecho Constitucional Fundamental cuya protección se reclama en una situación también específica, es uno de los requisitos sustanciales para que se pueda examinar la petición en estos casos; empero, también es deber del juez proceder a solicitar la adición o corrección que sea necesaria, según los términos de lo dispuesto por el artículo 17 del Decreto No. 2591 de 1991, previa una lectura adecuada e integradora de las normas constitucionales y legales que regulan esta acción.

Por tal motivo habrán de revocarse las providencias que se revisan, para ordenar al despacho de origen que proceda a solicitar a los peticionarios que señalen en nombre de cuáles personas titulares de los derechos constitucionales fundamentales a la vida y a la salud actúan, y si éstos no están en condiciones de promover su propia defensa.

Se trata pues de una vía por la cual se puede reclamar como *Agente Oficioso*, como *representante* o como *apoderado* en favor del titular de un Derecho Constitucional Fundamental, la tutela concreta, directa, subjetiva y específica de aquel tipo de derechos ante una situación también concreta, subjetiva y específica de violación y, en este caso el apoderado de los agentes oficiosos no señala ni identifica, por virtud de un medio jurídico expreso y válido, a las personas para quienes reclaman la protección judicial y, por lo mismo, resulta imposible al juez verificar si la conducta o la omisión atacada, causa o no violación o amenaza de violación a un Derecho Constitucional Fundamental como el Derecho a la Vida y a la Salud; desde luego, ni la "comunidad",

ni los "habitantes", ni los "residentes" son específicos titulares de estos derechos constitucionales fundamentales, los que se predicán, para estos casos, de las personas físicas; empero la gravedad de las afirmaciones y la sustancial importancia de la problemática planteada con la eventual contaminación de las fuentes de abastecimiento de aguas de consumo y su reconocido impacto sobre la salud y la vida humana, imponen al juez el deber de examinar las condiciones específicas de la petición y si es del caso interpretarla conforme a la trascendencia de lo planteado y de los imperativos normativos y programáticos de la Carta.

Desde otro punto de vista, se establece así un sistema complementario y residual de garantía de aquellos derechos constitucionales fundamentales que, con determinadas características de sumariedad, preferencia y efectividad, impida en dicho ámbito la ausencia de su protección judicial, pues el constituyente quiso superar con sus previsiones, determinadas deficiencias estructurales de la organización del sistema judicial que, entre otras causas, por su carácter legislado y altamente formalista, no garantizaba la plena, efectiva e integral protección de los derechos constitucionales fundamentales, tan caros al Estado Social y Democrático de Derecho, al Estado de Bienestar y al constitucionalismo en todas sus evoluciones.

La protección judicial tradicional de los derechos y libertades que hunde sus raíces en el Estado de Derecho Clásico y Demoliberal, se funda desde sus orígenes en el evidente carácter disponible de los derechos e intereses de rango y naturaleza distintos de los derechos constitucionales fundamentales y en la función neutral, descriptiva, lógica y abstracta de los jueces; empero, estos últimos han reclamado a la luz de las nuevas concepciones del Derecho Constitucional Pluralista y Social, un sistema judicial de garantías especiales como el que aparece consagrado en la institución de la Acción de Tutela. Esto presupone, pues, una evidente distinción que debe ser comprendida con rigor y a cabalidad por los administradores de justicia en nuestro medio.

No obstante la vasta tradición de independencia técnica y de continuidad institucional democrática de nuestro sistema constitucional, sólo hasta ahora comienzan a ponerse en práctica estas nuevas competencias y facultades de origen constitucional en obediencia a un sistema nuevo y más amplio de garantías e instrumentos de protección de las libertades que hacen al juez un actor responsable y capaz de valorar las situaciones puestas a su conocimiento dentro de las reglas cada día más amplias pero precisas de sus competencias.

Debe retenerse con suficiente claridad que la incorporación de aquellas nuevas figuras de rango constitucional, no se pretende ni se patrocina la ruptura del ordenamiento sistemático y coherente de la organización de la Rama Judicial, distribuida en distintas formas en el territorio por razón de los factores objetivos y subjetivos que determinan las competencias judiciales.

Es evidente que el mantenimiento de un orden estructural de competencias y jurisdicciones dentro de la organización de todo Estado Democrático y Liberal se determina de distintos modos, con independencia de si su carácter y su forma son las propias de un régimen federal, unitario, autonómico o regional etc., y compromete en todo caso, la debida distribución armónica y sistemática de las competencias judiciales con la finalidad de asegurar la certeza de los derechos y la unidad política de la comunidad. A este presupuesto no escapa la Acción de Tutela en nuestro régimen

constitucional y legal, y así lo reitera la Corte en esta providencia; desde luego, estas advertencias tienen en cuenta lo nuevos compromisos de los jueces en los nuevos estados de bienestar que se construyen por las sociedades demoliberales después de la Segunda Guerra Mundial, y que implican el abandono de las viejas ideas que definían la interpretación judicial como una actividad mecánica y pasiva, alejada de cualquier posibilidad de que el juez pudiese desarrollar funciones activas de valoración de la realidad.

La organización sistemática de competencias y la regulación constitucional, legal o jurisprudencial de las vías, acciones y procedimientos para acceder a la nueva justicia constitucional y a las nuevas capacidades de los jueces no se opondrá, por el contrario, reclama de la definición de aquellos elementos.

Esta consideración se hace teniendo en cuenta la situación jurídica planteada en el caso que se examina, puesto que, como se ha visto, el apoderado de los peticionarios pretende en principio y de modo expreso la protección, por vía de la Acción de Tutela, de un derecho e interés colectivo de los que enumera expresamente la Carta lo cual no es procedente de modo autónomo, y porque no se alegó una situación específica y concreta de amenaza sobre la vida o la salud de una persona o de un grupo determinado de personas como lo exige la Carta ante una situación que en principio debe ser examinada por los jueces teniendo como guía la razón de ser de las normas constitucionales que amparan estos nuevos derechos y prevén la posibilidad de su grave e irremediable efecto sobre la vida y la salud de las personas.

**Quinta: Las características de la petición formulada y su interpretación judicial.**

En este caso la Corte Constitucional no encuentra incompatibilidad para el ejercicio de la Acción de Tutela en los términos iniciales y abstractos de la petición en lo que hace a la supuesta incompatibilidad de objetos y de fines entre lo solicitado y la vía utilizada en el caso concreto, pues lo cierto es que los peticionarios reclaman también unos derechos constitucionales, distintos pero no excluyentes de los que se protegen directamente con la Acción de Tutela, y al examinar la petición debe dársele un sentido conforme con la especial naturaleza de ésta para no desvirtuar sus cometidos.

Por último y como corolario de lo visto, lo cierto es que para el caso en que se encuentran los peticionarios en la acción de la referencia, también se reclama expresamente la protección judicial específica de estos derechos constitucionales fundamentales en tanto y en cuanto radicados en cabeza de un grupo "determinado de personas para que se les asegure la protección específica de su Derecho Constitucional Fundamental a la Vida y a la Salud, en las condiciones de la eventual contaminación; así los peticionarios se contraen a reclamar en abstracto y de modo genérico utilizando las expresiones "la comunidad", "los vecinos", "los habitantes".

En verdad se trata de la petición complementaria y consecencial de protección de unos derechos de rango constitucional fundamental la que en principio y a la luz de las previsiones de la Carta en el caso concreto de que se trata, no estaría llamada a prosperar porque por esta vía se requiere de la demostración específica y concreta de dicha situación y como se ha destacado desde el inicio de estas consideraciones, los peticionarios no lo hicieron de conformidad al presentar inicialmente su escrito. Empero, se tiene que en caso de la solicitud de protección consecencial de unos

derechos específicos de carácter Constitucional Fundamental, que en opinión de los peticionarios se encuentran amenazados por la supuesta actuación de una autoridad administrativa en una situación de grave amenaza para la vida humana, y estando los solicitantes habilitados para hacerlo como en el caso de las juntas de acción comunal, lo procedente debe ser la solicitud de corrección de la demanda como se ordenará en esta providencia, pidiendo que a la mayor brevedad posible y dentro de los términos legales previstos para la corrección se señale específicamente en favor de cuáles titulares de los derechos que se dicen amenazados o violados se reclama la protección y en qué condiciones se produce ésta.

Con base en lo anterior, la Corte Constitucional, en Sala de Revisión de Tutelas, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero. REVOCAR las sentencias relacionadas con la acción de la referencia, proferidas por el Honorable Tribunal Administrativo del Meta, el 8 de julio de 1992, y por el Honorable Consejo de Estado el 12 de agosto del mismo año y por los motivos que en este fallo se han expuesto.

Segundo. ORDENAR al Tribunal Administrativo del Meta que reinicie los trámites de la petición ordenando en primer término a los señores Luis Fernando Vargas Vargas, Aristóbulo Baquero Rojas y Leopoldo Castillo Gordillo, que en el término que corresponda y para efectos de admitir y darle curso a la petición, informen a ese Despacho en nombre de cuáles personas actúan para obtener la protección de los derechos constitucionales fundamentales a la vida y a la salud; además, debe solicitárseles que informen a ese Despacho cuáles son las situaciones específicas de amenaza de violación a los derechos fundamentales mencionados.

Tercero. Comuníquese la presente decisión al Tribunal Administrativo del Meta para los efectos legales que corresponden y devuélvase el expediente con todos sus anexos.

Cópiese, publíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

FABIO MORON DIAZ, Magistrado

JAIME SANIN GREIFFENSTEIN, Magistrado

SIMON RODRIGUEZ RODRIGUEZ, Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO, Secretaria General

**SENTENCIA No. T-030  
de febrero 4 de 1993**

**ACCION DE TUTELA-Titularidad**

*La persona jurídica aparece claramente como instrumento del lenguaje jurídico que cumple la importante función semántica de integrar en una compleja disciplina normativa relaciones que se dan entre personas físicas. En consecuencia, se concluye que las personas jurídicas son, ciertamente, titulares de la acción de tutela.*

**TUTELA CONTRA AUTOS INTERLOCUTORIOS-Improcedencia**

*En el caso concreto se invoca la tutela contra una providencia judicial, que ordena entregar unos bienes rematados. No procede la Acción de Tutela en este caso, por haber sido declarados inexecutable los artículos 11, 12 y 40 del Decreto 2591/91.*

Ref.: Expediente T-5119

Peticionario: Sociedad Non Plus Ultra Limitada

Procedencia: Corte Suprema de Justicia -Sala de Casación Civil-

Magistrado Ponente: Dr. ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Santafé de Bogotá D. C., febrero cuatro (4) de mil novecientos noventa y tres (1993).

La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, compuesta por los Magistrados Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz y Simón Rodríguez Rodríguez.

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

ha pronunciado la siguiente,



**SENTENCIA**

en proceso de tutela identificado con el número de radicación T-5119, adelantado por la Sociedad Non Plus Ultra Ltda.

**I. ANTECEDENTES**

Con base en los artículos 86 de la Constitución Política y 33 del Decreto 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 y por reparto le correspondió el presente negocio a esta Sala.

De conformidad con el artículo 34 del Decreto 2591, esta Sala de Revisión de la Corte entra a dictar sentencia de revisión.

**1. Solicitud.**

La Sociedad Non Plus Ultra Ltda confirió poder a los abogados Antonio José Cancino Moreno y Humberto Sierra Peña para presentar ante la autoridad judicial una petición de Acción de Tutela por violación de los derechos fundamentales, en especial el derecho a la propiedad (art. 58), al debido proceso (art. 29) y la no confiscación (art. 34), todos de la Carta Fundamental, con base en las actuaciones realizadas por el Juzgado 11 Civil del Circuito de Santafé de Bogotá, en el proceso ejecutivo del Banco Ganadero contra la Compañía Nacional de Productos Metálicos "Promesa Ltda".

La tutela se instauró el fin que el Banco Ganadero se abstuviese de pretender la entrega de los bienes embargados, secuestrados y rematados e igualmente con el objeto que el Juzgado 11 Civil del Circuito de Santafé de Bogotá no ordénase su entrega.

En este sentido la sociedad reclamante acudio al Juzgado 11 Civil del Circuito donde cursa el proceso entablado por el Banco Ganadero y promovió un incidente de oposición a la entrega de los bienes. Tal incidente fue negado por improcedente.

Sostiene el peticionario que los bienes embargados, secuestrados y rematados estaban en manos de un secuestre designado en un proceso ejecutivo diferente (Juzgado 11 Civil del Circuito de Santafé de Bogotá) y anterior al proceso en el cual se ordenó y practicó el remate (Juzgado 1º Civil del Circuito de Santafé de Bogotá) violándose así los derechos de propiedad, debido proceso y no confiscación.

El Juzgado 11 Civil del Circuito, mediante auto de 8 de junio de 1992, comisionó entonces al Inspector de Policía de la zona respectiva para hacer entrega de los citados bienes. En dicha diligencia, el Inspector de Policía se abstuvo de considerar los recursos formulados por la sociedad peticionaria para oponerse a la entrega de los bienes.

La sociedad reclamante considera que actuó como tercero de buena fe. Como tal pide que se le tutele y respete su derecho de propiedad y posesión pacífica sobre dichos bienes, pues considera que si la administración de justicia erró al permitir dos procesos paralelos contra el mismo demandado, persiguiéndose simultáneamente los mismos bienes, no puede permitir que se cometa tal injusticia, consistente en la expropiación de los bienes que legalmente adquirió, desconociendo el Juzgado 11 una realidad jurídica consolidada que había hecho tránsito a cosa juzgada.

Igualmente la Sociedad petente estima que no existe otro medio judicial de defensa diferente a la Acción de Tutela para la protección del derecho a la propiedad.

## **2. Actuación procesal.**

### **2.1. Fallo del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá - Sala Civil-, de fecha 24 de julio de 1992.**

El Tribunal Superior consideró que la Acción de Tutela contemplada en el artículo 86 de la Constitución no es una vía de defensa de la Constitución "en abstracto", pues sólo procede cuando la persona afectada no dispone de otro medio de defensa judicial, a menos que la utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Siendo la Acción de Tutela un remedio subsidiario y excepcional, tampoco resulta procedente utilizarla para impartir órdenes de abstención como las invocadas por la sociedad peticionaria, pues ésta dispone de otros medios de defensa judicial ante la Jurisdicción Ordinaria de la cual es muestra suficiente la acción reivindicatoria.

Considera el Tribunal Superior que de las actuaciones adelantadas no se advierte que el Juzgado 11 Civil del Circuito hubiere actuado con violación de los derechos constitucionales fundamentales.

Con los anteriores fundamentos el Tribunal Superior de Santafé de Bogotá -Sala Civil-, denegó la Acción de Tutela por improcedente.

### **2.2. Impugnación.**

Dentro del término establecido, el apoderado de la Sociedad Non Plus Ultra presentó escrito de impugnación con base en los siguientes fundamentos:

a. En el expediente existe prueba que el Banco Ganadero o sus representantes, tienen conocimiento de que los bienes que están en poder de Non Plus Ultra los adquirió legítimamente, es decir que la sociedad peticionaria tiene el dominio y posesión de los mismos.

b. No comparte la decisión del Tribunal sobre la procedencia de otro medio judicial de defensa, como sería la acción reivindicatoria, pues la Sociedad Non Plus Ultra es poseedora de los bienes de su legítima propiedad.

### **2.3. Fallo de la Corte Suprema de Justicia - Sala de Casación Civil, providencia de 26 de agosto de 1992.**

La Corte Suprema de Justicia, confirmó la sentencia proferida por el Tribunal Superior de Santafé de Bogotá con fundamento en las siguientes consideraciones:

a. Aunque la solicitud de tutela no está sujeta a formalidades, es preciso que cuando ésta se invoque frente a la actividad judicial, debe el peticionario identificar la providencia objeto de reparo, toda vez que si no se hace, no es posible determinar si tiene o no carácter definitivo, ni permite establecer la competencia para conocer y resolver la respectiva petición.

Los jueces de tutela deben extremar la prudencia en sus decisiones para evitar que por el brevísimo trámite que es propio de la Acción de Tutela, vengán a resolverse

cuestiones que de suyo reclamen debate contradictorio y que por su naturaleza corresponde ventilar por los procedimientos comunes.

Considera la Corte Suprema de Justicia que para detener el alegado "despojo" habría que caer inevitablemente en otro y es por eso que, vistas las consideraciones efectuadas, le asiste razón al Tribunal Superior para rechazar el pedido de tutela.

La defensa de la propiedad y de la posesión deben emprenderse por las vías que señala la legislación civil común, sustancial y procesal, habida cuenta que por el trámite acelerado y no formal instituido en el artículo 86 de la Carta, es jurídicamente imposible hacerlo.

#### **2.4. Pruebas practicadas por la Corte Constitucional.**

Repartido el negocio de la referencia al Despacho de la Sala Cuarta de Revisión, se abocó el conocimiento del mismo y se ordenó la práctica de unas pruebas.

Mediante auto de enero 26 de 1993, el Magistrado Sustanciador comisionó a uno de los Magistrados Auxiliares del Despacho para la realización de dos inspecciones judiciales en los Juzgados 1º y 11 Civiles del Circuito de Santafé de Bogotá, en los procesos ejecutivos de Absalón Páez Guerra-Promesa Ltda. y Banco Ganadero-Promesa Ltda., respectivamente, a fin de verificar la existencia de los mismos, el desarrollo que tuvieron y el estado actual en que se encuentran.

Efectivamente el día señalado por el auto para llevar a cabo la comisión fueron analizados los dos procesos; de su estudio se concluye:

a. El proceso que cursó en el Juzgado 11 Civil del Circuito se inició en marzo de 1985 y la diligencia de embargo y secuestro se llevó a cabo el 5 de junio de 1985 en las instalaciones de la Sociedad demandada (calle 35B sur No. 71-85).

b. En dicha diligencia el secuestro encargó como depositario de los bienes embargados y secuestrados al Gerente de la Sociedad demandada, señor Oscar Mejía Restrepo.

c. El proceso que cursó en el Juzgado 1º Civil del Circuito se inició en marzo de 1989 y la diligencia de embargo y secuestro -de los mismos bienes embargados y secuestrados por el Juzgado 11 Civil del Circuito-, se llevó a cabo el 10 de enero de 1990 en un sitio distinto a las oficinas de la Compañía demanda (autopista norte con calle 200) y no hubo oposición a la diligencia de secuestro cuando existían razones fundadas para ello, ya que los mismos bienes se encontraban embargados y secuestrados por otro juzgado -11 Civil del Circuito-, en fecha anterior -junio 5 de 1985-.

d. El Juzgado 1º Civil del Circuito ordenó primero la diligencia de remate, pues ésta se llevó a cabo el 12 de septiembre de 1990, mientras que la del Juzgado 11 Civil del Circuito, a pesar de haber sido el primero que había embargado y secuestrado los bienes, se efectuó sólo hasta el 6 de noviembre de 1991.

e. Como resultado de la diligencia de remate, el Juzgado 1º Civil del Circuito ordenó la entrega de los bienes al demandante -a quien le fueron adjudicados- y el acta de entrega se firmó el 7 de noviembre de 1990.

f. Posteriormente los mismos bienes rematados y entregados fueron vendidos a la Sociedad Non Plus Ultra como aparece en el contrato de compraventa de fecha 15 de noviembre de 1990.

g. A su vez el Juzgado 11 Civil del Circuito llevó a cabo el remate de los bienes el 6 de noviembre de 1991, pero la diligencia de entrega no se ha podido efectuar porque las maquinarias no se encontraban ya en el sitio donde fueron embargadas y secuestradas, y según testimonios de los vecinos, fueron trasladadas por orden del señor Oscar Mejía Restrepo a la calle 200 con la autopista norte, costado occidental.

## II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

### 1. Competencia.

Es competente esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional para proferir sentencia de 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, 34, 35 y 36 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. De la persona jurídica como titular de la acción de tutela.

La Corte Constitucional ya se ha pronunciado en Sala Plena sobre la legitimación de las personas jurídicas respecto de la acción de tutela. En Sentencia No. C-003 la Corte dispuso:

“En estas condiciones la persona jurídica aparece claramente como instrumento del lenguaje jurídico que cumple la importante función semántica de integrar en una compleja disciplina normativa relaciones que se dan entre personas físicas. Esto supone que en cada caso el intérprete tendrá que determinar si en virtud de la presencia de tal instrumento se ha producido o no una excepción de las reglas del derecho propias de sus miembros. En caso positivo, tendrá que explicar y justificar debidamente la naturaleza y alcance de dicha excepción”<sup>1</sup>.

En consecuencia esta Sala reitera la jurisprudencia establecida y concluye que las personas jurídicas son, ciertamente, titulares de la acción de tutela.

### 3. Del caso concreto.

En fallo proferido el 1º de octubre de 1992, la Corte Constitucional en Sala Plena declaró inexecutable los artículos 11, 12 y 40 del Decreto 2591 de 1991, que regulaban la acción de tutela contra sentencias.

Esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional, acogiendo la decisión de la Sala Plena, inscribe esta Sentencia de Revisión a lo ya establecido.

Ahora bien, en el caso concreto se invoca la tutela contra una providencia judicial, emanada del Juzgado 11 Civil del Circuito de Santafé de Bogotá, que ordena entregar

<sup>1</sup> Sentencia C-003 de 1993 de la Sala Plena de la Corte Constitucional, de fecha enero 14 de 1993.

## **T-030/93**

unos bienes rematados. Así las cosas, no procede la acción de tutela en este caso, motivo por el cual será confirmada la sentencia objeto de revisión.

No obstante lo anterior, de las pruebas practicadas por la Corte Constitucional se advierte la existencia de irregularidades en los procesos ejecutivos que desataron esta tutela, las cuales deben ser investigadas por las autoridades competentes -tales como la conducta del secuestre y del depositario designados en la diligencia de embargo y secuestro decretada por el Juzgado 11 Civil del Circuito-.

En mérito de lo expuesto, la Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional,

### **RESUELVE:**

Primero. CONFIRMAR la Sentencia proferida por la Corte Suprema de Justicia - Sala de Casación Civil-, por las razones expuestas en la parte motiva de esta Sentencia.

Segundo. A través de la Secretaría General de la Corte Constitucional, ENVIAR copia de esta Sentencia al Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá -Sala de Decisión Civil-, al Juzgado Primero Civil del Circuito de Santafé de Bogotá, al Juzgado 11 Civil del Circuito de Santafé de Bogotá, a la Sociedad Non Plus Ultra Ltda. y al Instituto Colombiano de Derecho Procesal.

Tercero. A través de la Secretaría General de la Corte Constitucional, ENVIAR copia de la Sentencia a la Fiscalía General de la Nación y a la Procuraduría Delegada para la Vigilancia Judicial, para lo de su competencia, de conformidad con lo aquí expuesto en el acápite 2.4., relativo a las pruebas practicadas por la Corte Constitucional, literal c).

Cópiese, publíquese, comuníquese a quien corresponda, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

**ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, Magistrado Sustanciador**

**FABIO MORON DIAZ, Magistrado**

**SIMON RODRIGUEZ RODRIGUEZ, Magistrado**

**MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO, Secretaria General**

**SENTENCIA No. T-036  
de febrero 9 de 1993**

**DERECHOS FUNDAMENTALES DE LOS NIÑOS/EDUCACION ESPECIAL**

*La decisión de separar a un menor del servicio educativo especial que se le viene prestando, máxime si se trata de alguien que pertenece a una familia de escasos recursos económicos, no puede adoptarse de manera unilateral por el instituto a cuyo cargo ha sido confiado aquél, a no ser que medie una causa razonablemente justificada. Si esto es cierto en el caso de instituciones privadas, con mayor razón se predica de entidades oficiales como la aquí demandada. Las especiales circunstancias de inferioridad en que el menor se encuentra hacen que cualquier determinación de trascendencia acerca de él se adopte con particular atención y prudencia por parte de las autoridades correspondientes. La disciplina propia de los establecimientos educativos no implica que se ignoren elementales derechos de los niños como el de la salud.*

**ACCION DE TUTELA/MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL**

*Atendiendo al sistema de frenos y contrapesos en el ejercicio del poder público, una rama del mismo, en este caso la jurisdiccional, es llamada a proteger a la persona de las eventuales arbitrariedades que en su contra pueda cometer, por acción o por omisión, otra autoridad. Se trata de un mecanismo confiado por la Constitución a los jueces y por ello no debe considerarse como medio de defensa alternativo, que pudiera hacer improcedente la acción de tutela, la opción de acudir ante el superior o superiores jerárquicos del funcionario que produjo el acto atacado a través de la solicitud de amparo.*

**SALA TERCERA DE REVISION**

Ref.: Expediente T-5605

Acción de tutela instaurada por María Mirllán Iris Sarmiento Hernández contra la Directora del Instituto Tolimense de Educación Especial.

Magistrados: Drs. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO, Ponente; ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, FABIO MORON DIAZ.

## T-036/93

Sentencia aprobada en Santafé de Bogotá mediante acta del nueve (9) de febrero de mil novecientos noventa y tres (1993).

Se procede a la revisión de la sentencia proferida en el asunto de la referencia por el Juzgado Quinto Penal Municipal de Ibagué el quince (15) de septiembre de mil novecientos noventa y dos (1992).

### I. INFORMACION PRELIMINAR

María Mirllán Iris Sarmiento Hernández acudio a la acción de tutela mediante escrito presentado al Juez Penal Municipal de Ibagué (reparto) el día dos (2) de septiembre de mil novecientos noventa y dos (1992).

Expresó que su hijo, Augusto Galaxio Edisón Sarmiento, de siete (7) años, afectado de insuficiencia mental, está matriculado en el Instituto Tolimense de Educación Especial con sede en la ciudad mencionada, en orden a buscar su rehabilitación.

El alumno, según la peticionaria, no pudo seguir concurriendo a la entidad educativa a raíz de la decisión en cuya virtud se canceló su matrícula.

De acuerdo con la demanda, tal determinación, tomada por el llamado grupo interdisciplinario del establecimiento, se produjo como consecuencia de la solicitud elevada por la madre para que no se suministrara bienestarina al niño por cuanto ese alimento le producía vómito, diarrea y fiebre. A lo alegado por la petente respondió la Directora del plantel diciendo que existía un contrato con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en cuya virtud se hacía necesario que los niños recibieran la bienestarina y que "... si no les gusta así, para eso están las puertas abiertas..."; "que sino vayan a quejarse (sic) a la Secretaría de Educación, que ahí los está esperando sentada...", pues "... ella no les puso revólver en el pecho para que matricularan a sus hijos en ese instituto...".

Narra la madre que "a los niños se les retiene la lonchera porque primero se tienen que tomar la bienestarina".

De acuerdo con la petición de amparo, la institución demandada, al excluir al menor, vulneró los artículos 13, 44, 50 y 67 de la Constitución Política.

Repartida la demanda, correspondió su trámite y decisión al Juzgado Quinto Penal Municipal de Ibagué, el cual, mediante auto del tres (3) de septiembre de mil novecientos noventa y dos (1992), resolvió escuchar en declaración juramentada las razones de la petente; oír también a Ruth de Galeano y Piedad N., Directora y Profesora, respectivamente, del Instituto Tolimense de Educación Especial; oficiar a la Secretaría de Educación Departamental para que informara sobre la naturaleza, características y directivas del establecimiento en cuestión y acerca de si en esa dependencia oficial se tenía reconocimiento médico legista al menor afectado, a fin de establecer cuáles eran sus limitaciones físicas y mentales y si, en efecto, el consumo de bienestarina en ese caso particular puede producir los males aludidos por la demandante.

### II. LA DECISION JUDICIAL EN REVISION

La Juez Quinta Penal Municipal de Ibagué resolvió sobre la acción incoada mediante providencia del quince (15) de septiembre de 1992. A su juicio, de los derechos invocados por la solicitante, los únicos que tienen el carácter de fundamen-

tales en cuanto se encuentran expresamente contemplados como tales, son los previstos en los artículos 13 y 44 de la Carta. Admite, sin embargo, que uno de los derechos fundamentales de los niños es el de la educación, de manera que el precepto consagrado en el artículo 67 de la Constitución guarda estrecha relación con el 44 *ibidem* y, por ende, su análisis no podría hacerse independientemente.

Advierte el juzgado que el artículo 50 de la Constitución, invocado por la demandante, no tiene aplicación en este caso, pues alude a niños menores de un año al paso que el menor en cuya defensa se instauró la acción tiene más de siete.

Según la providencia, la determinación de suspender los servicios de educación especial al menor Augusto Galaxio Edison Sarmiento es un acto administrativo, "porque corresponde a la voluntad del administrador", luego cuando la persona interesada o su representante legal se siente afectada, tiene como alternativa para defenderse jurídicamente la de impugnar "el hecho". En este caso -considera el juzgado- la petente podía haber impugnado la decisión del llamado "grupo interdisciplinario", mediante la cual se resolvió suspender al menor, en primera instancia ante la Directora del Instituto Tolimense de Educación Especial y en segunda instancia ante la Secretaría de Educación Departamental.

De lo expuesto concluye la sentencia que la acción de tutela impetrada por la señora Sarmiento Hernández en representación de su hijo Augusto Galaxio "es improcedente por verificarse la causal primera del artículo 6º del Decreto 2591 de 1991, toda vez que la presunta perjudicada puede utilizar otros medios de defensa judicial, para infirmar la presunción de legalidad que ampara el acto administrativo por medio del cual se ordenó la suspensión de prestar educación especial a ese menor".

Agrega que "en este asunto la acción de tutela no puede invocarse como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, por cuanto definitivamente el hecho de haberse tomado la decisión de suspender los servicios de educación especial al menor Augusto Galaxio Edison Sarmiento, si bien constituye a todas luces un perjuicio, éste no tiene el carácter de irremediable ya que no es reparable mediante una indemnización".

En consecuencia, resolvió "DENEGAR la acción de tutela promovida..."

El fallo no fue impugnado.

### III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

#### **Competencia**

Con arreglo a los artículos 86 y 241 de la Constitución Política y según las disposiciones del Decreto 2591 de 1991, esta Corte es competente para revisar la providencia judicial cuyo resumen antecede.

#### **Los derechos fundamentales**

Una vez más debe observar la Corte que el carácter fundamental de un derecho no depende exclusivamente de la ubicación del artículo que lo consagra dentro de los títulos y capítulos de la Constitución, sino ante todo de su contenido material.



Ha sostenido la jurisprudencia constitucional que la circunscripción de los derechos fundamentales a aquellos que se encuentran en la Carta Política bajo el título que lleva ese mismo nombre, excluyendo de tal condición cualquier otro derecho que se indique en un lugar distinto del texto, no es aceptable como único y determinante criterio, pues desvirtúa el sentido garantizador que a los mecanismos de protección y aplicación de los derechos humanos otorgó el constituyente de 1991, específicamente cuando declaró en el artículo 93 que “la enunciación de los derechos y garantías contenidos en la Constitución y en los convenios internacionales vigentes, *no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ellos*”. (Destaca la Corte).

En el caso específico de la educación, la Corte Constitucional ha sido reiterativa en reconocerla como derecho inherente a la persona y, por ende, fundamental.

Tales los motivos para que en esta ocasión no se acepte el razonamiento del juzgado de primera instancia en el cual se afirma que los únicos derechos fundamentales de los invocados por la accionante son el de igualdad ante la ley, y los indicados en el artículo 44 de la Carta respecto de los niños, deduciendo la importancia del derecho a la educación apenas de su “estrecha armonía” con el artículo 44 de la Carta para concluir que “... su análisis no podría hacerse independientemente”.

De aceptarse ese limitado criterio, se tendría que la educación no gozaría de identidad propia como derecho fundamental y que tan sólo los niños tendrían derecho a ella.

Por el contrario, considera la Corte que el derecho a la educación no ha sido reconocido exclusivamente a favor de los niños como parece entenderlo la juez. Tiene su propio valor y entidad como derecho de toda persona, con independencia de la edad, como resulta de la norma que lo consagra (art. 67 C. N.) y su desconocimiento o amenaza es tutelable, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución.

En cambio, asiste plena razón al juzgado cuando afirma que fue mal invocado el artículo 50 de la Constitución, por no ser aplicable al caso controvertido, ya que dicho precepto está expresamente limitado a los niños menores de un año no cubiertos por ningún tipo de protección o de seguridad social.

#### **La educación especial.**

La determinación del Instituto Tolimense de Educación Especial, que ha sido objeto de acción de tutela en el presente caso, tuvo como inmediata consecuencia la de separar al menor de la atención que allí se le venía suministrando.

Acerca de la naturaleza y características de la educación impartida por esta clase de instituciones, la Corte Constitucional se ha pronunciado en los siguientes términos:

“Como campo de aplicación de la pedagogía, la educación especial está constituida por un conjunto de procesos remediales de las necesidades educativas y vocaciones de los niños con limitaciones de tipo socio cultural, psicoafectivo, cognoscitivo y neurocortical.

Por su naturaleza, busca fundamentalmente superar tales limitaciones mediante actividades pedagógicas remediales las cuales se conciben y desarrollan teniendo en

cuenta primordialmente las necesidades específicas de aquellos niños afectados por las limitaciones de diversa índole.

En virtud de lo anterior, ellos reciben una educación en buena medida distinta a la de sus coetáneos 'normales'. Desde sus orígenes son ubicados, con todas sus consecuencias, en el centro mismo del paradigma normal-anormal, con una alta carga de discriminación implícita o explícita, a la cual contribuye en buena medida la propia rotulación. Surge así, pues, una desigualdad que habrá de incidir negativamente en las oportunidades diversas ofrecidas a los niños, según que se hallen ubicados en los terrenos de la normalidad o de la anormalidad, respectivamente.

La concepción prevalente en muy amplios círculos de la escuela como sistema formal determina que niños con necesidades especiales se vean condenados casi irremediabilmente a frecuentar instituciones especiales<sup>1</sup>.

La decisión de separar a un menor del servicio educativo especial que se le viene prestando, máxime si se trata de alguien que pertenece a una familia de escasos recursos económicos, no puede adoptarse de manera unilateral por el instituto a cuyo cargo ha sido confiado aquél, a no ser que medie una causa razonablemente justificada. Si esto es cierto en el caso de instituciones privadas, con mayor razón se predica de entidades oficiales como la aquí demandada.

Inclusive, aunque no se trate de la exclusión sino de la aplicación de sanciones y correctivos y también de aquellos aspectos que requieren de un acuerdo o consulta con los padres o acudientes del menor, las especiales circunstancias de inferioridad en que éste se encuentra hacen que cualquier determinación de trascendencia acerca de él se adopte con particular atención y prudencia por parte de las autoridades correspondientes.

No ha sido ese el comportamiento de las directivas del plantel en esta oportunidad según se infiere del expediente, pues se procedió a la ligera y sin ninguna consideración hacia el niño afectado no sólo en lo concerniente a su salida del instituto sino también en relación con las quejas de la madre en torno a los problemas del menor por causa de la alimentación que se le suministraba.

#### **Alimentación del menor**

Según resulta de los antecedentes del proceso, una de las razones que llevaron a la entidad a tomar la decisión de "suspender al niño", está dada en esas protestas de su progenitora, quien alegaba constantes molestias y alteraciones digestivas producidas en el organismo del niño, al parecer como efecto de la ingestión de bienestarina. A este respecto, lo indicado hubiera sido que, antes de tomar decisiones extremas fundadas en un mal entendido criterio de autoridad, se hubiera obtenido concepto científico del médico pediatra al servicio de la institución o de un especialista, para establecer con certidumbre el efecto de la bienestarina en la salud del menor -considerados sus antecedentes clínicos y las peculiaridades que ofrecían sus reacciones orgánicas- y para definir la clase de alimentos que en ese caso particular debía ingerir.

<sup>1</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sala Primera de Revisión. Sentencia T-429 del 24 de junio de 1992. Magistrado Ponente: Ciro Angarita Barón.

Lo anterior por cuanto riñe con la lógica considerar que la denominada “bienestarina”, constituya elemento insustituible de la dieta alimenticia de los menores, solamente por el hecho de existir un contrato de suministro entre el Instituto Tolimense de Educación Especial y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Los beneficios nutricionales de este producto, que no se desconocen como regla general, deben evaluarse de manera científica en relación con niños que acusen algún tipo de trastornos orgánicos a consecuencia de su consumo, tal como aconteció en este caso, evitando toda clase de presión sobre los menores, ya que la disciplina propia de los establecimientos educativos no implica que se ignoren elementales derechos de los niños como el de la salud.

#### **Procedencia de la acción**

Se concluyó en la sentencia revisada que en este caso no era procedente la acción de tutela por existir otros medios de defensa judicial. Estimó la juez que lo eran la impugnación de la decisión adoptada ante la Directora del establecimiento educativo y la apelación ante la Secretaría de Educación Departamental.

Este argumento constituye la base en que se fundó el Juzgado Quinto Penal Municipal de Ibagué para denegar la protección solicitada. Sobre el punto considera la Sala de Revisión que ha existido un protuberante error de interpretación normativa, pues cuando la Constitución Política en su artículo 86 establece que “esta acción sólo procederá cuando el afectado no disponga de *otro medio de defensa judicial...*”, (subraya la Corte), debe entenderse como tal únicamente la vía de que disponga el accionante para acudir ante un juez de la República, individual o colegiado, y, en consecuencia, no tiene el expresado carácter la posibilidad de solicitar que intervenga una autoridad administrativa, como lo ha entendido la juez de tutela.

Lo anterior es desarrollo del postulado según el cual, atendiendo al sistema de frenos y contrapesos en el ejercicio del poder público, una rama del mismo, en este caso la jurisdiccional, es llamada a proteger a la persona de las eventuales arbitrariedades que en su contra pueda cometer, por acción o por omisión, otra autoridad. Se trata de un mecanismo confiado por la Constitución a los jueces y por ello tampoco debe considerarse como medio de defensa alternativo, que pudiera hacer improcedente la acción de tutela, la opción de acudir ante el superior o superiores jerárquicos del funcionario que produjo el acto atacado a través de la solicitud de amparo.

Es por lo anterior que el fallo de tutela proferido en el presente caso, será revocado y en su reemplazo se ordenará a la Directora del Instituto Tolimense de Educación Especial, levantar la medida tomada en contra del menor Augusto Galaxio Edison Sarmiento, consistente en “la suspensión”, que en realidad es una expulsión del mencionado establecimiento, a efecto de que el niño pueda continuar recibiendo la educación especial a que tiene derecho, evitando en el futuro toda presión sobre él para obligarlo a consumir bienestarina si el dictamen médico correspondiente no favorece tal consumo como apropiado para sus particulares condiciones orgánicas.

#### **IV. DECISION**

Con fundamento en las consideraciones que anteceden, la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

**RESUELVE:**

Primero. **REVOCAR** el fallo proferido el 15 de septiembre de 1992 por el Juzgado Quinto Penal Municipal de Ibagué, por medio del cual se denegó la tutela promovida por María Mirllan Iris Sarmiento Hernández en representación de su hijo, el menor Augusto Galaxio Edison Sarmiento

Segundo. **CONCEDER** la tutela solicitada, ordenando al Instituto Tolimense de Educación Especial que levante de inmediato la medida adoptada en contra del menor, procediendo a reintegrarlo a los cursos que venía recibiendo.

Tercero. Ordenar al Instituto Tolimense de Educación Especial disponer la práctica de exámenes médicos al menor Augusto Galaxio Edisón Sarmiento, a fin de establecer la clase de alimentación que debe recibir.

Cuarto. **Librese** la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO, Presidente de la Sala

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, Magistrado

FABIO MORON DIAZ, Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO, Secretaria General

## **SENTENCIA No. T-037 de febrero 9 de 1993**

### **ACCION DE TUTELA-Conflictos particulares**

*La acción de tutela no tiene el fin de dar solución a conflictos de ordinaria ocurrencia entre personas o entidades, si la materia de ellos corresponde simplemente a la normal contraposición de intereses, o a las dificultades que supone toda convivencia. Para que sea pertinente instaurar una acción de tutela debe existir al menos un motivo relacionado con los derechos fundamentales de la persona, puestos en peligro o conculcados de manera que la orden judicial sea medio adecuado para amparar al peticionario garantizándole el disfrute de aquéllos. En otros términos, es indispensable la proporcionalidad entre los hechos alegados por el petente y la protección judicial que solicita.*

### **DERECHOS FUNDAMENTALES-Interpretación**

*El contenido material del derecho prevalece sobre su ubicación formal en la codificación constitucional para los efectos de resolver si es o no fundamental. Así se deduce del artículo 94 de la Carta, a cuyo tenor la enunciación de los derechos y garantías en la propia Constitución y en los convenios internacionales vigentes "no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ellos". Tal es el caso del derecho a la educación.*

### **SENTENCIA DE TUTELA-Cumplimiento Inmediato**

*Las demandas de tutela dan lugar a procesos que culminan con fallos, los cuales, desde luego, pueden ser impugnados (artículo 86, inciso 2º de la C. N. y Decreto 2591 de 1991), pero ello no significa que dejen de ser tales o que se disminuya su fuerza vinculante y, menos todavía, el carácter perentorio de la orden que contengan -si conceden la tutela-, pues se trata de decisiones de inmediato cumplimiento. No tiene razón el juez de segunda instancia cuando califica de "auto" la providencia dictada por su inferior.*

SALA TERCERA DE REVISION

Ref.: T-5827

Acción de tutela propuesta por Manuel José Torres Fajardo contra la Secretaría de Educación Distrital de Santafé de Bogotá.

Magistrados: Drs. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO, Ponente; ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO y FABIO MORON DIAZ

Aprobada mediante acta en Santafé de Bogotá, D. C., el nueve (9) de febrero de mil novecientos noventa y tres (1993).

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional procede a revisar la sentencia proferida por el Juzgado Doce Civil del Circuito el catorce (14) de agosto de mil novecientos noventa y dos (1992), que confirmó el fallo del quince (15) de junio del mismo año, mediante el cual el Juzgado Octavo Civil Municipal de Santafé de Bogotá, decidió negar el amparo solicitado en el asunto de la referencia.

#### I. INFORMACION PRELIMINAR

Manuel José Torres Fajardo propuso la acción de tutela en contra de la Secretaría de Educación del Distrito Capital, por considerar que su omisión está vulnerando el derecho a la educación de los alumnos del “Colegio Distrital República de Estados Unidos de América”.

Los hechos que originaron la presente acción pueden resumirse así:

- Tanto la “Normal Distrital María Montessori” como el “Colegio Distrital República de Estados Unidos de América” son entes educativos que funcionan provisionalmente en las mismas instalaciones pero en diferente jornada: en la mañana y en la tarde, respectivamente.

- Alega el peticionario que la dotación de los implementos educativos está a cargo del Distrito y que, sin embargo, los únicos beneficiarios del laboratorio de química son los alumnos de la “Normal Distrital María Montessori”, en vista de que la directora de ésta se niega a prestar las llaves de dicho laboratorio a pesar de los múltiples requerimientos que se le han hecho.

- Afirma que se acudio ante la Secretaría de Educación Distrital con el fin de solucionar el problema planteado, pero que no han obtenido una respuesta positiva por parte de dicho organismo.

- A su vez, la Secretaría de Educación Distrital, mediante oficio N° 2788 del 14 de agosto de 1992, adujo que los precitados planteles poseen cada uno su dotación, de acuerdo con los planes y programas que deben desarrollar y que las diferencias en dicha dotación son resultado directo e inmediato de la activa y debida colaboración de la respectiva asociación de padres de familia, en el caso específico la de la Normal María Montessori.

#### II. LAS DECISIONES JUDICIALES

- El Juzgado Octavo Civil Municipal de esta ciudad negó la tutela solicitada porque consideró que el derecho a la educación no es fundamental, toda vez que la propia Constitución lo calificó como de carácter cultural (artículo 67).

- El fallo fue impugnado por el actor, quien adujo que la conducta de la directora de la Normal viola otros derechos, que sí son fundamentales, como la libertad de

## T-037/93

enseñanza, educación, aprendizaje, investigación y cátedra (artículo 27 de la Carta); el derecho de igualdad (artículo 13 eiusdem) y el libre desarrollo de la personalidad (artículo 16).

- Le correspondió conocer de la segunda instancia al Juzgado Doce Civil del Circuito de Santafé de Bogotá, el cual decidió confirmar la providencia impugnada, por considerar que la violación o amenaza de un derecho fundamental debe aparecer nítida y concreta, sin que al juez le sea necesario hacer razonamientos lógicos, ni esfuerzos retóricos. Elemento indispensable que no se cumple en el asunto estudiado.

Además, acogiendo como válidos los descargos de la Secretaría de Educación, afirmó: "Mal haría este Despacho al conceder al Colegio República de Estados Unidos de América derecho a utilizar el patrimonio de la Normal María Montessori, el cual ha sido mejorado por la actividad y decidida colaboración de la respectiva asociación de padres de familia, máxime si se tiene en cuenta que el Colegio República de Estados Unidos de América en los próximos días será regresado a su sede".

Concluye diciendo el Juez de Circuito que la acción invocada ha sido estructurada sin consideración alguna sobre la legitimación en la personería, o cuando menos al amparo de un criterio más flexible, pues quien propone la demanda de tutela debe ser siempre una persona determinada, dado que "si se toma en consideración, por ejemplo, que no todos los alumnos de un colegio ni todos los cursos utilizarían el laboratorio de química, no es lógico que se ejercite la acción a nombre de todos ellos...".

### III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

#### 1. Competencia.

La Corte Constitucional goza de competencia para revisar las mencionadas sentencias, de conformidad con lo previsto en los artículos 86 y 241-9 de la Carta Política y según el Decreto 2591 de 1991.

#### 2. Acción de tutela sin fundamento.

Para los fines de confirmar las sentencias revisadas, como en efecto lo hará esta Corte, es suficiente una breve justificación, de acuerdo con lo establecido en el artículo 35 del Decreto 2591 de 1991.

El caso en cuestión constituye un ejemplo de las situaciones que no pueden ser resueltas mediante la acción prevista en el artículo 86 de la Constitución y que, por tanto, no deberían ser llevadas ante los jueces de tutela.

El objeto específico de la tutela consiste, como lo expresa la norma constitucional, en la protección inmediata de los derechos fundamentales de una persona cuando resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de particulares, en esta última hipótesis en los casos y dentro de las condiciones que la ley contemple.

Así, pues, este instrumento no tiene el fin de dar solución a conflictos de ordinaria ocurrencia entre personas o entidades, si la materia de ellos corresponde simplemente a la normal contraposición de intereses, o a las dificultades que supone toda convivencia. Para que sea pertinente instaurar una acción de tutela debe existir al menos un

motivo relacionado con los derechos fundamentales de la persona, puestos en peligro o conculcados de manera que la orden judicial sea medio adecuado para amparar al peticionario garantizándole el disfrute de aquéllos. En otros términos, es indispensable la proporcionalidad entre los hechos alegados por el petente y la protección judicial que solicita.

En ese sentido, no toda disputa tiene que ser resuelta en los estrados judiciales ni puede invocarse la acción de tutela como único mecanismo de solución si la misma naturaleza de la relación de que se trata ofrece posibilidades suficientes para discernir cuál es la solución a la controversia y para ponerla en práctica.

Es criterio de esta Corte que la “judicialización” de todo problema suscitado entre individuos o colectividades no conduce a nada distinto de la innecesaria congestión de los tribunales con el consiguiente bloqueo a las causas que en verdad requieren de la intervención del juez. Ello perjudica en grado sumo el normal funcionamiento de las instituciones en cuanto distrae sin objeto la atención y el esfuerzo de las autoridades judiciales.

En el presente caso, por ejemplo, según se deduce del informe presentado al juez por la Secretaría de Educación Distrital, hubiera bastado la insistencia de los padres de familia del plantel afectado respecto de las mejoras que requería la dotación del laboratorio y de las reparaciones locativas de la sede, hoy terminada de acuerdo con lo que se afirma en el citado documento oficial.

Ahora bien, debe ponerse de presente que quien ejerció la acción de tutela dando lugar al proceso que nos ocupa, no dejó consignado en su demanda si actuaba a nombre propio o representaba a los padres o alumnos del plantel o a éste. Sobre el particular habrá de recordarse que, al tenor del artículo 10, inciso 2º, del Decreto 2591 de 1991, “también se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa”, pero añade que “cuando tal circunstancia ocurra, deberá manifestarse en la solicitud”.

Siguiendo los criterios que preceden, se confirmarán los fallos proferidos.

No obstante, respecto al contenido de dichas providencias, debe la Corte formular las siguientes observaciones:

1. En cuanto a lo afirmado por el juez de primera instancia en el sentido de que el derecho a la educación no sea fundamental por el hecho de hallarse clasificado dentro de los “culturales” en el texto de la Carta Política, cabe recordar que reiterada jurisprudencia de esta Corporación ha insistido en que el contenido material del derecho prevalece sobre su ubicación formal en la codificación constitucional para los efectos de resolver si es o no fundamental. Así se deduce del artículo 94 de la Carta, a cuyo tenor la enunciación de los derechos y garantías en la propia Constitución y en los convenios internacionales vigentes “no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ellos”. Tal es el caso del derecho a la educación, como también ya se ha dicho en varios fallos de la Corte Constitucional.

2. Por mandato constitucional expreso, las demandas de tutela dan lugar a procesos que culminan con fallos, los cuales, desde luego, pueden ser impugnados (artículo 86,



## T-037/93

inciso 2º de la C. N. y Decreto 2591 de 1991), pero ello no significa que dejen de ser tales o que se disminuya su fuerza vinculante y, menos todavía, el carácter perentorio de la orden que contengan -si conceden la tutela-, pues se trata de decisiones de inmediato cumplimiento.

En consecuencia, no tiene razón el juez de segunda instancia cuando califica de "auto" la providencia dictada por su inferior en el asunto de la referencia. Como resulta del texto de dicho proveído judicial, goza de todos los elementos que permiten clasificarla como verdadera sentencia.

### IV. DECISION

Por las razones expuestas, la Corte Constitucional de la República de Colombia, actuando en Sala de Revisión, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

### RESUELVE:

Primero. Confirmar, pero por las consideraciones y con las observaciones que anteceden, el fallo proferido por el Juzgado Doce Civil del Circuito de Santafé de Bogotá el catorce (14) de agosto de mil novecientos noventa y dos (1992), que a su vez confirmó la sentencia del quince (15) de junio del mismo año, mediante la cual el Juzgado Octavo Civil Municipal de la misma ciudad, decidió negar el amparo solicitado.

Segundo. Líbrese por la Secretaría la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

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

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO, Presidente de la Sala

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, Magistrado

FABIO MORON DIAZ, Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO, Secretaria General

**SENTENCIA No. T-038  
de febrero 9 de 1993**

**MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL**

*En cuanto a la legalidad de los actos administrativos, la acción de tutela no es el medio judicial procedente para obtener la declaratoria de nulidad de los mismos, razón por la cual, dada su naturaleza subsidiaria, el mecanismo de amparo sólo cabe, según lo establece el citado precepto superior, "cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial".*

**PERJUICIO IRREMEDIABLE/ACCION DE TUTELA-Improcedencia**

*En el asunto sometido a revisión no se vislumbra un eventual perjuicio irremediable que pudiera afectar a la peticionaria como consecuencia de los actos de la autoridad pública, razón por la cual no se configura la hipótesis que hiciera procedente la tutela como mecanismo transitorio, toda vez que no hubo amenaza ni vulneración de los derechos de la peticionaria*

Sala Tercera de Revisión

Ref.: Expediente T-6249

Acción de tutela instaurada por María Esperanza Serpa de Martínez contra Ministerio de Minas y Energía.

Magistrados: Drs. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO, Ponente; ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO y FABIO MORON DIAZ.

Aprobada en Santafé de Bogotá, D. C., mediante acta del nueve (9) de febrero de mil novecientos noventa y tres (1993).

Procede la Corte Constitucional, por intermedio de su Sala Tercera, a revisar el fallo de tutela proferido en el asunto de la referencia, el ocho (8) de octubre de mil novecientos noventa y dos (1992), por el Tribunal Contencioso Administrativo del Norte de Santander.

I. INFORMACION PRELIMINAR

Mediante escrito presentado el veintitrés (23) de septiembre de mil novecientos noventa y dos (1992) ante el Tribunal Contencioso Administrativo del Norte de Santander, la ciudadana María Esperanza Serpa de Ramírez solicitó la protección de que trata el artículo 86 de la Constitución Política, por considerar que el Ministerio de Minas y Energía había vulnerado, con la resolución N° 5-1325 del veintitrés (23) de octubre de mil novecientos noventa y uno (1991), los derechos que en su favor consagran los artículos 13, 25 y 29 de la Carta.

La peticionaria manifiesta que la Dirección General de Asuntos Legales -División Legal de Minas-, por medio de la Resolución N° 5-1325 del veintitrés (23) de octubre de mil novecientos noventa y uno (1991), ordenó la suspensión de los trabajos de explotación que ella venía adelantando en la vereda de Tasajeros, Corregimiento de "El Salado", municipio de Cúcuta. Así mismo dispuso el cierre definitivo de los frentes de trabajo en la mina "El Magro", y comisionó al Señor Alcalde Municipal de Cúcuta para notificar la decisión del Ministerio.

La petente afirma haber explotado la mina "El Magro" de manera ininterrumpida, por un espacio de tiempo superior a veinte (20) años. Sin embargo, en el mes de abril de 1976, mediante licencia, se concedió el derecho de explotación a la Sociedad "Consorcio Minero de Cúcuta Ltda".

Expone que el mencionado Consorcio ha incumplido las obligaciones derivadas de la licencia, a tal punto que el Ministerio la ha sancionado con la imposición de varias multas. Además, asegura que la citada entidad presentó a dicho organismo documentos falsos en los cuales, se consignan datos erróneos sobre el área real del terreno.

El veintiocho (28) de noviembre de mil novecientos setenta y cinco (1975), la accionante se dirigió al Ministerio de Minas y Energía con el objeto de solicitar permiso para explotar la mina. Esta petición le fue negada el día ocho (8) de noviembre de mil novecientos setenta y nueve (1979), debido a que la zona solicitada se encontraba incluida en la licencia N° 3284 conferida a la Sociedad "Consorcio Minero de Cúcuta Ltda".

Narra la accionante que en el año de mil novecientos noventa (1990), se presentó en la mina un incendio. Debido a ello Carbocol ordenó sellarla herméticamente "...para ahogar el incendio y recuperar el manto de carbón".

El dos (2) de mayo de mil novecientos noventa y uno (1991), la señora Serpa de Ramírez se dirigió de nuevo al Ministerio de Minas y Energía para que "...fuera desarchivada la solicitud de permiso 2130 y continuara su trámite legal", a lo cual respondió el organismo el 22 de mayo de 1991 que no era posible atender a dicha petición, por cuanto ello sólo procede en casos de revocatoria directa".

El Ministerio de Minas y Energía inició en contra de la solicitante el proceso minero especial N° 113, que se originó en visita practicada por un funcionario del organismo, de la cual, según la accionante, no tuvo noticia, ni se le notificó para ejercer el derecho de defensa dentro del mencionado proceso.

El seis (6) de febrero de mil novecientos noventa y dos (1992), la interesada solicitó la revocatoria directa de la resolución N° 5-1325, del veintitrés (23) de octubre de mil

novecientos noventa y uno (1991), proferida dentro del proceso minero especial N° 113, petición que fue rechazada mediante la Resolución N° 5-0264 del treinta y uno (31) de marzo del mismo año. Dando cumplimiento a esta última Resolución, se comisionó al Inspector Promiscuo Superior de Policía del corregimiento de El Salado, para que hiciera efectivo el cierre de la mina. La peticionaria solicita se ordene la suspensión de la ejecución de dicho acto.

## II. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL

Mediante oficio del veintiocho (28) de septiembre de mil novecientos noventa y dos (1992), el magistrado Sustanciador del presente proceso, solicitó al Secretario General del Ministerio de Minas y Energía que, en el término de tres (3) días, aportaren las pruebas autenticadas, relacionadas en siete (7) ítems. El treinta (30) de septiembre, a través de fax, se recibió una comunicación del Secretario General del Ministerio, anunciando la remisión por correo de los documentos solicitados, los cuales llegaron el cinco (5) de octubre.

El Tribunal consideró que si bien el Ministerio de Minas y Energía no hizo llegar tales documentos dentro del plazo señalado para ello, "...no se deben descartar como prueba en aras de mayores elementos de juicio para decidir la tutela que se pretende, en aplicación del artículo 3° del Decreto 2591 de 1991 y artículo 4° del Decreto 306 de 1992".

Se afirma en la providencia que se presenta la violación del derecho a la igualdad cuando una persona, que se encuentra en idénticas circunstancias en relación con otras, es discriminada por alguna de las razones señaladas en el artículo 13 de la Constitución Nacional, las cuales se entiende que tienen un carácter enunciativo.

Considera el Tribunal que el Ministerio de Minas y Energía no ha violado el mencionado derecho, toda vez que, de conformidad con el Código de Minas (Decreto 2655 de 1988, artículo 16), para adelantar explotaciones mineras debe contarse con título minero y en el presente caso la solicitante de la tutela no lo tiene ni es titular de derecho minero, ni ha iniciado trámite en tal sentido. Al no cumplir la peticionaria con tales requisitos, el derecho a la igualdad no ha sido desconocido y, por consiguiente, no puede ser tutelado.

En cuanto a la posible vulneración del derecho al trabajo, expresa el Tribunal que éste debe ser analizado en relación con la libertad de escoger profesión u oficio, toda vez que la minería es uno de ellos. En consecuencia, dado que existe una autoridad facultada para inspeccionar su ejercicio, en el presente caso el Ministerio de Minas y Energía, este organismo tiene la obligación de impedir o clausurar trabajos de exploración subterránea y de explotación, si se llegare a comprobar que quien los realiza carece de título minero que lo autorice (Artículo 287 del Código de Minas).

De lo anterior concluye el Tribunal que la accionante carecía de título minero, habiendo incurrido en ejercicio ilegal de la minería, razón por la cual a su parecer el Ministerio de Minas y Energía, con la Resolución N° 5-1325 de mil novecientos noventa y uno (1991), no atentó contra el derecho al trabajo de la petente.

En cuanto al debido proceso, observa que el procedimiento minero es oficioso y sumario, lo que implica que en su curso "... no habrá otras notificaciones y traslados

a los interesados o a terceros que los previstos expresamente en este código o en sus reglamentos". (Artículo 305, inciso segundo del Código de Minas).

Además, la Resolución N° 5-1325 de mil novecientos noventa y uno (1991), proferida por el Ministerio de Minas y Energía, es un acto de ejecución y contra él no proceden los recursos de la vía gubernativa, tal como lo dispone el artículo 49 del Código Contencioso Administrativo, razón por la cual la accionante, en su oportunidad, presentó una solicitud de revocatoria directa que le fue negada.

En síntesis, para la mencionada Corporación no existió una violación de derechos fundamentales y, por ello, no procedía conceder la tutela como mecanismo transitorio, pues no se dieron los presupuestos constitucionales, ni legales para tomar tal determinación.

### III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

#### **Competencia.**

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución Política y 31 a 34 del Decreto 2591 de 1991, esta Sala de la Corte Constitucional es competente para revisar el fallo cuya referencia antecede.

Improcedencia de la acción de tutela. Existencia de otros medios judiciales de defensa.

Como puede verse por la narración de los hechos, no procedía en este caso la acción de tutela, si se atiende a lo dispuesto por el artículo 86 de la Constitución Política.

Considera la peticionaria que el Ministerio de Minas y Energía, mediante un acto administrativo, vulneró su derecho al trabajo. A este respecto, caben dos consideraciones: en primer lugar aquélla relativa a la legalidad del acto proferido por la autoridad; y en segundo la referente a la eventual violación del derecho al trabajo.

1. En cuanto a la legalidad de los actos administrativos que eventualmente hubieren afectado los derechos de la peticionaria, la Corte encuentra que, tal como lo ha establecido esta Corporación en reiterada doctrina, la acción de tutela no es el medio judicial procedente para obtener la declaratoria de nulidad de los mismos, razón por la cual, dada su naturaleza subsidiaria, el mecanismo de amparo sólo cabe, según lo establece el citado precepto superior, "cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial", siendo claro que la ciudadana María Esperanza Serpa de Ramírez contaba con las acciones que en su favor consagra la legislación vigente, razón por la cual es válida para decidir el asunto *sub examine* la norma consagrada en el artículo 6º, numeral 1º, del Decreto 2591 de 1991, en torno a la improcedencia de la acción.

En efecto, el presente caso es uno de aquéllos en los cuales resulta desvirtuado el objeto de la acción de tutela por un uso ajeno a su naturaleza, sobre la base errónea de que ella es apta para resolver acerca de controversias que, dentro del ordenamiento jurídico, tienen regulación propia.

Pretendió la actora que por esta vía excepcional y en el corto término de diez días -los cuales únicamente se explican por la naturaleza del procedimiento preferente y sumario de la protección- se resolviera a su favor acerca de una vieja contienda suya por el ejercicio de supuestos derechos de explotación minera cuyo trámite y decisión

corresponden a instancias y procedimientos que han sido materia de completa previsión normativa en ordenamientos jurídicos especiales.

Aspiraba la petente, además, a que por esa vía le fueran resueltas cuestiones litigiosas que hacen parte de una materia confiada a la jurisdicción Contencioso Administrativa.

Repítese que el mencionado instrumento no está llamado a desplazar ni a sustituir a la jurisdicción ordinaria ni tampoco a las especiales, pues, dentro de una concepción avenida a la Carta Política, en vez de provocar con su inadecuada utilización un desquiciamiento del orden jurídico, debe entenderse como una de las piezas del mismo, integrada por tanto a él en sus objetivos y en sus alcances, dentro de un todo armónico que tiene por objetivo final la realización de los valores constitucionales fundamentales, particularmente el de la justicia.

Dentro de esa perspectiva no puede admitirse que se interponga esta acción cuando para el propósito querido por el demandante ya existen instituciones enderezadas cabalmente a satisfacer el derecho que todos tienen de acceder a la administración de justicia (artículo 229 de la Carta). Una cosa es la defensa de las mínimas garantías constitucionales ante situaciones de hecho en virtud de las cuales, por acción u omisión, se vean ellas conculcadas o amenazadas, y otra bien distinta la posición en que puede hallarse ubicado un sujeto ante el derecho en una cualquiera de sus ramas, bien en calidad de actor, ya en la de demandado o en la de tercero, hipótesis todas éstas que dan lugar a la aplicación de la normatividad correspondiente con arreglo a procesos previamente establecidos, confiados a las distintas jurisdicciones. En uno y otro caso la función del juez es la de definir, dentro de las circunstancias concretas, cuál es el contenido y cuáles los efectos que debe producir la previsión abstracta y general del constituyente o el legislador. Las dos son formas de administrar justicia pero cada una tiene su objeto y goza de características procesales diferentes dentro de la estructura del ordenamiento jurídico.

No se ajusta a la Constitución y, más bien, riñe con el sentido común que se invoque la figura suMaría de la tutela con la pretensión de tramitar dentro de la informalidad que le es característica asuntos que por su misma complejidad exigen ponderado análisis a la luz de ordenamientos especializados expresamente sometidos por el sistema jurídico a ciertas formas y procedimientos.

2. Respecto de la alegada violación del derecho al trabajo, considera la Corte, de acuerdo con las pruebas allegadas al proceso, que la actividad que venía ejerciendo la peticionaria y que resultó suspendida merced a una orden del Ministerio de Minas y Energía, no correspondía al tipo de labor amparada constitucionalmente toda vez que, como lo manifestó el Tribunal Contencioso Administrativo del Norte de Santander, la accionante carecía de título minero, habiendo incurrido en ejercicio ilegal de la minería.

De otro lado, en el asunto sometido a revisión no se vislumbra un eventual perjuicio irremediable que pudiera afectar a la peticionaria como consecuencia de los actos de la autoridad pública, razón por la cual tampoco se configura la hipótesis que hiciera procedente la tutela como mecanismo transitorio.

El Decreto 2591 de 1991 dispone en su artículo 6º, numeral 1º, que “se entiende por irremediable el perjuicio que sólo pueda ser reparado en su integridad mediante una

**T-038/93**

indemnización”, circunstancia que no se presenta en el asunto revisado, toda vez que, como ya se ha dicho, no hubo amenaza ni vulneración de los derechos de la peticionaria y, por ende, no habiendo perjuicio, carece de sentido preguntarse si éste tenía el carácter de irremediable.

Así, pues, no cabía la acción de tutela en esta oportunidad. Se confirmará la sentencia examinada.

#### IV. DECISION

Con fundamento en las consideraciones que anteceden, la Corte Constitucional de la República de Colombia -Sala Tercera de Revisión-, administrando justicia a nombre del pueblo y por autoridad de la Constitución,

#### RESUELVE:

Primero. CONFIRMAR la sentencia del ocho (8) de octubre de 1992, proferida por el Tribunal Contencioso Administrativo del Norte de Santander al resolver sobre la acción de tutela instaurada por María Esperanza Serpa de Ramírez.

Segundo. Librese la comunicación prevista por el artículo 36 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

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, Magistrado

FABIO MORON DIAZ, Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO, Secretaria General

## SENTENCIA No. T-043 de febrero 1º de 1993

### TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Alcance

*No encuentra esta Sala de Revisión razón válida que permita sostener que en tratándose de providencias judiciales la posibilidad de interponer la acción de tutela como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, se limite a aquellas que pongan término al proceso; sólo debe demostrarse 1) que la decisión contenida en ella vulnera un derecho fundamental y puede causar un perjuicio irremediable, 2) que no haya hecho tránsito a cosa juzgada formal o material, y 3) que se ha hecho uso del recurso correspondiente que permita en últimas al juez de tutela tomar una decisión transitoria mientras el juez "ordinario" decide de fondo al respecto, sino existe recurso alguno, bien porque la ley no lo prevé o porque se han agotado y persiste la violación del derecho fundamental, el juez de tutela deberá estudiar en el caso concreto la forma idónea para que en su momento el juez competente conozca y decida, casos en los cuales el juez de tutela se limita, a resolver sólo sobre el derecho constitucional alegado, sin inmiscuirse ni resolver el fondo de la litis.*

### PERJUICIO IRREMEDIABLE-Alcance/MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL-Eficacia

*Es claro que si la esencia y razón de ser de la tutela reside en su calidad de instrumento de protección inmediata de derechos constitucionales fundamentales que resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública, el perjuicio ha de considerarse exclusivamente en la forma y características que tenga en el momento en que el peticionario interpone la acción de tutela ante el juez -que es también aquél en que la vulneración o amenaza a sus derechos aparecen en toda su magnitud-. Por tanto no puede luego otro juez estimar que por circunstancias subsiguientes, ajenas por entero a la voluntad del peticionario el perjuicio no es ya irremediable y el afectado dispone de otro medio de defensa judicial. Tanto el Decreto 2591 de 1991 como el 306 de 1992 confunden el alcance del término "irremediable" con el de "irreparable" restringiendo indebidamente el alcance que en su sabiduría quiso darle el constituyente. El concepto de irremediabilidad no sólo hace referencia al aspecto restringido que el texto final del Decreto 2591 ha querido inferirle, toda vez, que dicho concepto envuelve aspectos tan relevantes como la protección inmediata de los derechos fundamentales para evitar daños mayúsculos a los ya ocasionados por la acción u omisión de*



## T-043/93

*la autoridad pública o del particular en su caso. Se hace necesario, por lo tanto, que esos criterios que tuvo el legislador especial al instituir la tutela como un mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, sean debidamente valorados por el juez de tutela. Así podrá prestar la protección solicitada, en eventos, que permitan proteger derechos fundamentales contra la vulneración o amenaza de que puedan ser objeto, en aquellos casos en que otros mecanismos no sean igualmente eficaces para el mismo fin.*

### **DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Violación/ DEBIDO PROCESO-Violación/JUEZ-Deberes**

*El incumplimiento y la inexecución sin razón válida de una actuación que por sus características corresponde adelantarla de oficio al juez, agravian el derecho al debido proceso. Dentro de este contexto, el derecho a obtener una solución definitiva de la litis, hace parte integral del derecho al debido proceso y a una pronta justicia. Puesto que el fallo es la culminación de la intervención del Estado tendiente a resolver los conflictos surgidos entre los particulares, su denegación por parte del funcionario encargado de emitirlo sin causa que lo justifique, se convierte no sólo en el desconocimiento del derecho fundamental al debido proceso sino del fundamento último del derecho de acceso a la justicia. Los jueces de la República tienen una función que cumplir y que cuando por su negligencia no lo hacen, los afectados no deben ser sometidos a soluciones que impliquen una carga adicional. Tampoco sería ésta la forma adecuada de garantizar los derechos de los asociados o de poner coto a yerros inexcusables de los jueces, que desconocen principios y fines propios de su altísima misión que hoy tiene hondo raigambre en la Constitución de 1991.*

Ref.: Expediente T. 5553

Peticionaria: Carmenza del Socorro Charry Guzmán.

Procedencia: Tribunal Superior de Florencia -Caquetá-

Temas:

-Tutela contra providencias judiciales como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

-Derecho de acceso a la justicia.

-Derecho al debido proceso.

Magistrado Ponente: Dr. CIRO ANGARITA BARON.

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados CIRO ANGARITA BARON, EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ y JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO,

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

ha pronunciado la siguiente,

## SENTENCIA

en el proceso de tutela promovido por la señora Carmenza del Socorro Charry Guzmán contra providencia judicial emitida por el Juzgado Promiscuo del Circuito de Puerto Rico -Caquetá- que declaró la nulidad total del proceso de restitución de inmueble arrendado adelantado por el Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de Caquetá.

## I. ANTECEDENTES

Con base en los artículos 86 de la Constitución Política y 33 del Decreto 2591 de 1991, la Sala de Selección correspondiente de la Corte Constitucional eligió para efectos de su revisión, la acción de tutela de la referencia.

Por reparto le correspondió el presente negocio a esta Sala, la cual recibió formalmente el expediente el día 20 de octubre del año inmediatamente anterior y procede ahora a dictar sentencia.

## A. Hechos.

1o. El 18 de diciembre de 1988, la petente suscribió contrato de arrendamiento de local comercial con el señor Fernando Osorio Gómez por el término de 6 meses y con un canon mensual de ciento veinte mil pesos (\$120.000). En una de sus cláusulas se estableció la posibilidad de renovarlo cada seis meses con un incremento de veinte mil pesos por semestre. La renovación no podía sobrepasar el término de treinta seis meses.

2o. El 14 de diciembre de 1990 y a través de apoderado judicial ella presentó ante el Juez Promiscuo de San Vicente (Reparto) demanda de restitución de local comercial arrendado y reconocimiento de indemnizaciones en contra del señor Fernando Osorio Guzmán, por incumplimiento en el pago de los cánones estipulados y destinación distinta a la inicialmente acordada.

Así mismo, anexó a la demanda copia auténtica de la diligencia de requerimiento extraprocésal que hiciera la accionante al arrendatario el 25 de abril de 1990, cuyo fin fue dar por terminado el contrato de arrendamiento suscrito entre ambas partes, diligencia notificada y en la que fue parte el señor Osorio Guzmán.

3o. Por reparto realizado el 18 de diciembre correspondió conocer de esta demanda al Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de San Vicente del Caguán -Caquetá.

En auto admisorio del 19 de diciembre, el despacho ordenó la notificación y el traslado de la demanda y sus anexos al demandado, quien en término contestó y excepcionó la falta de competencia del juez para conocer de la demanda en razón de la cuantía, al considerar que las pretensiones contenidas en ella sobrepasaban el monto fijado para los procesos que eran de su competencia.

4o. El 20 de febrero de 1991 el Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de San Vicente declaró no probada la excepción de falta de competencia propuesta por el demandado, por considerar que el No 7 del artículo 20 del Código de Procedimiento Civil, era claro al establecer que en los procesos de tenencia por arrendamiento la cuantía se determina por el valor de la renta durante el término inicialmente pactado, que para el caso en estudio era, respectivamente, de ciento veinte mil pesos y seis meses.

## T-043/93

De esta manera la cuantía fue fijada en setecientos veinte mil pesos (\$720.000) siendo competente el Juez Municipal y no el de Circuito.

5o. El auto que denegó la excepción de falta de competencia fue apelado por el apoderado de la parte demandada. Dicho recurso fue también denegado, de conformidad con el artículo 99-13 del estatuto procesal que establece que el auto que resuelve la excepción de falta de competencia no es susceptible de apelación.

6o. Decididas las excepciones y agotadas todas las etapas procesales el juzgado correspondiente procedió a dictar sentencia en la que se declaró terminado el contrato de arrendamiento suscrito entre la señora Carmenza del Socorro Charry y el señor Fernando Osorio, por haber operado en debida forma la figura del deshaucio establecida en los artículos 518-2 y 520 del C. de Co.

Frente a las demás pretensiones, como el pago de indemnizaciones por incumplimiento, el juzgado se abstuvo de condenar por haber quedado demostrado que no hubo incumplimiento de ninguna de las cláusulas del contrato.

En consecuencia, ordenó al demandado hacer entrega real del local comercial en un término de quince (15) días, so pena de ser lanzado.

7o. Notificada la sentencia que dio por terminado el contrato de arrendamiento, el apoderado del demandado interpuso recurso de apelación, con fundamento en las siguientes razones:

- El Código de Comercio exige que sea el propietario del inmueble quien efectúe el deshaucio y para la fecha en que esta diligencia se realizó la demandante carecía de dicha calidad, como se desprende del folio de matrícula inmobiliaria, aportado al expediente en segunda instancia.

- La falta de competencia del juez para conocer del proceso ya que por razón de la cuantía el competente era el Juez del Circuito.

8o. Concedido el recurso de apelación, le correspondió tramitarlo al Juez Primero Promiscuo del Circuito de Puerto Rico -Caquetá- quien después de agotados los trámites correspondientes, decidió decretar la nulidad de todo lo actuado en primera instancia a partir del auto admisorio de la demanda.

Separándose del criterio del juez de primera instancia para la determinación de la cuantía en el caso objeto de estudio, consideró que el contrato de arrendamiento suscrito entre las partes fue objeto de prórrogas sucesivas y no de renovación -a pesar de la cláusula expresa del contrato que así lo establecía-, y por lo tanto el término del contrato fue de treinta y seis meses y no de seis meses.

Así mismo, acogió la tesis del demandado según la cual el deshaucio debe provenir del propietario del inmueble, hecho que no se dio en el caso objeto de controversia.

En la misma providencia se condenó en costas al demandante y se ordenó la remisión al juzgado de origen, a fin de dar cumplimiento a lo dispuesto.

9o. Recibido el expediente, el Juzgado Segundo Promiscuo Municipal procedió a liquidar las costas a cargo del demandante por la suma de ciento cincuenta y cuatro mil pesos.

10. En firme la liquidación efectuada por el despacho, aparece una constancia secretarial del 24 de abril de 1992, en la que se envía el expediente a archivo por terminación del proceso. (fl. 213 vto.)

11. El apoderado de la accionante en memorial dirigido al Juez Primero del Circuito solicitó revocar el auto por el cual se decretó la nulidad por desconocimiento del artículo 20-7 del Código de Procedimiento Civil y como petición subsidiaria la renovación de la actuación anulada, así mismo que se dejara sin efecto el auto que liquidó las costas en contra de la demandante por carencia de competencia del Juez Segundo Promiscuo Municipal para dictar dicho auto.

**Providencia objeto de tutela.**

El Juzgado Primero Promiscuo del Circuito resolvió desfavorablemente la solicitud del apoderado de la accionante el 27 de marzo de 1992, con los siguientes argumentos:

"...

"... si del caso fuera atender la solicitud, ésta de acuerdo a expreso mandato de la ley procedimental civil se presentó extemporáneamente, ya que el término de ley precluyó ... En firme una decisión judicial, ejecutoriada, ya que contra ella no se pronunció quienes tenían derecho, *los poderes del juez no lo facultan para que modifique o revoque su determinación cuando un proceso sale de su juzgado y regresa al de origen.*

"Es posible que el superior de turno hubiese incurrido en un error de apreciación y por ende en el fallo, pero, en las condiciones anotadas esta superioridad no puede pronunciarse al respecto. Quizás quede (sic) al peticionario otra vía jurídica para lograr su cometido." (fls. 241-242).

En escrito posterior, el abogado de la petente solicitó al Juzgado Promiscuo del Circuito avocar el conocimiento del proceso, ya que el auto que declaró la nulidad no puede entenderse como providencia que ponga fin al proceso y por ello, una vez declarada la nulidad por falta de competencia el proceso debió remitirse al funcionario competente. Considera por ello, que el Juez Primero del Circuito debe tramitar hasta su terminación el proceso por él declarado nulo.

El Juzgado se abstuvo de tramitar esta petición, remitiéndose a lo decidido en el auto de fecha 27 de marzo -antes transcrito-.

**B. Solicitud.**

El representante legal de la petente solicita que se ordene al Juez Primero Promiscuo del Circuito de Puerto Rico -Caquetá- reasumir el conocimiento del proceso de restitución de inmueble arrendado y llevarlo hasta su culminación.

Afirma que no existen otros medios de defensa judicial, toda vez que el auto que decretó la nulidad en segunda instancia no es susceptible de recurso alguno, como tampoco lo son las providencias que negaron la solicitud para que se asumiera el conocimiento del proceso.

**C. Derechos fundamentales presuntamente vulnerados.**

La actuación del Juez Primero Promiscuo del Circuito de Puerto Rico, en concepto el peticionario vulnera de manera ostensible el derecho al debido proceso, omisión que ha causado demoras y costas injustificadas.

**D. Sentencia de primera y única instancia.**

En providencia del catorce (14) de septiembre de 1992, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Florencia, denegó la acción de tutela interpuesta por la señora Carmenza del Socorro Charry, con fundamento en el artículo 40 inciso 1o, que prescribe la improcedencia de la acción de tutela cuando se dirija contra providencia judicial que no ponga fin al proceso. En aplicación de este precepto y dadas las características de la providencia acusada, el Tribunal declaró la improcedencia de la acción.

**II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE**

**A. Competencia.**

La Corte Constitucional es competente para efectuar esta revisión, según lo previsto en los artículos 86 y 241, numeral 9 de la Constitución Política y 31, 32, 33 del Decreto 2591 de 1991.

**Tutela contra providencias judiciales como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable -Parámetros-**

Si bien, el tema de la procedencia de la acción de tutela contra sentencias fue ya objeto de estudio por parte de esta Corporación en fallo que declaró inexecutable el artículo 40 del Decreto 2591 de 1991, el cual ha hecho tránsito a cosa juzgada constitucional, es necesario establecer si tal declaratoria recayó sobre toda clase de providencias judiciales o por el contrario sus efectos se circunscriben aquellas que cumplan determinadas condiciones o requisitos, aspecto este que se analizará más adelante.

Como es bien sabido, el artículo 40 del Decreto 2591 de 1991 limitaba la procedencia de la acción de tutela a las sentencias y providencias judiciales que pusieran término a un proceso.

Algunos cuestionaban que en el curso de un proceso se utilizará este mecanismo de protección cuando una determinada providencia desconociera o amenazare desconocer derechos fundamentales de las partes o terceros dentro del proceso. Se remitían a los precisos términos del artículo 40 que limitaba el uso de esta acción a aquellas providencias que daban por finalizado el proceso. Esta tesis fue defendida por el honorable Magistrado Jaime Sanín Greiffestein quien -en salvamento de voto a sentencia donde se reconocía la procedencia de este mecanismo contra providencias emitidas en el curso de un proceso-, expresó:

“... no podrá esta Corte entrar en consideraciones como las hechas en la sentencia que se revisa porque no tiene competencia para conocer del asunto, dado que, sin analizar si las decisiones judiciales pueden o no atacarse en tutela, lo cierto, es que, para este concreto caso, basta decir que el artículo 40 del Decreto 2591 de 1991 no permite la procedencia de la acción de tutela sino contra sentencias y otras providencias que pongan fin al proceso, que es precisamente lo que no ocurre aquí, pues los proveídos atacados son interlocutorios dentro de esta etapa del juicio que ha de seguir y que aquí no termina. La acción no puede prosperar y así se resolvió en instancia”<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Cfr. Salvamento de voto a la sentencia T-224 de junio 17 de 1992. Magistrado: Dr. Jaime Sanín Greiffestein. Gaceta Constitucional, Tomo III, pág. 128.

Ahora bien, declarada como ha sido la inconstitucionalidad del citado artículo, cabe preguntarse si existe hoy la posibilidad de interponer acción de tutela contra cualquier providencia judicial que amenace vulnerar o vulnerar un derecho fundamental, si con ella se causa un perjuicio irremediable, único evento en que la sentencia C-543 estimó constitucional la procedencia de la acción de tutela.

Del texto de dicho fallo no es fácil precisar si el alcance del mismo -en lo que hace al perjuicio irremediable- se limita tan sólo a las decisiones judiciales que por su naturaleza pongan término al proceso, o por el contrario se hace extensivo a toda providencia emitida en el curso de un proceso.

No encuentra esta Sala de Revisión razón válida que permita sostener que -en tratándose de providencias judiciales- la posibilidad de interponer la acción de tutela como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, se limite a aquellas que pongan término al proceso. El único argumento que servía de fundamento para sostener su improcedencia, hoy carece de asidero por haberse declarado inconstitucional el artículo 40 del Decreto 2591.

Ahora bien, las razones en que se fundó la mayoría para aceptar la procedencia de la acción de tutela en este caso, no distinguen la clase de providencia judicial contra la que se dirige. Por lo tanto sólo debe demostrarse que la decisión contenida en ella vulnera un derecho fundamental y puede causar un perjuicio irremediable.

Esta Corporación se pronunció sobre la procedencia de la acción de tutela contra providencias dictadas en el curso del proceso, el alcance de la decisión del juez y el ámbito de su competencia. En aquella ocasión dijo:

“La lesión de derechos fundamentales puede producirse en el curso de un proceso judicial o a su término, sin que necesariamente el mismo se haya instaurado con miras a la protección de un derecho de esta naturaleza. En estos casos, el autor de la vulneración de un derecho o de su amenaza es el juez. Las providencias judiciales respectivas pueden en estas condiciones ser objeto de la acción de tutela si no existe otro mecanismo idóneo para proteger el derecho conculcado. De persistir la violación, pese a la interposición de los recursos correspondientes, el agotamiento de la vía judicial ordinaria, permitiría al afectado acceder a la Jurisdicción Constitucional”<sup>2</sup>.

Igualmente en providencia posterior se concluyó que:

“... el contenido y alcance de un auto interlocutorio pueden ser tales que vulneren o pongan en peligro derechos fundamentales de las partes. A través de los recursos procesales previstos por el ordenamiento, la parte agraviada debe ventilar la correspondiente violación del derecho constitucional; de persistir la lesión, no obstante la interposición de los recursos, la decisión judicial correspondiente puede ser materia de la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución. Es evidente que la omisión del recurso a través del cual cabía solicitar el acatamiento de la Constitución, que la presunta víctima de la vulneración de un derecho fundamental pueda plantearlo mediante la acción de tutela”<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia 06 del 12 de mayo de 1992. Magistrado Ponente: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz. Gaceta Constitucional, Tomo I, pág. 247.

<sup>3</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-224 de junio 17 de 1992. Gaceta Constitucional, Tomo II, pág. 126.

Reiterando este punto a la luz de la sentencia del 1o. de octubre de 1992, la Sala entra ahora a ocuparse de otro aspecto que tiene que ver con las circunstancias especiales que ha de tener en cuenta el juez de tutela para poder determinar si en el caso sometido a su estudio -en tratándose de providencias judiciales- es procedente la acción de tutela, como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

En este fallo han de estudiarse los presupuestos que hagan posible la efectiva protección de los derechos fundamentales a través de la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, en forma compatible con lo dispuesto en el fallo del primero (1o) de octubre de 1992.

Para comenzar, ha de dejarse en claro que dicha sentencia permite la interposición de la tutela contra providencias judiciales en algunos casos, a saber:

“... de conformidad con el concepto constitucional de autoridades públicas, no cabe duda de que los jueces tienen esa calidad en cuanto les corresponde la función de administrar justicia y sus resoluciones son obligatorias para los particulares y también para el Estado. En esa condición no están excluidos de la acción de tutela respecto de los actos u omisiones que vulneren o amenacen derechos fundamentales, *lo cual no significa que proceda dicha acción contra sus providencias*. Así, por ejemplo, nada obsta para que por la vía de la tutela se ordene al juez que ha incurrido en dilación injustificada en la adopción de decisiones a su cargo que proceda a resolver o que observe con diligencia los términos judiciales, ni 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, ni tampoco cuando *la decisión pueda causar un perjuicio irremediable, para cual sí esta constitucionalmente autorizada la tutela pero como mecanismo transitorio cuyo efecto, por expreso mandato de la Carta es puramente temporal y queda supeditado a lo que resuelva de fondo por el juez competente...* En hipótesis como estas no puede hablarse de atentado alguno contra la seguridad jurídica de los asociados, sino que se trata de hacer la realidad los fines que persigue la justicia”.

“... ”

“ De las razones anteriores concluye la Corte que no procede la acción de tutela contra *ninguna providencia judicial*, con la única salvedad del perjuicio irremediable, desde luego aplicada en este evento como mecanismo transitorio supeditado a la decisión definitiva que adopte el juez competente”<sup>4</sup> (Destacado fuera de texto)

En el momento de resolver una acción contra providencia judicial, el juez de tutela deberá tener en cuenta los parámetros que a continuación se indican:

### **1. Que la providencia judicial no haya hecho tránsito a cosa juzgada.**

El argumento central de la sentencia C-543 se funda en el imperio de la seguridad jurídica definida como “la certeza por parte de la colectividad y sus asociados en relación con la definición de los conflictos que se llevan al conocimiento de los jueces”<sup>5</sup>,

<sup>4</sup> Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-543 del 1º de octubre de 1992. Magistrado Ponente: Dr. José Gregorio Hernández, pág. 21.

<sup>5</sup> *Ibidem*, pág. 18.

En efecto, si como se desprende de los significados que en el lenguaje corriente y en los diccionarios especializados se le reconoce al término “irremediable” con las acepciones claras de “irreparable” e inevitable, no se entiende el fundamento que hayan tenido los referidos decretos para utilizarlo exclusivamente en el sentido de “irreparable” y que sólo lo sea el que pueda ser reparado en su integridad mediante indemnización.

Esta restricción contradice abiertamente el espíritu de la Carta. Por ello basta reproducir aquí la intención y fundamentos que tuvo el legislador especial -Comisión Legislativa- para consagrar la tutela no como mecanismo para evitar un perjuicio irremediable y las notas características del mismo:

“El carácter de irremediable del perjuicio, hace referencia a la posibilidad de que el derecho, como tal, pueda ser colocado en cuanto a su goce e integridad en la misma situación que se hallaba con anterioridad a la vulneración o amenaza y que pueda ser objeto de eliminación o supresión las causas que colocan en peligro o amenaza el derecho fundamental.

La irremediabilidad del perjuicio hace también relación al agravamiento o extensión del mismo. La acción de tutela procede frente a daños que se producen en el tiempo, *que aun cuando se hayan consumado parcialmente, continúan siendo susceptibles de agravarse o repetirse.*

La irremediabilidad del perjuicio como se dijo antes cobija también el caso en que el instrumento procesal sea tardío o inoportuno. La irremediabilidad del perjuicio apunta, finalmente, a la circunstancia de impedir que la situación llegue a ser tal, que las cosas no puedan volver a su estado anterior, que el riesgo de vulneración no se pueda eliminar y que la vulneración misma progrese hasta el punto de no retorno, *de manera que el derecho tenga que ser inexorablemente sustituido o reemplazado por una compensación monetaria*”<sup>8</sup> (Cursivas fuera de texto)

De lo transcrito anteriormente, ha de tenerse en cuenta que el concepto de irremediabilidad no sólo hace referencia al aspecto restringido que el texto final del Decreto 2591 ha querido inferirle, toda vez, que dicho concepto envuelve aspectos tan relevantes como la protección inmediata de los derechos fundamentales para evitar daños mayúsculos a los ya ocasionados por la acción u omisión de la autoridad pública o del particular en su caso.

Se hace necesario, por lo tanto, que esos criterios que tuvo el legislador especial al instituir la tutela como un mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, sean debidamente valorados por el juez de tutela. Así podrá prestar la protección solicitada, en eventos, que permitan proteger derechos fundamentales contra la vulneración o amenaza de que puedan ser objeto, en aquellos casos en que otros mecanismos no sean igualmente eficaces para el mismo fin.”

<sup>8</sup> Gaceta Legislativa No. 16. Informe de mayoría. Ponentes: Germán Sarmiento Palacio, Hídelá Avila de Zuluaga y Armando Novoa, pág. 16.

<sup>9</sup> Cfr. Corte Constitucional, Sala Primera de Revisión, Sentencia No. 414.



**C. El derecho de acceso a la justicia y el debido proceso.**

En reiteradas ocasiones esta Corporación ha tenido oportunidad de pronunciarse sobre el ámbito e importancia del derecho al debido proceso, y sus implicaciones frente a actuaciones injustificadas de los jueces.

El derecho al debido proceso ha de entenderse como un conjunto de garantías que deben observarse a plenitud, como quiera que:

*“La garantía del debido proceso, plasmada en la Constitución colombiana como derecho fundamental de aplicación inmediata... no consiste solamente en las posibilidades de defensa o en la oportunidad para interponer recursos,... sino que exige, además, como lo expresa el artículo 29 de la Carta, el ajuste a las normas preexistentes al acto que se imputa; la aplicación del principio de favorabilidad en materia penal; el derecho a una resolución que defina las cuestiones jurídicas planteadas sin dilaciones injustificadas; la ocasión de presentar pruebas y de controvertir las que se alleguen en su contra y, desde luego, la plena observancia de las formas propias de cada proceso según sus características”<sup>10</sup> (Cursivas fuera de texto)*

Desarrollando el alcance de este derecho se ha entendido, que las dilaciones injustificadas y el desconocimiento de términos establecidos para llevar a cabo actuaciones procesales que corresponde por ley surtirlos al juez como conductor del proceso, constituyen violaciones flagrantes de tal derecho, como lo ha indicado ya esta Corte:

*“Considera la Corte que no se trata únicamente de velar por el cumplimiento de los términos por sí mismos ya que él no se concibe como fin sino como medio para alcanzar la seguridad jurídica, sino de asegurar que, a través de su observancia, resulten eficazmente protegidos los derechos de los gobernados, muy especialmente el que tienen todas las personas en cuanto a la obtención de pronta y cumplida justicia”<sup>11</sup>.*

El incumplimiento y la inexecución sin razón válida de una actuación que por sus características corresponde adelantarla de oficio al juez, agravan el derecho al debido proceso.

Dentro de este contexto, el derecho a obtener una solución definitiva de la litis, hace parte integral del derecho al debido proceso y a una pronta justicia.

No en vano la administración de justicia es una de las tres funciones que ha de desempeñarse dentro de un Estado democrático. Mediante ella los particulares someten sus controversias a la decisión de un tercero competente para solucionar con carácter definitivo y obligatorio el conflicto en beneficio de la convivencia social.

Como conjunto de actos sucesivos y coordinados que tiene como finalidad resolver un conflicto o aplicar una sanción, el proceso en cada una de sus etapas se convierte en el instrumento que hará definitivo el goce de un derecho. Es aquí donde radica la

<sup>10</sup> Cfr. Corte Constitucional, Sentencia No. 460, Sala Tercera de Revisión. Magistrado Ponente: Dr. José Gregorio Hernández Galindo.

<sup>11</sup> Cfr. Corte Constitucional, Sentencia No. 431, Sala Tercera de Revisión. Magistrado Ponente: Dr. José Gregorio Hernández Galindo.

importancia que se observen a través de él las garantías constitucionales y legales establecidas para cada caso, con el único fin de que al momento del fallo no quede duda de la legalidad e imparcialidad de la actuación.

Puesto que el fallo es la culminación de la intervención del Estado tendiente a resolver los conflictos surgidos entre los particulares, su denegación por parte del funcionario encargado de emitirlo sin causa que lo justifique, se convierte no sólo en el desconocimiento del derecho fundamental al debido proceso sino del fundamento último del derecho de acceso a la justicia (art. 229 C. N.)

Por eso refiriéndose al alcance del artículo 229 de la Constitución esta Corporación ha señalado también que:

*“Se quiere con esta norma permitir al ciudadano dentro del ámbito de un estado democrático y participativo, tener la oportunidad cuando lo considere necesario y oportuno, de acudir a la administración de justicia, en cualquiera de sus expresiones o manifestaciones”<sup>12</sup>.*

Así las cosas, el derecho de acceso a la administración de justicia ha de entenderse, pues, como la posibilidad que tiene cualquier persona de acudir ante el órgano judicial para que a través de un procedimiento preestablecido obtenga protección jurídica de los derechos que considera desconocidos por la actividad de un particular o del mismo Estado.

Por la naturaleza de este derecho, es irrelevante si al particular le asiste o no razón en cuanto a sus pretensiones. Esto es algo que en su momento habrá de definir el funcionario pero que no es de la esencia de él. Su materialización se efectuará cuando el interesado ponga en marcha la jurisdicción, entendida ésta como “la facultad que emanada de su propia soberanía le corresponde privativamente al Estado para dirimir los conflictos de intereses que se presenten entre los asociados”<sup>13</sup> y que sólo se concretará en la medida que el juez a través de su decisión logre dirimir el conflicto.

Por ello, el derecho consagrado en el artículo 229 de la C. N. ha de entenderse agotado sólo cuando el órgano competente -a través de una decisión, determine si efectivamente hubo o no vulneración o desconocimiento del derecho alegado, y declare la procedencia o improcedencia de las pretensiones presentadas en su momento por el actor.

Por estas razones ha de concluirse que mientras no exista una decisión que resuelva el fondo las pretensiones presentadas ante el órgano encargado de administrar justicia no se ha agotado el derecho consagrado en el artículo 229 de la Carta vigente.

#### **D. Análisis del caso concreto.**

Nos hallamos en este caso, ante la conducta omisiva de un juez que alegando la extemporaneidad en la interposición de un recurso y la ejecutoria de la providencia que se pedía revocar, se abstuvo de tramitar -como era su deber- un proceso de restitución

<sup>12</sup> Cfr. Corte Constitucional, Sentencia T-572, Sala de Revisión No. 7. Magistrado Ponente: Dr. Jaime Sanín Greiffenstein, pág. 11.

<sup>13</sup> Cfr. Corte Suprema de Justicia. Sentencia de Sala Plena del 4 de septiembre de 1977.

## T-043/93

de local comercial declarado por ese despacho como nulo y que de acuerdo con las normas de procedimiento debía asumir.

Si bien, como lo establece el Juez Primero Promiscuo Civil del Circuito de Puerto Rico, el demandante no recurrió a tiempo la providencia que en segunda instancia declaraba nulo todo lo actuado por falta de competencia del *a quo*, no es menos cierto que siendo él competente para seguir tramitando el proceso se haya negado con fundamentos carentes de razón, desatendiendo la solicitud subsidiaria que presentó en tal sentido el apoderado de la petente.

Cierto es que las normas procedimentales no establecen el trámite a seguir cuando sea declarada en segunda instancia nulidad por falta de competencia, distinta de la funcional -ya que se entiende saneada, bien porque no se alegó a tiempo o porque el juez se ha pronunciado al respecto- pero como en el presente caso esos aspectos no se tuvieron en cuenta al declararse la nulidad sobre la cual ya existía pronunciamiento (cuando se decidió desfavorablemente la excepción de falta de competencia), ha de aplicarse por analogía y con un sentido de economía, el procedimiento previsto en el estatuto procesal cuando prospera la excepción previa de falta de competencia artículo 99-8, es decir, el juez debe remitir el expediente al juez que él considere competente para que éste por medio de un auto decida si lo es o no.

De esta manera si el Juez Primero Civil Promiscuo del Circuito encontró que el funcionario competente para conocer de dicho proceso en razón de la cuantía era un Juez de Circuito, él mismo debió asumir el conocimiento del proceso o someterlo a reparto. Sin embargo, optó por remitirlo de nuevo al de primera instancia siendo éste incompetente, para que procediera a liquidar costas y cumplir lo decidido, actuación que de hecho es nula y carente de sentido toda vez que las costas debe pagarlas quien dio origen a la causal de nulidad. En este caso está claro que no fue precisamente la accionante.

Esta actuación es inexplicable por cuanto si lo decidido fue la nulidad, el funcionario competente para hacer cumplir dicha orden era él a través de un auto en que asumiera la competencia o el envío del expediente a reparto para que allí se decidiera a quien le correspondería sustanciarlo. De esta manera, el Juez Primero incurrió en un error procedimental que a la postre degeneró en la negación de una decisión definitiva de las pretensiones de la demandante.

Aún hoy persiste la vulneración del derecho de la petente, toda vez que el expediente se encuentra en el archivo del Juzgado Segundo Promiscuo Civil Municipal de San Vicente del Caguán, tal como consta en el folio 213 vto donde el Secretario del Juzgado ordena la desanotación del proceso y su archivo por terminación.

No entiende la Sala cómo este Juzgado -sabiendo que lo ordenado fue la nulidad por falta de competencia-, no remitió el expediente al funcionario competente. Por el contrario, carente de competencia, actuó como si el proceso hubiese terminado, incurriendo así en una conducta a todas luces reprochable.

Por todo esto y puesto que han transcurrido casi diez meses desde cuando fue decretada la nulidad del proceso sin que se haya ordenado la remisión del expediente al juzgado competente, esta Corte entiende que la peticionaria no cuenta con recurso

diferente a la acción de tutela para lograr que el funcionario competente respete su derecho de acceso a la justicia y a un debido proceso.

Bien podría pensarse que la actora podía iniciar en dicho lapso un nuevo proceso y que por ello la tutela sería improcedente. Esta Corporación advierte, que los jueces de la República tienen una función que cumplir y que cuando por su negligencia no lo hacen, los afectados no deben ser sometidos a soluciones que impliquen una carga adicional. Tampoco sería ésta la forma adecuada de garantizar los derechos de los asociados o de poner coto a yerros inexcusables de los jueces, que desconocen principios y fines propios de su altísima misión que hoy tiene hondo raigambre en la Constitución de 1991.

Por lo expuesto, esta Sala habrá de ordenar a la autoridad competente, que adelante la pertinente investigación disciplinaria contra el Juez Primero Promiscuo del Circuito de Puerto Rico -Caquetá- al igual del Juez Segundo Promiscuo Municipal de San Vicente del Caguán.

Es de observar que la conducta omisiva de los dos funcionarios de hecho ya ha ocasionado perjuicios a la petente: el tiempo transcurrido sin decisión alguna ha determinado que hasta hoy la accionante no haya recuperado el inmueble ni logrado verdadero acceso a la justicia. Mientras no se profiera decisión, el perjuicio se seguirá causando, razón por la cual esta Sala concederá la tutela solicitada, con el objeto que el juez competente asuma el conocimiento y pueda culminar el proceso de restitución de local arrendado iniciado por la señora Carmenza Charry.

#### CONCLUSION.

La conducta del Juez Civil Primero Promiscuo de Puerto Rico -Caquetá- vulneró el derecho fundamental de la peticionaria a la pronta justicia y un debido proceso.

#### III. DECISION

Por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia la Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional

#### R E S U E L V E :

Primero. REVOCAR la providencia del Tribunal Superior de Florencia del catorce (14) de Septiembre de 1992 .

Segundo. En su lugar, ORDENAR al Juzgado Primero Civil Promiscuo de Puerto Rico -Caquetá- asumir el conocimiento del proceso de restitución de local comercial instaurado por la peticionaria, señora Carmenza Charry contra Fernando Osorio Guzmán.

Tercero. ORDENAR a la Procuraduría Delegada competente, investigar la conducta omisiva de los jueces Primero Promiscuo Civil del Circuito de Puerto Rico y Segundo Promiscuo Municipal de San Vicente del Caguán, en mencionado proceso.

Cuarto. ORDENAR que por Secretaria General se remita copia de esta sentencia a la Procuraduría General de la Nación para lo de su cargo.

Quinto. ORDENAR que por Secretaria General se comunique esta providencia al Tribunal Civil del Distrito de Florencia -Caquetá-, en la forma y para los efectos previstos en el artículo 36 del Decreto 2591.

**T-043/93**

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

CIRO ANGARITA BARON, Magistrado Ponente

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO, Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO, Secretaria General

Sentencia aprobada en Santafé de Bogotá, a 1<sup>ª</sup> de febrero de mil novecientos noventa y tres (1993).

**SENTENCIA No. T-044  
de febrero 12 de 1993**

**ACCION DE TUTELA/LEGITIMACION POR ACTIVA/SENTENCIA DE  
TUTELA-Alcance**

*Si la acción de tutela es de carácter personal y concreto, y el titular es el agraviado o amenazado en uno de sus derechos, cada uno está en la obligación de intentar y promover su propia acción, salvo que se encuentre dentro de las circunstancias señaladas por el decreto que le permitan ejercerla a través de representante, o bien por medio del Defensor del Pueblo o de un Personero Municipal. Hay que tener presente que los efectos de un fallo de tutela no son extensivos a otras personas no reclamantes, ni en él se pueden tomar decisiones generales, impersonales y abstractas. Ni siquiera es procedente la acción de tutela frente al agravio de derechos colectivos.*

**AGENCIA OFICIOSA**

*El legislador hace factible que se puedan agenciar derechos ajenos, siempre y cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa. En este supuesto, deberá manifestarse al juez en la solicitud que la persona se encuentra en dificultades para acudir directamente a demandar la protección de su derecho.*

**ACCION DE TUTELA-Titularidad**

*A pesar de que en la actuación cumplida no se vislumbró ningún elemento indicador de que las personas en cuyo nombre actúa el interesado estuviesen en condiciones de impedimento o sometimiento físico o síquico que los imposibilitara para obrar por sí mismos en defensa de sus derechos esenciales, presuntamente desconocidos en el asunto de que se trata, ello no obsta, dentro del propósito buscado por el constituyente de 1991, para que el alcalde en su condición de máxima autoridad administrativa y municipal, pueda actuar en esa calidad en circunstancias en las cuales los titulares de los derechos fundamentales amenazados o vulnerados bien sea por una actuación de una autoridad pública o de un particular, no se encuentren en condiciones de promover su propia defensa, con fundamento en la legitimidad social que ha recibido por virtud del mandato popular. Del contenido del artículo 86 de la Constitución y del Decreto 2591 de 1991, se puede afirmar que la acción de tutela es de carácter personal y concreto, de lo que*

*se infiere que su titular es la persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos constitucionales fundamentales.*

**ACCION DE TUTELA-Cesación**

*Cuando la perturbación, vulneración o amenaza ya no es actual ni inminente, y el peticionario carece de interés jurídico, desaparece el sentido y el objeto de la acción de tutela, por lo cual habrá de declararse la cesación de la actuación impugnada. No obstante la cesación de la actuación impugnada, se habrá de confirmar el fallo objeto de la revisión, ya que el peticionario no era la persona directamente afectada por la acción o la omisión de la autoridad de que se trata, en uno de sus derechos fundamentales, sino lo eran los jubilados de las Empresas Públicas Municipales, quienes han debido intentar por sí mismos o a través de representante la respectiva acción de tutela.*

Ref.: Expediente No. T - 4548

Peticionario: Bernardo Hoyos Montoya.

Procedencia: Juzgado Tercero Penal del Circuito de Barranquilla.

Magistrado Ponente: Dr. JAIME SANIN GREIFFENSTEIN

Aprobada por Acta No. 4

Santafé de Bogotá, D. C., doce (12) de febrero de mil novecientos noventa y tres (1993).

Procede la Corte Constitucional, a través de la Sala Séptima de Revisión de Tutelas, integrada por los Magistrados JAIME SANIN GREIFFENSTEIN, CIRO ANGARITA BARON y EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, a revisar el fallo proferido por el Juzgado Tercero Penal del Circuito de Barranquilla, el 30 de julio de 1992, en el proceso de tutela No. T-4548 adelantado por el señor BERNARDO HOYOS MONTOYA, por medio de apoderado, contra el Gerente Seccional del Instituto de los Seguros Sociales del Atlántico.

El negocio llegó a conocimiento de esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional por la vía ordinaria de la remisión que hizo el Juzgado Tercero Penal del Circuito de Barranquilla, en virtud de lo ordenado por el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991.

Conforme al artículo 86 de la Constitución Política y 33 del Decreto 2591 de 1991, la Sala de Selección de la Corte Constitucional eligió para efectos de revisión, la presente acción de tutela, por lo cual se entra a dictar sentencia.

**I. INFORMACION PRELIMINAR**

**A. Hechos de la demanda.**

El día 6 de julio de 1992, el peticionario en su calidad de Alcalde Mayor de la ciudad de Barranquilla, se reunió con la comisión de jubilados de las Empresas Públicas Municipales, quienes le manifestaron que el Instituto de los Seguros Sociales se negaba a prestarles el servicio médico asistencial a que tienen derecho.

El día 7 de julio del mismo año, el accionante se reunió con el doctor Jorge Maichel González, Gerente Seccional del Instituto de los Seguros Sociales, y afirmó haber sido

extorsionado por los representantes de la entidad, por cuanto se le exigió a cambio de la prestación de la atención médica, entregar unos bienes inmuebles de propiedad del municipio.

No obstante las reiteradas solicitudes elevadas ante el Gerente Seccional del Instituto de los Seguros Sociales, éste se negó a prestarles la atención médico asistencial a los ancianos jubilados, desconociendo sus derechos a la vida (C. P. art. 11), a la asistencia de las personas de la tercera edad (C. P. art. 46), a la salud (C. P. art. 48), a la seguridad social (C. P. art. 49) y al respeto a los derechos de los trabajadores (C. P. art. 53).

Teniendo en cuenta la situación en que se encuentran los jubilados de las Empresas Públicas Municipales de Barranquilla, y el hecho de que durante los últimos dos (2) meses anteriores a la presentación de la demanda de tutela, se han registrado 24 muertes de jubilados, solicita que se ordene al Gerente Seccional del Instituto de los Seguros Sociales de manera inmediata a prestar el servicio médico asistencial que requieren estas personas.

#### **B. La sentencia que se revisa.**

El Juzgado Tercero Penal del Circuito de Barranquilla, mediante providencia del 30 de julio de 1992, rechazó la tutela impetrada, con fundamento en los siguientes argumentos:

1. Para el Juzgado, el Decreto 2591 de 1991 es claro y preciso en el sentido de señalar el carácter personal y concreto de la acción de tutela, según el cual el titular de la acción es la persona directamente vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales. Por tanto, sólo tiene la titularidad para solicitarla la persona agraviada, quien según el artículo 10 del decreto *ibidem*, puede ejercerla por sí misma o a través de representante.

2. En el presente caso, la solicitud presentada por el Alcalde Mayor de Barranquilla, se refiere en forma general e impersonal a los jubilados de las Empresas Públicas Municipales, lo cual en primer lugar contraviene el carácter concreto y personal de la acción de tutela; de otro lado, su actuación no encaja dentro de las atribuciones que tiene como Alcalde; y finalmente, la única autoridad que puede interponer esta acción en nombre de otras personas, es el Defensor del Pueblo o en su caso los Personeros Municipales o Distritales.

3. En consideración a lo anterior, el accionante no tiene legitimidad ni interés para impetrar la tutela que solicita, por lo cual procede a rechazar la tutela formulada.

El mismo día de la expedición de la providencia que se revisa, el peticionario a través de su apoderado manifestó al Juzgado que renunciaba a los términos de la ejecutoria del fallo para efectos de la impugnación, por los siguientes motivos:

1o. Por medio del oficio número 001771 del 29 de julio de 1992, proveniente de la Dirección General del Instituto de los Seguros Sociales, se autorizó a la Gerencia de la Seccional del Atlántico llevar a cabo un acuerdo con el Municipio de Barranquilla-Empresas Públicas Municipales de Barranquilla, con el objeto de prestarle los servicios médicos asistenciales a los jubilados de esa entidad.



2o. En consideración al acuerdo a que se ha llegado, el peticionario expresa que desiste formalmente de la acción instaurada ante el Juzgado Tercero Penal del Circuito de Barranquilla.

Por no haber sido impugnada la anterior decisión, el proceso fue remitido a la Corte Constitucional para su eventual revisión y, siendo seleccionado, correspondió a esta Sala su conocimiento.

## II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### Primera: **Competencia.**

Es competente esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional para proferir sentencia de revisión del fallo dictado por el Juzgado Tercero Penal del Circuito de Barranquilla, 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. Además, su examen se hace por virtud de la selección que de dicha providencia practicó la Sala correspondiente y del reparto que se verificó en la forma señalada por el reglamento de esta Corporación.

### Segunda: **El carácter personal y concreto de la acción de tutela.**

El constituyente de 1991 institucionalizó la acción de tutela en el artículo 86 de la Carta Fundamental con el fin de que la persona afectada en sus derechos esenciales pudiese reclamar su protección inmediata ante el juez, acusando el acto u omisión de las autoridades o de los particulares causantes del agravio o amenaza de lesión, en desarrollo de los fines del Estado Social de Derecho que lo orientan al logro de la efectividad y prevalencia de las normas que consagran los derechos fundamentales de las personas.

Es, entonces, titular de la acción de tutela, la persona a quien se le han vulnerado o puesto en peligro de quebranto sus derechos constitucionales fundamentales. Por consiguiente, es ella, biendirectamente, o en su defecto a través de representante, quien puede acudir ante los jueces, según las reglas de competencia, para que se restablezca su derecho o cesen las amenazas que pesan sobre él.

De lo señalado en los artículos 86 de la Constitución y 1 al 10 del Decreto 2591 de 1991, se desprende que la acción de tutela es de carácter personal y concreto.

El artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 dispone:

“La acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquier persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante. Los poderes ser presumirán auténticos”.

De allí, entonces, que el titular de la acción sea la persona directamente vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien podrá actuar directamente o por representante.

En consecuencia, si la acción de tutela es de carácter personal y concreto, y el titular es el agraviado o amenazado en uno de sus derechos, cada uno está en la obligación de intentar y promover su propia acción, salvo que se encuentre dentro de las circunstancias señaladas por el decreto que le permitan ejercerla a través de representante, o bien

por medio del Defensor del Pueblo o de un Personero Municipal. Hay que tener presente que los efectos de un fallo de tutela no son extensivos a otras personas no reclamantes, ni en él se pueden tomar decisiones generales, impersonales y abstractas. Ni siquiera es procedente la acción de tutela frente al agravio de derechos colectivos (Decreto 2591 de 1991, artículo 36).

Sobre el particular, conviene precisar que el Defensor del Pueblo podrá, sin perjuicio del derecho que asiste a los interesados, interponer la acción de tutela en nombre de cualquier persona que se lo solicite o que se encuentre en situación de desamparo o indefensión. Podrán hacerlo también, por delegación expresa del Defensor del Pueblo, los personeros municipales y distritales en su calidad de defensores de la respectiva entidad territorial.

Desentrañando los principios en que se inspiró el constituyente de 1991 para consagrar en nuestro ordenamiento jurídico la acción de tutela como instrumento de protección de los derechos, el Decreto 2591 de 1991 dispuso que la persona a quien se le han vulnerado o amenazado sus derechos podría actuar por sí misma, o por conducto de representante, caso en el cual, la ley presume la autenticidad del poder otorgado.

Con el mismo propósito, el legislador hace factible que se pueda agenciar derechos ajenos, siempre y cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa. En este supuesto, deberá manifestarse al juez en la solicitud que la persona se encuentra en dificultades para acudir directamente a demandar la protección de su derecho.

En el caso sometido a revisión, advierte el juez de instancia, que el memorialista no es la persona afectada por la actuación del Gerente Seccional del Instituto de los Seguros Sociales de Barranquilla, pues formula la petición en forma general, impersonal y abstracta, en su calidad de Alcalde Mayor de la ciudad de Barranquilla, y dice actuar en favor de los jubilados de las Empresas Públicas Municipales, en orden a que se protejan de manera inmediata sus derechos fundamentales, a su juicio desconocidos por la conducta del Gerente de la entidad, quien omite o incumple la obligación a su cargo, cual es, la prestación de los servicios médicos asistenciales en favor de estas personas.

Estima precisar esta Corte que a pesar de que en la actuación cumplida no se vislumbró ningún elemento indicador de que las personas en cuyo nombre actúa el interesado estuviesen en condiciones de impedimento o sometimiento físico o síquico que los imposibilitara para obrar por sí mismos en defensa de sus derechos esenciales, presuntamente desconocidos en el asunto de que se trata, ello no obsta, dentro del propósito buscado por el constituyente de 1991, para que el Alcalde en su condición de máxima autoridad administrativa y municipal, pueda actuar en esa calidad en circunstancias en las cuales los titulares de los derechos fundamentales amenazados o vulnerados bien sea por una actuación de una autoridad pública o de un particular, no se encuentren en condiciones de promover su propia defensa, con fundamento en la legitimidad social que ha recibido por virtud del mandato popular. De esa manera, la petición formulada por el señor Alcalde Municipal de Barranquilla, doctor Bernardo Hoyos Montoya, en nada riñe con las normas antes anotadas, contenidas en el artículo

## T-044/93

86 de la Constitución y en el Decreto 2591 de 1991, en cuanto a la titularidad para la presentación de la acción de tutela.

### Tercera: Cesación de la actuación impugnada.

El peticionario allegó al juzgado que conoció en primera y única instancia la tutela que se revisa, memorial en el que manifestaba renunciar a los términos de ejecutoria de la providencia que denegó la acción impetrada, por cuanto se había llegado a un acuerdo con el Instituto de los Seguros Sociales, en el cual éste se comprometía a reanudar la prestación de los servicios médicos asistenciales en favor de los jubilados de las Empresas Públicas Municipales de Barranquilla, con lo cual el objetivo y contenido de la tutela intentada perdían su esencia y finalidad.

Sobre el particular, el artículo 26 del Decreto 2591 de 1991 señala:

**“Cesación de la actuación impugnada.** Si estando en curso la tutela, se dictare resolución, administrativa o judicial, que revoque, detenga o suspenda la actuación impugnada, se declarará fundada la solicitud únicamente para efectos de indemnización y de costas, si fueren procedentes (...).”

Este artículo, considera la Sala, es aplicable al caso concreto, teniendo en cuenta el memorial presentado ante el Juzgado Tercero Penal del Circuito por el peticionario, fechado 30 de julio de 1992, y sobre el cual se hizo referencia anteriormente, con lo cual queda desvirtuada y sin fundamento la demanda de tutela impetrada por el señor Bernardo Hoyos Montoya. El objeto de dicha solicitud radica en que:

“(...) acudo para solicitar acción de tutela en favor de los jubilados de las Empresas Públicas Municipales en orden a que se proteja inmediatamente su derecho constitucional fundamental contenido en el artículo 11, así como los artículos 46, 48 y 49 de la Carta Constitucional, y se ordene al doctor Jorge Maichel González, Gerente Seccional del Instituto de Seguros Sociales del Atlántico, la atención médica a los jubilados de las Empresas Públicas Municipales (...)”.

Por consiguiente, la solicitud del peticionario que apuntaba a ordenar una actuación positiva y concreta por parte del Gerente Seccional del Instituto de los Seguros Sociales, ya no tiene relevancia ni sentido alguno, por cuanto ha sido la misma autoridad la que ha determinado revocar la decisión materia de la demanda, en la que se negaba a prestar unos servicios médicos asistenciales, accediendo a las pretensiones del accionante.

La razón jurídica de la norma que se cita es fácil de apreciar y comprender: se quiso con ella evitar fallos inocuos y sin incidencia alguna, esto es, que al momento de su expedición su aplicación no tuviese repercusión de ninguna clase, por cuanto habría desaparecido el fundamento y esencia de la protección solicitada por la persona presuntamente afectada por la acción o la omisión de la autoridad pública.

Con la acción de tutela, de acuerdo a lo dispuesto por los artículos 86 de la Carta y 1o. del Decreto 2591 de 1991, se pretende la “protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados...”

Pero cuando esa perturbación, vulneración o amenaza ya no es actual ni inminente, y el peticionario carece de interés jurídico, desaparece el sentido y el objeto de la acción de tutela, por lo cual habrá de declararse la cesación de la actuación impugnada.

**Cuarta: Conclusión.**

Como se anotó en el acápite anterior, el mismo día en que fue proferido el fallo del Juzgado Tercero Penal del Circuito de Barranquilla, la autoridad contra la cual se dirigió la tutela -el Gerente Seccional del Instituto de los Seguros Sociales del Atlántico-, manifestó que se había llegado a un acuerdo para la prestación de los servicios médicos asistenciales a los jubilados de las Empresas Públicas Municipales de Barranquilla, por lo cual el objeto y la pretensión de la solicitud desapareció, desvirtuándose de esa manera la naturaleza de la acción de tutela.

Finalmente, no obstante la cesación de la actuación impugnada, se habrá de confirmar el fallo objeto de la revisión, ya que el peticionario no era la persona directamente afectada por la acción o la omisión de la autoridad de que se trata, en uno de sus derechos fundamentales, sino lo eran los jubilados de las Empresas Públicas Municipales, quienes han debido intentar por sí mismos o a través de representante la respectiva acción de tutela.

Del contenido del artículo 86 de la Constitución y del Decreto 2591 de 1991, se puede afirmar que la acción de tutela es de carácter personal y concreto, de lo que se infiere que su titular es la persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos constitucionales fundamentales.

**III. DECISION**

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. CONFIRMAR la sentencia del treinta (30) de julio de 1992, proferida por el Juzgado Tercero Penal del Circuito de Barranquilla, por medio de la cual se rechazó la tutela interpuesta por el señor Bernardo Hoyos Montoya.

Segundo. ORDENAR que por Secretaría se comuniquen esta providencia al Juzgado Tercero Penal del Circuito de Barranquilla, para los efectos de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

JAIME SANIN GREIFFENSTEIN, Magistrado Ponente

CIRO ANGARITA BARON, Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO, Secretaria General

## **SENTENCIA No. T-045 de febrero 12 de 1993**

### **ACCION DE TUTELA-Improcedencia/ACCION ELECTORAL/SUSPENSION PROVISIONAL**

*El peticionario debió haber concurrido a la jurisdicción contencioso-administrativa y no a la acción de tutela para que se resolviera a través de la acción electoral si se violó su derecho político a ser elegido, y si el acuerdo proferido por el Consejo Nacional Electoral era arbitrario e ilegal. Si se aceptara el argumento que expresa el actor para dar vía libre a su demanda de tutela, en el sentido de que el proceso electoral es largo y que por tanto cuando se produzca el fallo ya no tendrá objeto la sentencia, significaría que todos los procesos que se adelantan a través o bien de la jurisdicción ordinaria o de la contencioso-administrativa, debían tramitarse y resolverse por medio de la acción de tutela. El peticionario dispone adicionalmente de un mecanismo rápido como es el de la suspensión provisional, cuyo fin consiste en suspender temporalmente los efectos de los actos que siendo objeto de recursos y revisión judicial, atenten contra derechos fundamentales, normas constitucionales en general, o la ley.*

### **DERECHO A LA PARTICIPACION POLITICA/DERECHOS FUNDAMENTALES**

*Los derechos políticos de participación, consagrados en el artículo 40 de la Carta, y dentro de los cuales se encuentra el de "elegir y ser elegido", hacen parte de los derechos fundamentales de la persona humana. Los derechos de participación en la dirección política de la sociedad constituyen una esfera indispensable para la autodeterminación de la persona, el aseguramiento de la convivencia pacífica y la consecución de un orden justo. La sociedad construye al Estado y organiza el ejercicio del poder político; en esta capacidad constitutiva del orden político radica la esencialidad de los derechos políticos de participación.*

### **DERECHO A LA PARTICIPACION POLITICA/JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA/MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL**

*El derecho a participar en la vida política del país, en este caso mediante el derecho a ser elegido, es un derecho constitucional fundamental y, por lo tanto, es un derecho tutelable. No obstante, el peticionario disponía de otro medio de defensa judicial para la protección de su*

*derecho constitucional fundamental, cual es el de acudir a través de la acción electoral ante la jurisdicción contencioso-administrativa.*

Ref.: Expediente No. T-3985

Tema: Derechos de Participación Política

Peticionario: Jesús María Quevedo Rivas.

Procedencia: Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá - Sala Civil.

Magistrado Ponente: Dr. JAIME SANIN GREIFFENSTEIN.

Aprobado por acta No. 4

Santafé de Bogotá, D. C., doce (12) de febrero de mil novecientos noventa y tres (1993)

La Sala Séptima de Revisión en asuntos de tutela, integrada por los señores Magistrados JAIME SANIN GREIFFENSTEIN, CIRO ANGARITA BARON, y EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, previo estudio del Magistrado Ponente, resuelve sobre la revisión de las sentencias de tutela proferidas el 11 de junio de 1992 por el Juzgado 15 Civil del Circuito de Bogotá y el 6 de julio del mismo año, por la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá.

#### I. INFORMACION PRELIMINAR

El día 8 de junio de 1992, el peticionario por medio de apoderado, presentó acción de tutela ante el Juzgado 15 Civil del Circuito de Bogotá, solicitando la protección de sus derechos constitucionales fundamentales a la participación política, concretamente aquellos relacionados con la posesión y ejercicio de las funciones de Alcalde del Municipio de Mitú, Vaupés, para el cual resultó elegido en las elecciones del 8 de marzo del año en curso, los cuales a su juicio fueron vulnerados en forma arbitraria por el Consejo Nacional Electoral.

#### A. Hechos.

1. El señor Jesús María Quevedo Rivas se inscribió para participar en las elecciones para Alcalde Municipal de Mitú, Vaupés, en los comicios de marzo 8 del año de 1992, obteniendo la mayor votación con una cantidad de 1.036 votos, contra 987 votos de Maximiliano Veloz García, quien ocupó el segundo lugar, hecho que fue reconocido por los delegados de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

El candidato Veloz García impugnó la mesa No. 1 ubicada en el corregimiento de Bocas de Arara, con el argumento de que ésta no se encontraba dentro del área municipal de Mitú, reclamación que fue declarada infundada por la Comisión Escrutadora Municipal, y luego al ser apelada, confirmada por la Comisión Escrutadora General del Departamento del Vaupés, a través de la Resolución número 001 del 15 de marzo de 1992.

3. Posteriormente, los aspirantes a la Asamblea Departamental del Vaupés y al Consejo Regional, reclamaron ante la Comisión Escrutadora del Departamento en relación a los votos depositados en el corregimiento de Arara, con el mismo fundamen-

to de la reclamación originalmente interpuesta por el señor Veloz García, la cual por Resolución No. 002 del 15 de marzo de 1992 declaró infundada la causal invocada por los declarantes, negando la exclusión de los votos depositados en ese corregimiento para efectos del cómputo general de la votación de alcaldes y concejales. Dicha Resolución fue apelada ante el Consejo Nacional Electoral con el argumento de la nulidad del Decreto 78 Bis de 1979, que creó en el Municipio de Mitú, los corregimientos de Acaricuara, Villafátima, Bocas de Arara y la Inspección de Policía de Tapurucuara, el cual fue resuelto el 19 de mayo de 1992 en forma favorable, declarando electo como Alcalde del Municipio de Mitú al señor Maximiliano Veloz García.

4. Considera el peticionario que ante los claros vicios de ilegalidad y los errores de procedimiento en que incurrió el Consejo Nacional Electoral al resolver el recurso de apelación interpuesto contra la Resolución No. 002 del 15 de marzo de 1992, violó sus derechos políticos, de elegir y ser elegido (C. P., art. 40), y el de ejercer el cargo de alcalde, derecho legalmente obtenido mediante el voto popular.

#### **B. Solicitud.**

Por lo anterior, el señor Jesús María Quevedo Rivas solicita que se disponga dejar sin efectos el Acuerdo proferido el 19 de mayo de 1992 por el Consejo Nacional Electoral que declaró elegido como Alcalde al señor Veloz García, y se ordene darle posesión como Alcalde del Municipio de Mitú, Vaupés.

### **II. LAS SENTENCIAS QUE SE REVISAN**

#### **A. La Sentencia del Juzgado 15 Civil del Circuito de Bogotá.**

Correspondió conocer en primera instancia de la presente acción al Juzgado 15 Civil del Circuito de Bogotá, el cual por fallo del 11 de junio de 1992, denegó la solicitud de tutela, fundamentándose en las siguientes consideraciones:

1. Considera el Juzgado que se trata en el presente caso de un asunto de linaje electoral, cuyo proceso y jurisdicción están señalados en el Código contencioso administrativo. Es entonces, a través de esa jurisdicción que debe resolverse el presente caso y no por vía de la acción de tutela, la cual no es una acción sustituta, supletoria o convergente: cuando existen otros medios de defensa judicial debe acudir a ellos y no a la tutela, como lo pretende el peticionario.

2. Respecto de la existencia de un perjuicio irremediable, este no se da en el caso *sub examine* por cuanto, según los literales a) y b) del Decreto 306 de 1992, el interesado puede solicitar a la autoridad judicial competente que disponga el restablecimiento o protección del derecho, mediante la adopción de disposiciones como la de ordenar darle posesión a un determinado funcionario.

3. Concluye el Juzgado que no existe perjuicio irremediable, y si éste no existe y se dispone de otros recursos o medios de defensa judiciales, resulta improcedente la acción de tutela, razón por la cual se impone negar la solicitud.

La anterior providencia fue impugnada por el actor dentro del término legal, teniendo en cuenta que la acción de tutela interpuesta no tiene el carácter de sustituta del proceso contencioso electoral, sino un carácter transitorio para evitar un perjuicio irremediable consistente en la imposibilidad por la orden arbitraria del Consejo

Nacional Electoral, de desempeñar el cargo de Alcalde, lo cual en últimas sólo podrá ser reparado mediante una indemnización dineraria. De tal manera que sólo proponiendo simultáneamente la acción de tutela con la acción contencioso electoral, se logrará obtener la protección de su derecho constitucional a ser elegido y desempeñar el cargo para el cual fue elegido por voto popular.

#### **B. La Sentencia del Tribunal Superior de Bogotá.**

Correspondió conocer de la impugnación a la Sala Civil del Tribunal Superior de Bogotá, la cual mediante fallo del 6 de julio de 1992 confirmó la sentencia proferida por el Juzgado 15 Civil del Circuito, por las siguientes razones:

1. Considera el Tribunal de especial importancia destacar que si bien es cierto el derecho a ser elegido está previsto en el numeral 1o. del artículo 40 de la Constitución Nacional, el cual hace parte del Título II, Capítulo 1, titulado “De los Derechos Fundamentales”, también lo es que los actos electorales son susceptibles de ser demandados ante la jurisdicción contencioso-administrativa, por lo cual no es procedente la acción de tutela por existir precisamente esos medios de defensa judicial.

2. Así mismo, señala que la acción de tutela sólo procede cuando el derecho fundamental no puede ser defendido por otros medios judiciales, a menos que se trate de evitar con dicha acción un perjuicio irremediable, el cual en el presente caso es por disposición legal inexistente, toda vez que así lo dispone el literal b) del inciso 2o. del artículo 1o. del Decreto 306 de 1992.

El anterior fallo fue remitido junto con el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, de acuerdo a lo dispuesto por el Decreto 2591 de 1991 y, siendo seleccionado, correspondió a esta Sala su conocimiento.

### **III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**

#### **Primera. La competencia.**

De conformidad con los artículos 86 inciso 2o. y 214 numeral 3o. de la Constitución Nacional y los artículos 31, 32 y 33 del Decreto 2591 de 1991, por el cual se reglamenta la acción de tutela, es competente la Corte Constitucional para conocer en revisión el fallo de la Sala Civil del Tribunal Superior de Bogotá.

Además, este examen se hace por virtud de la selección que de dicha providencia practicó la Sala correspondiente y del reparto que se verificó en la forma señalada por el reglamento de esta Corporación.

#### **Segunda. La materia objeto de la sentencia de tutela.**

Encuentra la Corte Constitucional que en el asunto en cuestión se trata de determinar si procede o no la acción de tutela como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable en relación con los derechos políticos del actor consagrados en el numeral 1o. del artículo 40 de la Constitución Nacional, presuntamente vulnerados por el Consejo Nacional Electoral a través del Acuerdo No. 02 del 19 de mayo de 1992, que declaró elegido como Alcalde del Municipio de Mitú, Vaupés, a quien ocupó el segundo lugar en los comicios electorales del 8 de marzo del año en curso.

Efectúa esta Corte la revisión de la sentencia partiendo de la premisa de que la tutela es un mecanismo concebido para la protección inmediata de los derechos constitucio-



## T-045/93

nales fundamentales cuando, en el caso concreto de una persona, por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares, en esta última hipótesis en los casos que determine la ley, tales derechos resulten vulnerados o amenazados sin que exista otro medio de defensa judicial o aún existiendo, si la tutela es utilizada como medio transitorio de inmediata aplicación para evitar un perjuicio irremediable.

Se trata, entonces, de un instrumento jurídico confiado por la Constitución a los jueces, cuya justificación y propósito consisten en brindar a la persona la posibilidad de acudir, sin mayores requerimientos de índole formal y en la certeza de que obtendrá oportuna resolución, en cuanto a la protección directa e inmediata por parte del Estado, a objeto de que, consideradas las circunstancias específicas y a falta de otros medios, se haga justicia frente a situaciones de hecho que representen quebranto o amenaza de sus derechos fundamentales, logrando así cumplir uno de los fines esenciales del Estado, consistente en garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución.

Tiene pues, esta institución, como dos de sus caracteres distintivos esenciales los de la subsidiariedad y la inmediatez: el primero, por cuanto tan solo resulta procedente instaurar la acción cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice para evitar un perjuicio irremediable (C. P. art. 86, inc. 3o.); el segundo, ya que no se trata de un proceso sino de un remedio de aplicación urgente que se hace indispensable administrar en procura de la efectividad concreta y actual del derecho sujeto a violación o amenaza.

Cuando no existe medio judicial distinto para lograr la efectividad del derecho amenazado o vulnerado, aparece la acción de tutela como único medio a disposición del titular de aquél, con el objeto de llevar a la práctica la garantía consagrada en la Carta, en el sentido de otorgarle una salida a la que no conducen los mecanismos ordinarios para obtener certeza en la satisfacción de las aspiraciones fundamentales de la persona.

En estos casos, si el juez encuentra que se tiene el derecho, que están siendo violados o amenazados y que se dan las condiciones necesarias para la procedencia de la acción, apreciando en concreto las circunstancias del solicitante, según las prescripciones del artículo 86 de la Constitución y las normas legales que lo desarrollan, habrá de concederla ordenando las medidas del caso para la protección del derecho afectado.

Pero cuando se encuentra que a pesar de que el solicitante tenga el derecho, existen otros medios de defensa judicial por los cuales pueda lograr la protección concreta, la acción no habrá de prosperar, salvo el caso de que se trate de un perjuicio irremediable.

Sobre el particular conviene señalar que en desarrollo del artículo 86 de la Constitución Nacional, que consagra la acción de tutela, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 2591 de 1991 que la reglamentó. Decreto que en su artículo 6o. señala los casos en que la acción no procede:

"1. Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable...."

De la lectura de la norma se deduce que por regla general la acción de tutela sólo procede cuando el derecho fundamental no puede ser protegido o defendido por otros

medios judiciales, a menos que se trate de evitar con la acción un perjuicio irremediable (es decir, aquel que sólo pueda ser reparado en su integridad mediante una indemnización), en cuyo caso sí se puede instaurar la acción como mecanismo transitorio.

En cuanto a los medios judiciales de que dispone el peticionario para solicitar la protección de sus derechos políticos presuntamente vulnerados por el Acuerdo No. 02 del 19 de mayo de 1992, emanado del Consejo Nacional Electoral, el Código Contencioso Administrativo señala en su artículo 227:

**“Artículo 227. Posibilidad de ocurrir ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.** Podrá cualquier persona ocurrir en demanda directa por la vía jurisdiccional contra los actos de las corporaciones electorales para que anulen, o se rectifiquen, modifiquen, adicionen o revoquen las resoluciones de esas corporaciones electorales por medio de las cuales se declare indebidamente alguna nulidad, o se computen votos a favor de ciudadanos que constitucional o legalmente no sean elegibles, o se haya alterado o cambiado el nombre de uno o varios candidatos”.

Competencia que conforme al artículo 231 del C. C. A., modificado por el artículo 6o. de la Ley 14 de 1988, corresponde a la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, pero que en forma específica en cuanto hace a las demandas de nulidad sobre la elección de alcaldes, el artículo 29 de la Ley 78 de 1986, señala que la competencia para conocer en primera instancia de esos procesos radica en los Tribunales Administrativos y en segunda instancia, en el Consejo de Estado.

Es allí, a donde el peticionario debió haber concurrido y no a la acción de tutela para que se resolviera a través de la acción electoral si se violó su derecho político a ser elegido, y si el Acuerdo proferido por el Consejo Nacional Electoral era arbitrario e ilegal. Si se aceptara el argumento que expresa el actor para dar vía libre a su demanda de tutela, en el sentido de que el proceso electoral es largo y que por tanto cuando se produzca el fallo ya no tendrá objeto la sentencia, significaría que todos los procesos que se adelantan a través o bien de la jurisdicción ordinaria o de la contencioso-administrativa, debían tramitarse y resolverse por medio de la acción de tutela.

Así mismo, es procedente afirmar que el peticionario al acudir ante la jurisdicción contencioso administrativo, Sala Electoral, dispone adicionalmente de un mecanismo rápido como es el de la suspensión provisional, cuyo fin consiste en suspender temporalmente los efectos de los actos que siendo objeto de recursos y revisión judicial, atenten contra derechos fundamentales, normas constitucionales en general, o la ley, y cuyo fundamento se encuentra directamente en la Constitución Nacional en el artículo 238:

“La jurisdicción de lo contencioso administrativo podrá suspender provisionalmente, por los motivos y con los requisitos que establezca la ley, los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial”.

Por su parte, la ley ha reglamentado los motivos y requisitos para que proceda la suspensión provisional y dicha reglamentación está contenida en la actualidad en los artículos 152 y siguientes del código contencioso administrativo, el primero de los cuales establece que:

“El Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos podrán suspender los actos administrativos mediante los siguientes requisitos (...)”.

La suspensión provisional es una de las más positivas garantías en materia contencioso-administrativa de antemano consagrada en el sistema jurídico nacional. Su objeto principal es hacer cesar de forma inmediata los efectos perjudiciales que pueda ocasionar cualquier acto sujeto a control por vía judicial. Se trata de una facultad que la Carta confiere al Juez de lo Contencioso Administrativo, en la cual la parte demandante puede solicitar la suspensión por manifiesta violación de un precepto constitucional o legal.

Ha venido entendiendo de antiguo la jurisprudencia del Consejo de Estado con respecto a la suspensión provisional, lo siguiente:

“El instituto de la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos, como excepción que constituye al principio de legalidad de ellos, se contempla para el caso excepcional de que infrinjan normas superiores de derecho y ello no de cualquier modo sino manifiestamente, *prima facie*... que se pueda percibir a través de una sencilla comparación...” como lo previene el artículo 152 del Código Contencioso Administrativo” (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Auto del 21 de abril de 1986).

La suspensión provisional, si no implica insubsistencia del acto, es un juzgamiento provisional del mismo, mientras se profiere sentencia que decida si infringe o no las disposiciones de jerarquía superior invocadas en la demanda. Por consiguiente, con la misma provisionalidad, esta medida cautelar tiene efectos *ex tunc*, desde cuando el acto tuvo vigencia. De donde se deduce que, ejecutoriado el auto que disponga la suspensión provisional de un acto, recobra vigencia el que fuera sustituido o subrogado por éste, mientras se profiere sentencia definitiva que declare su nulidad o la deniegue.

Teniendo en cuenta que el acto demandado, proferido por el Consejo Nacional Electoral, es de naturaleza administrativa, procede al interponer la correspondiente demanda de nulidad contra la declaratoria de elección del Alcalde de Mitú, Maximiliano Veloz García, solicitar la suspensión provisional, en la cual se deberá expresar concreta y debidamente los fundamentos que el demandante tiene para pedirla, esto es, señalar específicamente cuáles son los textos de mayor rango jerárquico que considera transgredidos manifiestamente por el acto acusado y expresar el concepto de la violación.

Por lo anterior, se hace necesario reiterar lo que manifestara el Tribunal Superior de Bogotá al resolver la presente acción, según el cual los actos electorales son susceptibles de ser demandados ante la jurisdicción contencioso-administrativa, razón por la cual no es procedente la acción de tutela en el presente caso, por existir precisamente esos medios de defensa judicial.

#### Tercera. Del perjuicio irremediable.

Además, si aquella acción se presenta como un mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, tampoco podía prosperar ya que el supuesto perjuicio no era de tal índole que quedara comprendido dentro de aquel concepto constitucional emanado de la regulación sobre la acción de tutela prevista por el artículo 86 de la Carta; y de otra parte, por cuanto el Decreto 306 de 1992 que reglamentó el Decreto 2591 de 1991, señaló concretamente en su artículo 1o. inciso 2o., que “el perjuicio no tiene el carácter de irremediable” cuando el interesado o el actual perjudicado “pueda solicitar

a la autoridad judicial competente que se disponga el restablecimiento o protección del derecho mediante... b) la orden de dar posesión a un determinado funcionario”.

Por este aspecto, la solicitud queda por fuera de los presupuestos constitucionales de la acción de tutela prevista en el artículo 86 de la Carta que exige para su procedencia, entre otros elementos, que no exista otra vía judicial para garantizar el derecho que se dice violado. Como en aquel asunto se impugnó la legalidad del Acuerdo No. 02 del 19 de mayo de 1992, emanado del Consejo Nacional Electoral por vicios de ilegalidad y errores procedimentales, la petición debió haberse formulado ante la jurisdicción contencioso-administrativa, haciendo uso de las vías que garantizan la nulidad del acto y el restablecimiento del derecho, en caso de perjuicio. Así las cosas, la providencia que se revisa deberá ser confirmada, como en efecto se ordenará en la parte resolutive de este pronunciamiento de la Corte Constitucional.

En razón a lo anterior, puede afirmarse categóricamente que no se ha configurado un perjuicio de tal índole que tenga el carácter de irremediable, teniendo en cuenta lo dispuesto por el Decreto 306 de 1992, sobre la improcedencia para el caso particular de la acción de tutela como mecanismo transitorio.

#### **Cuarta. El derecho político a ser elegido.**

En conclusión, no cabe duda a la Corte de que el peticionario dirigió su acción, como se infiere de la lectura de la solicitud, con el fin de obtener la protección de su derecho constitucional fundamental a ser elegido, consistente específicamente en posesionarse y ejercer las funciones de Alcalde del Municipio de Mitú, Vaupés.

Se observa que los reparos propuestos contra el acuerdo emanado del Consejo Nacional Electoral, se circunscriben a la existencia de vicios de ilegalidad y errores de procedimiento, pues a juicio del actor “éste hace referencia al Decreto 1966 que no tiene que ver con el objeto del alegato”.

Adviértase nuevamente, que no es la tutela la sede judicial para adelantar el examen específico, concreto, singular y subjetivo encaminado a determinar la legalidad del acuerdo señalado, cuestión que corresponde por mandato constitucional a la jurisdicción especializada de lo contencioso administrativo. Así las cosas, la competencia de los jueces en funciones de tutela de los derechos constitucionales fundamentales se extiende hasta determinar si a través de las acciones u omisiones de las autoridades públicas se violan o no aquellos derechos de superior jerarquía, siempre que no exista otra vía judicial que asegure su garantía.

No puede ser ajeno a la garantía constitucional de los derechos esenciales del hombre el ejercicio cierto de los que se enmarcan dentro del ámbito de la participación política, ya que éstos también son inherentes a la naturaleza humana, la cual exige, como algo derivado de su racionalidad, la opción de tomar parte en el manejo de los asuntos públicos.

El principio de la democracia participativa acogido por la Constitución de 1991, supone un proceso político abierto y libre, a cuya realización deben contribuir tanto los particulares como todas las autoridades.

Los derechos políticos de participación, consagrados en el artículo 40 de la Carta, y dentro de los cuales se encuentra el de “elegir y ser elegido”, hacen parte de los

derechos fundamentales de la persona humana. Los derechos de participación en la dirección política de la sociedad constituyen una esfera indispensable para la autodeterminación de la persona, el aseguramiento de la convivencia pacífica y la consecución de un orden justo.

El pueblo, en ejercicio de sus derechos políticos, articula el Estado-aparato. La sociedad construye al Estado y organiza el ejercicio del poder político; en esta capacidad constitutiva del orden político radica la esencialidad de los derechos políticos de participación.

Específicamente en cuanto hace al derecho a ser elegido (C. P. art. 40, numeral 1o.), se puede definir la elección como el escogimiento democrático de las autoridades por medio del ejercicio del voto. Este derecho es el que un ciudadano tiene a ser designado a través de una elección; de un acto en el cual la generalidad de los ciudadanos o una parte de los mismos vota para escoger su representante (son cargos electivos aquellos que se proveen con una elección, la cual puede ser popular o colegiada, según tomen parte en ella todos los ciudadanos del país, de la circunscripción o de la localidad, o únicamente los miembros de una corporación administrativa, legislativa o judicial).

En materia de Derecho Internacional, están reconocidos los derechos de participación política y especialmente el de "elegir y ser elegido" en la Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José (Costa Rica), suscrita el 22 de noviembre de 1969, el cual en su artículo 23 señala:

"Artículo 23. **Derechos Políticos.** 1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

b. De votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores".

Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966, dispuso en su artículo 25 que:

"Se reconoce a todos los ciudadanos el derecho fundamental de votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores".

#### Quinta. **Conclusión.**

Como se señaló, el derecho a participar en la vida política del país, en este caso mediante el derecho a ser elegido, es un derecho constitucional fundamental y, por lo tanto, es un derecho tutelable.

No obstante, es preciso reiterar como conclusión que el peticionario disponía de otro medio de defensa judicial para la protección de su derecho constitucional fundamental, cual es el de acudir a través de la acción electoral ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Como se advirtió en el acápite respectivo, el numeral 1o. del artículo 6o. del Decreto 2591 de 1991 dispone que cuando existan otros recursos o medios de defensa judicial, la acción de tutela no procederá, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. Por su parte, el

Decreto 306 de 1992 señala en su artículo 1o. inciso 2o., que el perjuicio no tiene el carácter de irremediable cuando el perjudicado pueda solicitar a la autoridad competente que se disponga el restablecimiento o protección del derecho mediante la orden de dar posesión a un funcionario determinado.

En consecuencia, esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional no entra a modificar la sentencia que se revisa, y, por el contrario, la confirma por las razones indicadas anteriormente.

#### IV. DECISION

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,

#### R E S U E L V E :

Primero. Confirmar los fallos proferidos en el asunto de la referencia por el Juzgado 15 Civil del Circuito de Bogotá, el 11 de junio de 1992, y por la Sala Civil del Tribunal Superior de Bogotá, el 6 de julio del mismo año.

Segundo. Líbrese la comunicación a que se refiere el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991 para los fines allí contemplados.

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

JAIME SANIN GREIFFENSTEIN, Magistrado Ponente

CIRO ANGARITA BARON, Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO, Secretaria General

**SENTENCIA No. T-046  
de febrero 15 de 1993**

**HABEAS CORPUS-Violación**

*El derecho a invocar el hábeas corpus asegura a la persona la posibilidad de que un juez evalúe la situación jurídica por la cual se encuentra privada de la libertad. El interés protegido en forma mediata es la libertad, pero el interés inmediato es el examen jurídico-procesal de la actuación de la autoridad. Precisamente porque el control de legalidad de la detención es una garantía especial de la libertad, la decisión que resuelve el hábeas corpus no es susceptible de impugnación, ni resulta procedente el ejercicio del recurso frente a los mismos hechos que generaron la interposición de la acción. La inejecución de una decisión judicial que concede un recurso de hábeas corpus desconoce el núcleo esencial de este derecho fundamental si esta omisión trae como consecuencia que la garantía se torne impracticable, ineficaz o resulten irrazonables las exigencias para su ejercicio. Exigir a una persona que invoque nuevamente el hábeas corpus ante el incumplimiento de la providencia que le concediera este derecho es una carga desproporcionada e irracional.*

**DEBIDO PROCESO-Actuación arbitraria**

*Las actuaciones de la autoridad orientadas objetivamente a impedir el pleno ejercicio de los derechos y las garantías constitucionales, así sean revestidas de formas jurídicas, constituyen un claro atentado contra los derechos fundamentales. El efectivo acceso a la justicia no sólo se coarta cuando se omite el trámite de las demandas ciudadanas sino también cuando se incumplen las decisiones judiciales válidamente adoptadas.*

Ref.: Expediente T-5574

Actora: Patricia Valencia Loaiza.

Magistrado Ponente: Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Eduardo Cifuentes Muñoz, José Gregorio Hernández Galindo y Alejandro Martínez Caballero, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL PUEBLO  
Y  
POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

la siguiente,

SENTENCIA

en el proceso de tutela T-5574 adelantado por la señora Patricia Valencia Loaiza contra la Dirección Seccional de Orden Público de Medellín.

ANTECEDENTES

1. La señora Patricia Valencia Loaiza fue detenida el 12 de agosto de 1991 por miembros del Ejército Nacional en Carepa, departamento de Antioquia, y puesta a disposición de la Dirección Seccional de Orden Público el día 22 del mismo mes. Se le sindicaba de haber participado en una acción en la que resultó muerto el concejal del Municipio de Apartadó, Jesús María Velásquez Chaux y herido el representante a la Cámara, Dr. Elkin García.

La accionante interpuso recurso de hábeas corpus ante el Juez Primero Penal del Circuito de Medellín, por privación ilícita de su libertad, ya que el 28 de agosto aún permanecía detenida sin que se le hubiera resuelto su situación jurídica. El juez penal, el 29 de agosto, practicó diligencia de inspección judicial al proceso seguido a la detenida y remitió las averiguaciones al Tribunal Superior de Orden Público de Santafé de Bogotá.

El Tribunal Superior -hoy Nacional- de Orden Público, mediante providencia del 19 de septiembre de 1991, concedió el recurso de hábeas corpus interpuesto por la señora Valencia Loaiza y ordenó su libertad inmediata. La decisión del Tribunal se basó en el siguiente argumento:

“Si bien, la Sección Jurisdiccional de Orden Público de Medellín informa (fl. 18), que la situación jurídica de Patricia Valencia fue resuelta el cinco (5) de septiembre de 1991, dictándose en su contra medida de aseguramiento de detención preventiva como presunta responsable de los delitos de Homicidio, lesiones personales con fines terroristas, rebelión, disparo de armas de fuego y empleo de explosivos contra vehículos, se debe tener en cuenta que con anterioridad a esta medida, Patricia Valencia, ya había invocado el derecho de hábeas corpus (agosto 28 de 1991), al considerar que se encontraba privada de su libertad en forma ilegal, como en efecto lo estaba, si se tiene en cuenta que fue capturada el 12 de agosto de 1991 y hasta la fecha de la revisión del proceso con motivo de la petición que hoy se resuelve (agosto 29 de 1991), no se la había recepcionado a la implicada su injurada, prosperando por tanto el hábeas corpus en favor de la peticionaria”.

La Seccional de Orden Público fue notificada de la anterior providencia y procedió a expedir la boleta de libertad N° 458, remitida para su ejecución a la cárcel del Buen Pastor. No obstante, la misma autoridad simultáneamente expidió la orden de captura N° 045 de septiembre 20 de 1991 contra Patricia Valencia Loaiza, con el fin de hacer efectiva la medida de aseguramiento impuesta con anterioridad -el 5 de septiembre de 1991- a la expedición de la providencia que le concedió el hábeas corpus.



## T-046/93

2. La peticionaria interpuso el día 13 de diciembre de 1991, por intermedio de apoderado, acción de tutela contra la Dirección Seccional de Orden Público de Medellín. La accionante consideró que dicha entidad, mediante la orden de captura No. 045 de septiembre 20 del mismo año, violó sus derechos a la libertad y al debido proceso, al desconocer el hábeas corpus que le fuera concedido por el Tribunal Superior de Orden Público.

3. La Sala Penal del Tribunal Superior de Medellín, mediante sentencia del 6 de agosto de 1992, luego de siete meses de conflictos de competencia, denegó la tutela solicitada. La Sala acogió en su decisión la jurisprudencia sentada por la Corte Suprema de Justicia al resolver otra acción de tutela<sup>1</sup>, y consideró que esta acción no procedía cuando una persona detenida solicitaba el restablecimiento de su libertad por detención ilícita. En este caso, el medio judicial al cual debía recurrirse estaba dado por la interposición del recurso de Hábeas Corpus (art. 30 C. N.). En concepto del Tribunal, Patricia Valencia Loaiza debía acudir de nuevo al recurso de Hábeas Corpus para que se le ordenara la ejecución de la boleta de libertad No. 458 del 20 de septiembre de 1991.

4. El apoderado de la peticionaria impugnó la anterior decisión e imploró respeto para la orden de libertad que había proferido el Tribunal de Orden Público al resolver el recurso de Hábeas Corpus. Respecto a la aplicación de la doctrina que sirvió al Tribunal Superior de Medellín para declarar la improcedencia de esta tutela, sostuvo:

“No comparto las razones que expone el Tribunal, en el fallo impugnado, porque la cita de otro caso resuelto en la Corte, no tiene ninguna aplicación a este asunto. Nótese cómo son situaciones o hechos completamente diferentes. De allí habría que concluir que ante la vía de hecho (orden ilegal de captura) y la recaptura de la señora Valencia Loaiza, se debió invocar nuevamente el Hábeas Corpus; y esto resulta un contrasentido o un sofisma de distracción.”

5. La Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, mediante sentencia del 16 de septiembre de 1992, confirmó la decisión de primera instancia. Para la Corte Suprema, el fallo que resolvió el recurso de Hábeas Corpus se produjo en forma extemporánea, al haber excedido el término impuesto por la ley para ese tipo de recursos. Afirmó:

“Si el Tribunal de Orden Público hubiese decidido dentro de los términos establecidos en el artículo 62 del Decreto 2790 de 1990 el recurso de hábeas corpus, al momento de decretar la libertad de la capturada, aún no se habría escuchado en declaración indagatoria ni resuelto su situación jurídica en la forma ya vista, en cuyo caso, tendría razón el recurrente cuando afirma que cualquier decisión encaminada a entorpecer la orden de libertad resultaría ineficaz o inexistente. Pero, cuando se dispuso su libertad pesaba en su contra orden de detención, emanada de autoridad competente, con las formalidades legales y por motivos previamente definidos en la ley, razón por la cual, su detención, indudablemente se ajustaba al precepto superior contenido en el artículo 28 de la Carta sin que ella vulnera el mandato constitucional previsto en la norma ya citada. Se imponía entonces, la orden de investigación contra los funcionarios que mantuvieron en estado de captura a la procesada por un tiempo superior al determi-

<sup>1</sup> Tutela No. 163, Sentencia del 1º de julio de 1992, Sala de Casación Penal.

nado en la ley, y no, la prosperidad del recurso cuando su detención se hallaba legalizada.”

“Contrariamente al pensamiento del impugnante, si considera que la detención actual que sufre su representada resulta ilegal, ha debido recurrir nuevamente a la acción prevista en el artículo 30 de la Constitución Nacional. Lo anterior, por cuanto la inicial violación del derecho consagrado en el artículo 28 de la Carta Política, fue asunto resuelto por la autoridad judicial competente (Tribunal Nacional) mediante la prosperidad del recurso de Hábeas Corpus y, la segunda captura no es prolongación de la primera sino hecho independiente que no puede ser restablecido, en caso de contrariar disposiciones constitucionales fundamentales a través de la acción de tutela según lo preceptuado en el numeral 2o. del artículo 6o. del Decreto 2591 de 1991”.

6. Remitido el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, previa selección y reparto, correspondió a la Sala Segunda su conocimiento.

#### FUNDAMENTOS JURIDICOS

##### **El problema jurídico planteado**

1. El apoderado de la petente aduce la vulneración de los derechos de libertad y debido proceso por parte de la Dirección Seccional de Orden Público de Medellín al no dar cumplimiento a la decisión que le concediera el recurso de hábeas corpus a su defendida. El tribunal de segunda instancia denegó la acción de tutela con fundamento en la existencia de una decisión judicial -auto de detención- que habría legitimado la restricción de la libertad de la señora Valencia Loaiza. Igualmente, concluyó que este mecanismo era improcedente por existir la posibilidad de interponer nuevamente el recurso de hábeas corpus (D. 2591 de 1991 artículo 6º, numeral 2º).

##### **Vulneración de los derechos a la libertad, al debido proceso y al hábeas corpus**

2. La sentencia revisada considera improcedente la acción de tutela porque lo pretendido por la accionante es la libertad, para lo cual existe la garantía del hábeas corpus. La Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia omitió pronunciarse sobre la presunta vulneración de los derechos al debido proceso y al hábeas corpus y estimó que si el autor consideraba que la detención posterior era ilegal ha debido recurrir nuevamente a la acción prevista en el artículo 30 de la Carta Política.

Esta Sala coincide en la apreciación formulada respecto a la improcedencia de la acción de tutela ante la vulneración del derecho fundamental a la libertad, por existir otro medio específico de defensa judicial para su protección (D. 2591, art. 6-2). Sin embargo, antes de confirmar el fallo objeto de revisión, es necesario evaluar la posible violación de los derechos al debido proceso y al hábeas corpus.

La vulneración del derecho al debido proceso (C. P. art. 29) habría radicado en la expedición ilegal de la segunda boleta de captura con fundamento -según el accionante- en un auto de detención jurídicamente inexistente, para de esta forma impedir el cumplimiento de la providencia que le concediera inicialmente el hábeas corpus a la peticionaria.

En concepto de esta Sala, no es posible en el presente caso estimar la violación del derecho al debido proceso con independencia de la vulneración del derecho al hábeas

## T-046/93

corpus, ya que el debido proceso presuntamente vulnerado es el establecido por la ley para el trámite de las solicitudes de hábeas corpus. En consecuencia, esta Corte procederá a evaluar si se presentó una vulneración del derecho fundamental de hábeas corpus y con ello una violación del debido proceso.

### **Núcleo esencial del derecho al hábeas corpus**

3. La libertad es consustancial a la democracia. El hábeas corpus es propiamente una garantía de todas las personas que creen estar privadas de su libertad ilegalmente para suscitar el examen de su situación jurídica por la autoridad judicial (C. P. art. 30).

El fallador de segunda instancia desconoce las fronteras que separan los derechos fundamentales a la libertad (C. P. art. 28) y al hábeas corpus (C. P. art. 30). Si bien la violación del derecho al hábeas corpus supone siempre una vulneración indirecta del derecho a la libertad, ello no quiere decir que el desconocimiento de aquél no pueda examinarse autónomamente.

El Constituyente elevó el recurso de hábeas corpus a la naturaleza de derecho fundamental (C. P. arts. 30, 85 y 282-3). De esta forma se pretendió otorgar mayor garantía constitucional a este mecanismo procesal.

El procedimiento establecido en la ley para presentar, tramitar y decidir las solicitudes de hábeas corpus, tiene por objeto asegurar la efectividad del derecho fundamental al hábeas corpus (C. P. art. 30). Las restricciones de hecho a su ejercicio, la no concesión del recurso que es objetivamente procedente o el incumplimiento de la decisión favorable al solicitante como consecuencia de medidas tendientes a impedir la libertad de la persona, son actos u omisiones que desconocen el núcleo esencial de este derecho fundamental.

Respecto al núcleo esencial de los derechos fundamentales esta Corte se pronunció anteriormente y sentó los criterios para su determinación:

“El núcleo esencial del derecho fundamental es aquella parte de su contenido que es absolutamente necesaria para que los intereses jurídicamente protegibles, que dan vida al derecho, resulten real, concreta y efectivamente protegidos. De este modo, se rebasa o se desconoce el contenido esencial cuando el derecho queda sometido a limitaciones que lo hacen impracticable, lo dificultan más allá de lo razonable o lo despojan de la necesaria protección”.<sup>2</sup>

El derecho a invocar el hábeas corpus asegura a la persona la posibilidad de que un juez evalúe la situación jurídica por la cual se encuentra privada de la libertad. El interés protegido en forma mediata es la libertad, pero el interés inmediato es el examen jurídico-procesal de la actuación de la autoridad. Precisamente porque el control de legalidad de la detención es una garantía especial de la libertad, la decisión que resuelve el hábeas corpus no es susceptible de impugnación, ni resulta procedente el ejercicio del recurso frente a los mismos hechos que generaron la interposición de la acción.

La inejecución de una decisión judicial que concede un recurso de hábeas corpus desconoce el núcleo esencial de este derecho fundamental si esta omisión trae como

<sup>2</sup> Corte Constitucional, Sala II de Revisión. Sentencia T-426/92 del 24 de junio de 1992.

consecuencia que la garantía se torne impracticable, ineficaz o resulten irrazonables las exigencias para su ejercicio.

La estructura lógica del derecho de hábeas corpus supone que una vez se eleve la petición correspondiente el juez verifique determinadas condiciones objetivas -legalidad de la captura y licitud de la prolongación de la privación de la libertad - y concluya sobre la procedencia de ordenar o no la libertad inmediata. En caso de comprobarse la detención ilegal por cualquiera de las anteriores causales es necesaria la concesión de la garantía y obligatorio el cumplimiento de la providencia que ordena la libertad inmediata. De lo contrario, la garantía del hábeas corpus sería ineficaz y así mismo absurda sería la exigencia de acudir nuevamente a interponer el recurso, ya que lo solicitado es el cumplimiento de una decisión judicial no susceptible de recurso alguno y no la solicitud de que se estudie de nuevo la procedencia del recurso de hábeas corpus.

En el caso *sub examine*, exigir a una persona que invoque nuevamente el hábeas corpus ante el incumplimiento de la providencia que le concediera este derecho es una carga desproporcionada e irracional. De aceptar la tesis del fallador de instancia, la ejecución de la decisión judicial de hábeas corpus resultaría imposible y superfluo el ejercicio de un nuevo recurso de esta índole por estar legalizada la detención.

#### **Posible vulneración del derecho al debido proceso y acceso efectivo a la justicia**

4. La vulneración del derecho al debido proceso (C. P. art. 29) puede concretarse por el desconocimiento de las garantías legales del hábeas corpus. Las medidas restrictivas de la libertad que se tomen con posterioridad a la solicitud de hábeas corpus también pueden constituir una violación al debido proceso si ellas impiden el acceso a la justicia (C. P. art. 229), o se erigen en obstáculo para la ejecución de las sentencias. Esta Corporación, se pronunció ya sobre el incumplimiento de las sentencias y su relación con el derecho al debido proceso. Al respecto sostuvo:

“El sistema jurídico tiene previstos diversos mecanismos (C. P. arts. 86 a 89) para impedir su autodestrucción. Uno de ellos es el derecho fundamental al cumplimiento de las sentencias comprendido en el núcleo esencial del derecho a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas consagrado en el artículo 29 de la Constitución (C. P. Preámbulo, arts. 1, 2, 6, 29 y 86).”<sup>3</sup>

Las actuaciones de la autoridad orientadas objetivamente a impedir el pleno ejercicio de los derechos y las garantías constitucionales, así sean revestidas de formas jurídicas, constituyen un claro atentado contra los derechos fundamentales. El efectivo acceso a la justicia (C. P. art. 229) no sólo se coarta cuando se omite el trámite de las demandas ciudadanas sino también cuando se incumplen las decisiones judiciales válidamente adoptadas.

Inexistencia de las medidas restrictivas de la libertad posteriores a la solicitud de hábeas corpus.

5. Con la consagración del derecho fundamental de hábeas corpus en la Carta Política, se constitucionalizó una materia que anteriormente era de competencia exclusiva de la jurisdicción penal.

<sup>3</sup> Corte Constitucional. Sala II de Revisión, Sentencia T-554/92.

## T-046/93

Para la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia la demora del Tribunal Nacional de Orden Público en resolver el recurso de Hábeas Corpus dio lugar a que la autoridad judicial dictara auto de detención contra la peticionaria antes de la providencia que lo concediera, con lo cual se habría *convalidado* la prolongación ilícita de la privación de su libertad.

Desde una perspectiva constitucional, la tardía “regularización” de una situación de privación indebida de la libertad por prolongación ilícita contra lo cual se ha interpuesto el recurso de hábeas corpus es inconstitucional.

Los artículos 28 y 29 de la Constitución establecen los requisitos mínimos para que una persona pueda ser privada de su libertad. Entre ellos se destaca la observancia de las formalidades propias de cada juicio. En materia de medidas restrictivas de la libertad es presupuesto legal de su existencia que éstas sean dictadas dentro del término y según los requisitos legales, con *anterioridad* a la presentación de la solicitud de hábeas corpus. De lo contrario, sería totalmente ineficaz la garantía constitucional del hábeas corpus ya que la presentación del recurso daría oportunidad a la autoridad infractora de enmendar impunemente su actuación u omisión violatoria de los derechos fundamentales y de las leyes.

En efecto, el artículo 464 del Código de Procedimiento Penal (D. 050 de 1987), aplicable en este caso en consideración a la época en que ocurrieron los hechos objeto del proceso, establecía:

*“Improcedencia del Hábeas Corpus.* En los casos de prolongación ilícita de privación de libertad no procederá el hábeas corpus cuando, con anterioridad a la petición, se haya proferido auto de detención o sentencia, sin perjuicio de la responsabilidad penal y disciplinaria del funcionario”.

A *contrario sensu*, es procedente el otorgamiento del hábeas corpus en el evento de verificarse las condiciones objetivas -captura ilegal o prolongación ilícita- violatorias del derecho a la libertad, si la petición elevada por el afectado es anterior a cualquier medida restrictiva que se dicte para impedir su libertad.

Adicionalmente, la ley establece la inexistencia de las medidas restrictivas de la libertad tendientes a impedir la efectividad del derecho de hábeas corpus cuando éste es concedido como consecuencia de una *captura ilegal*. El artículo 463 del anterior Código de Procedimiento Penal (Decreto 050 de 1987) expresamente disponía sobre el particular:

*“Improcedencia de medidas restrictivas de la libertad.* La persona capturada con violación de las garantías consagradas en la Constitución o en la ley, no podrá ser afectada con medida restrictiva de su libertad mientras no se restauren las garantías quebrantadas. Por tanto, son inexistentes las medidas que tengan por finalidad impedir la libertad del capturado cuando ella se conceda a consecuencia del derecho de Hábeas Corpus”.

En el caso presente, el Tribunal Superior (Nacional) de Orden Público concedió a la señora Patricia Valencia Loaiza el recurso de hábeas corpus luego de comprobar la prolongación ilícita de la privación de su libertad. La circunstancia de la demora del Tribunal para resolver el recurso de hábeas corpus no puede tener el efecto de

convalidar las medidas restrictivas de la libertad proferidas con posterioridad a dicha solicitud, en sí mismas violatorias de las garantías constitucionales y legales de la peticionaria. El hábeas corpus es un derecho de la persona y no una garantía en favor de las instituciones.

Repugna a los principios de legalidad y de buena fe que las propias autoridades pretendan impedir la efectividad de las sentencias. La circunstancia de haber sido el propio juez de orden público quien aparentemente dio lugar a la prolongación indebida de la libertad y también haber sido el mismo que dictó la segunda orden de captura contra la peticionaria, con base en medidas restrictivas de la libertad *inexistentes* -por ser éstas posteriores a la petición de hábeas corpus y a la solicitud de información cursada por el Tribunal Superior de Orden Público-, sumado al hecho de proceder así inmediatamente después de expedir la respectiva boleta de libertad, revelan que la finalidad del funcionario judicial era evitar a toda costa la libertad de la inculpada, incluso desconociendo claras disposiciones legales.

#### **Procedencia de la acción de tutela contra vías de hecho**

6. La acción de tutela es procedente en el evento de ejercerse para impedir que las autoridades públicas mediante vías de hecho vulneren o amenacen los derechos fundamentales. Al respecto, la Sala Plena de la Corte Constitucional se pronunció en los siguientes términos:

“La acción de tutela ha sido concebida únicamente para dar solución eficiente a situaciones de hecho creadas por actos u omisiones que implican la transgresión o la amenaza de un derecho fundamental, respecto de las cuales el sistema jurídico no tiene previsto otro mecanismo susceptible de ser invocado ante los jueces a objeto de lograr la protección del derecho”.<sup>4</sup>

Las actuaciones *manifiestamente contrarias* a las formalidades legales propias del trámite y resolución del hábeas corpus son inexistentes sin que haya necesidad de una declaración judicial en este sentido. Las medidas tomadas por los jueces de orden público de Medellín con posterioridad a la petición de hábeas corpus y al vencimiento de los términos legales para oír en indagatoria y resolver la situación jurídica a la señora Patricia Valencia Loaiza constituyen vías de hecho violatorias de los derechos fundamentales al hábeas corpus, al debido proceso -el cual incluye el derecho a la cumplida ejecución de las sentencias- y al acceso efectivo a la justicia.

#### **DECISION**

En mérito de lo expuesto, la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional,

#### **RESUELVE:**

Primero. REVOCAR la sentencia del 16 de septiembre de 1992, proferida por la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, la cual confirmó la sentencia denegatoria de la acción de tutela presentada por la señora Patricia Valencia Loaiza.

<sup>4</sup> Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-543 del 1º de octubre de 1992.

**T-046/93**

Segundo. CONCEDER la tutela solicitada y, en consecuencia, ORDENAR a la Dirección Seccional de Orden Público de Medellín el cumplimiento inmediato y efectivo de la orden de libertad impartida en favor de la peticionaria, con fundamento en lo expuesto en la presente providencia.

Tercero. LIBRESE comunicación a la Sala Penal del Tribunal Superior 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, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, Magistrado Ponente

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO, Magistrado  
con salvamento de voto

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO, Secretaria General

Sentencia aprobada por la Sala Segunda de Revisión, en la ciudad de Santafé de Bogotá, D. C., a los quince (15) días del mes de febrero de mil novecientos noventa y tres (1993).

**SALVAMENTO DE VOTO A LA SENTENCIA No. T-046 DE FEBRERO 15 DE 1993**

**HABEAS CORPUS/DERECHO A LA LIBERTAD (Salvamento de voto)**

*El derecho fundamental que se estima violado es la libertad, que tiene como procedimiento de protección el recurso de Hábeas Corpus. Pretender que éste, a su vez, requiere otro mecanismo para su defensa, implica establecer una cascada de medios procesales, los unos protectores de los otros, que no está prevista en la Constitución. Si bien pudo haberse producido en esta oportunidad un desconocimiento de la garantía, lo que lleva implícito en él es la violación del derecho a la libertad, el cual goza nuevamente de la posibilidad de ser protegido por el recurso de Hábeas Corpus.*

Ref.: Expediente T-5574

Magistrado Ponente: Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Santafé de Bogotá, D.C. quince (15) de febrero de mil novecientos noventa y tres (1993).

El suscrito Magistrado no comparte las consideraciones expuestas por la Sala Segunda de Revisión en el fallo de la referencia, ni la decisión adoptada por medio de la misma. Los motivos de discrepancia son los siguientes:

1. Estimo que, sin entrar a calificar la decisión mediante la cual la Seccional de Orden Público ordenó la captura de la peticionaria, ha debido negarse la tutela en el asunto bajo estudio, por cuanto existe otro medio de defensa judicial: el recurso de Hábeas Corpus, especialmente previsto por el artículo 30 de la Constitución y por el Código de Procedimiento Penal (artículos 50. y 430 a 437), así como por el Decreto 2591 de 1991 (artículo 60. numeral 2) como la vía idónea para la protección del derecho fundamental de la libertad personal.

Sobre el punto ya tuvo ocasión de pronunciarse la Corte Constitucional en Sentencia No. 459 del quince (15) de julio de 1992 (Sala Tercera de Revisión), en la que se afirmó:



## T-046/93

“En el Estado de Derecho, cada institución está encuadrada dentro de las características y los fines señalados por la Constitución y por las leyes, siendo necesario que se preserven los linderos entre ellas, en orden a hacer posibles los propósitos buscados por el Constituyente al establecerlas.

En materia de derechos, el artículo 2o. de la Constitución señala la garantía de su efectividad como uno de los fines del Estado y diferentes normas de la Carta se ocupan en la determinación de mecanismos orientados a lograrlos.

Así, el Capítulo 4 del Título II de la Carta enuncia, al lado de la acción de tutela, varios medios jurídicos tendientes a alcanzar la certidumbre de los derechos, deberes y responsabilidades que se derivan de la Constitución, aunque, desde luego no son ellos los únicos medios constitucionales para obtener el fin buscado.

Existen vías específicamente concebidas para la defensa de ciertos derechos, en consideración a su señalada importancia y a sus especiales características. Tal es el caso del Hábeas Corpus, recurso concebido para protección de la libertad personal cuando de ella ha sido privada una persona ilegalmente (artículo 30 de la Carta Política)”

Respeto profundamente la decisión mayoritaria pues corresponde a la perspectiva jurídica desde la cual se mira el Hábeas Corpus como un derecho tutelable en sí mismo y a una consideración de los antecedentes de hecho que presenta el caso en estudio, los cuales muestran un comportamiento renuente a la eficaz y cierta aplicación de la garantía constitucional. En criterio de la Sala, el recurso de Hábeas Corpus tiene el carácter de derecho fundamental y es susceptible de protección autónoma por la vía del artículo 86 de la Carta.

Es precisamente sobre ese punto que juzgo necesario expresar mi dissentimiento, pues en el caso estudiado el derecho fundamental que se estima violado es la libertad, que tiene como procedimiento de protección el recurso de Hábeas Corpus. Pretender que éste, a su vez, requiere otro mecanismo para su defensa, implica establecer una cascada de medios procesales, los unos protectores de los otros, que no está prevista en la Constitución.

2. El recurso de Hábeas Corpus, según lo dispone la propia Carta, puede ser interpuesto en todo tiempo y debe resolverse en el término de treinta y seis horas. Es, en consecuencia, una garantía más expedita que la acción de tutela y al mismo tiempo excluyente de ésta, pues el artículo 86 *eiusdem* dispone que “esta acción sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial...”, mientras que el 30 lo contempla de modo específico como procedimiento idóneo. Y, si bien pudo haberse producido en esta oportunidad un desconocimiento de la garantía, lo que lleva implícito en él es la violación del derecho a la libertad, el cual goza nuevamente de la posibilidad de ser protegido por el recurso de Hábeas Corpus. Así se concluye de lo señalado en la sentencia proferida por la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia. Esta, en consecuencia, ha debido ser confirmada.

Así mismo, el artículo 6o. del Decreto 2591 de 1991, estableció que una de las causales de improcedencia de la tutela se configura cuando para proteger el derecho se puede invocar el recurso de Hábeas Corpus. Es decir, justamente cuando se presenta lo acontecido en este caso.

Otra cosa es que se pueda y se deba correr traslado a la entidad competente para definir las consecuencias relativas a la conducta de los funcionarios judiciales o administrativos que hacen caso omiso de las garantías constitucionales, si hubiere lugar a ello. No me atrevo a afirmarlo en el presente proceso, pues no hay en el expediente una información completa que pueda llevar a semejante conclusión y menos a radicar la responsabilidad en determinados agentes del Estado, lo cual escapa a la precisa competencia de esta Corte. Pero pienso que -de probarse que así ha ocurrido- ese y no otro sería el procedimiento a seguir.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO, Magistrado

**SENTENCIA No. T-047  
de febrero 15 de 1993**

**RESERVA MORAL-Motivación**

*Los efectos potencialmente negativos para la vida laboral y social de un ex funcionario judicial separado de su cargo como consecuencia de la convicción moral de sus superiores en el sentido de no observar éste una vida pública o privada compatible con la dignidad del empleo, justifican racionalmente la exigencia de motivación de la reserva moral. Jurídicamente esta exigencia se fundamenta en el principio de obligatoria motivación de las decisiones que afecten los derechos de las personas.*

**DERECHO AL BUEN NOMBRE/DERECHO A LA HONRA/PERJUICIO  
IRREMEDIABLE/RESERVA MORAL**

*El acto mediante el cual un juez nombrado en propiedad e inscrito en la carrera judicial es retirado de las listas de candidatos reelegibles con fundamento exclusivo en una calificación de reserva moral, vulnera los derechos al buen nombre y a la honra, si la decisión carece de motivación. El perjuicio irremediable que enfrenta el solicitante a quien se le impuso sin motivación una calificación de reserva moral, la cual lo ha marginado de su cargo de juez, se concreta en la pérdida total o parcial de estima, reconocimiento social y confianza, por el simple hecho de ser excluido del servicio público con base en razones ocultas respecto a su conducta pasada, pública o privada "no compatible con la dignidad del cargo". El daño ocasionado con esta decisión a una persona que ejerce una profesión y desempeñaba un cargo público basados en el prestigio y la confianza, no es reparable mediante actos futuros que pretendan devolverle la credibilidad y el respeto perdidos.*

Ref.: Expediente T-4125

Actor: Javier Darío Velásquez Jaramillo.

Magistrado Ponente: Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Eduardo Cifuentes Muñoz, José Gregorio Hernández Galindo y Alejandro Martínez Caballero, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL PUEBLO  
Y  
POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

la siguiente

SENTENCIA

en el proceso de tutela T-4125 adelantado por el señor Javier Darío Velásquez contra la Sala Plena del Tribunal Superior de Antioquia.

ANTECEDENTES

1. El señor Javier Darío Velásquez Jaramillo interpuso acción de tutela contra la Sala Plena del Tribunal Superior de Antioquia como mecanismo transitorio para la protección de sus derechos constitucionales fundamentales a la igualdad (C. P. art. 13), al buen nombre y a la rectificación de informaciones recogidas en archivos de entidades públicas (C. P. art. 15), al libre desarrollo de su personalidad (C. P. art. 16), a la libertad de conciencia (C. P. art. 18), a la honra, al trabajo (C. P. art. 25), a la garantía al debido proceso (C. P. art. 29), al principio de presunción de inocencia (C. P. art. 29), a la defensa (C. P. art. 29), al principio de contradicción de la prueba (C. P. art. 29), al principio de *non bis in idem* (C. P. art. 29), al principio de buena fe (C. P. art. 83) y a que únicamente las condenas proferidas en sentencias judiciales en forma definitiva tengan la calidad de antecedentes penales (C. P. art. 248).

El peticionario solicita, como medida provisional para evitar se le ocasionen perjuicios irremediables a su estabilidad económica, honor, honra y buen nombre, la suspensión de la decisión proferida por el Tribunal Superior de Antioquia de no reelegirlo en el cargo de Juez Agrario que venía desempeñando, con fundamento en una reserva moral aducida sin motivación alguna.

2. De las pruebas allegadas al expediente de tutela se pudo establecer que el señor Velásquez Jaramillo estaba inscrito en el escalafón de la carrera judicial del distrito judicial de Medellín desde el 4 de agosto de 1988, fecha en la cual ejercía el cargo de Juez Promiscuo del Circuito de Santa Rosa de Osos. El Tribunal Superior de Antioquia, mediante acuerdo 008 del 31 de octubre de 1990 trasladó al señor Velásquez Jaramillo al cargo en propiedad de Juez Segundo Agrario del Circuito Judicial de Antioquia, cargo para el cual esperaba ser reelegido en el año de 1992.

Según certificación de la Directora (E.) de la Dirección Administrativa de la Administración Judicial de Antioquia, la calificación de servicios del doctor Velásquez Jaramillo para los períodos comprendidos entre el primero de abril de 1989 y el 31 de marzo de 1991 había sido satisfactoria.

El petente tampoco contaba con antecedentes penales ni disciplinarios. A pesar de lo anterior, el Tribunal Superior de Antioquia, el 22 de enero de 1992, en su sesión para proveer algunos cargos entre los que se contaba el de Juez Segundo Agrario del Circuito de Antioquia, sin motivación distinta a la "reserva moral", decidió no acoger el nombre del doctor Javier Darío Velásquez Jaramillo que había sido propuesto por la Sala Agraria, según consta en el numeral 17 del Acta No. 004 de esa fecha.

## T-047/93

El 24 de enero de 1992, el doctor Velásquez Jaramillo se dirigió por escrito a los magistrados del Tribunal Superior de Antioquia solicitándoles la reconsideración de su decisión de no reelegirlo. En esa oportunidad, el peticionario argumentó que estaba vinculado a la rama judicial desde el 15 de septiembre de 1976, sin que hasta esa fecha (24 de enero de 1992) se le hubiera sancionado ni disciplinaria, ni penalmente.

En respuesta a esa solicitud, el Tribunal Superior de Antioquia sostuvo:

“En consideración la petición enunciada es negada por la Corporación con 17 votos en contra y 2 en favor, por cuanto los argumentos expuestos por el peticionario no fueron motivación para lo decidido”.

3. La Sección Primera del Tribunal Administrativo de Antioquia, mediante sentencia del 14 de febrero de 1992, denegó la tutela solicitada. Consideró el Tribunal que por mandato del artículo 60. del Decreto 2591 de 1991, la acción interpuesta por el doctor Velásquez Jaramillo era improcedente toda vez que su carácter subsidiario obligaba al peticionario a acudir primero a la acción contenciosa de nulidad y restablecimiento del derecho. En concepto del fallador de instancia, debido a que la petición principal es el reintegro y no una cuestión pecuniaria, no existía perjuicio irremediable alguno y por lo tanto tampoco procedía la acción como mecanismo transitorio.

“Es más: en el mismo proceso puede solicitar la suspensión provisional del acto que considera lesivo de sus derechos, a fin de obtener el restablecimiento inmediato como lo dispone el artículo 152 del Código Contencioso Administrativo (sustituido por el artículo 31 del Decreto 2304 de 1989)”.

4. El doctor Javier Darío Velásquez Jaramillo impugnó la anterior decisión por considerar que la acción de tutela por él impetrada sí era procedente. Según su escrito de impugnación:

“No puede dudarse que con el acto atacado se está causando un perjuicio irremediable, pero además debe apreciarse que tal perjuicio tiene la dimensión establecida por el Legislador al reglamentar la acción de los presentes trámites, pues el atentado contra el honor, la honra y el buen nombre, de mi persona, tan sólo podrá ser reparado ‘en su integridad mediante una indemnización’. Es que tal perjuicio no puede resarcirse mediante el supuesto reintegro, pues con éste nada se repara, la reparación en su integridad se hace con el reconocimiento y pago de la indemnización. En otras palabras ‘el reintegro’, no conduce a reparación alguna del atentado a la honra, honor y buen nombre, pues los perjuicios que se causan en este campo con el acto del Tribunal Superior de Antioquia sólo se reparan con la indemnización”.

Finalmente, el petente considera errada la apreciación del Tribunal Administrativo consistente en ver en la acción de nulidad y restablecimiento del derecho la vía procedente para hacer efectivas sus pretensiones. Al respecto, afirma que la acción contenciosa administrativa sólo permite reclamar reintegro, salarios y prestaciones pero no indemnización por la violación de los derechos a la honra, al honor y al buen nombre, y por el ataque al derecho al trabajo ante la imposibilidad de obtener otro empleo y ejercer la profesión, por el peso social que tiene la reserva moral.

5. La Sala Plena del Consejo de Estado, mediante sentencia del 21 de mayo de 1992, confirmó el fallo impugnado. El Consejo de Estado consideró que si bien el derecho al

trabajo era fundamental, también era cierto que no era de aplicación inmediata, por lo que “su efectividad debe lograrse en los términos que señala la ley”. En consecuencia, la acción de tutela interpuesta por el doctor Velásquez Jaramillo era improcedente.

En relación con los derechos a la honra y al buen nombre, el Consejo de Estado consideró que el perjuicio irremediable presuntamente sufrido por el accionante ya estaría consumado. Al respecto afirmó:

“Si el mismo peticionario reconoce que el perjuicio ya se causó, resulta inane cualquier medida cautelar para evitarlo. El buen nombre y la honra confluyen en lo que en lenguaje común se llama ‘buena fama’ y es un bien intangible que una vez se vulnera, sólo es susceptible de restablecerse mediante una rectificación definitiva, no en forma provisional, pues la estimación y el aprecio de la comunidad que se han perdido, no pueden devolverse en forma temporal o transitoria mientras el asunto permanece *sub judice*”.

En su parte final, la sentencia del Consejo de Estado avaló el criterio del fallador de primera instancia y consideró además que el trámite de una acción de nulidad y restablecimiento del derecho, en la que el peticionario obtuviera además una justa indemnización, sería el mejor medio para rectificar los agravios causados a su honra y buen nombre. Sobre este punto subraya el fallo mayoritario:

“En cuanto el perjuicio sea irremediable, la Sala considera que ello no es totalmente cierto. Todo daño a la honra y al buen nombre es susceptible de ser restablecido, al menos en buena parte, mediante una adecuada rectificación. Es más, frente a ataques en medios masivos de comunicación, la Constitución Nacional garantiza el derecho fundamental a la rectificación en condiciones de equidad. Y en casos como el *sub judice* en donde el afectado tiene expeditos otros medios judiciales, ¿qué mayor rectificación puede obtener que una sentencia que anule el acto acusado y ordene restablecer su derecho reintegrándolo al empleo, pagándole todos los emolumentos dejados de percibir y declarando que para todos los efectos legales no ha habido solución de continuidad en la prestación del servicio?

“No es cierto entonces que el perjuicio sólo pueda ser reparado en su integridad mediante una indemnización”.

6. Los consejeros de Estado doctores Juan de Dios Montes Hernández, Daniel Suárez Hernández, Julio César Uribe Acosta, Carlos Betancur Jaramillo, Miguel González Rodríguez, Luis Eduardo Jaramillo Mejía y Diego Younes Moreno salvaron su voto en la decisión de segunda instancia. En resumen, para estos Consejeros, la institución de la reserva moral consagrada en el literal h del artículo 30. Decreto 1888 de 1989, toca la esfera de los derechos fundamentales del candidato, razón para que -dicha calificación- esté sujeta a procedimientos estrictamente reglados:

“Con este criterio, el Decreto-ley 01 de 1984, en el artículo 35, impone que las decisiones que afecten a los particulares deben estar motivadas, al menos suMaríamente; dicha motivación es la “fundamentación fáctica y jurídica con que la administración entendiende sostener la legitimidad y oportunidad de la decisión tomada y *este es el punto de partida para el juzgamiento de esa legitimidad*” (Agustín Gordillo -“Principios Fundamentales del Derecho Administrativo” -“El Derecho Administrativo en Latinoamérica II”, pág. 22).

## T-047/93

“Se trata, pues, de un requisito que garantiza los derechos de la persona afectada y le abre los caminos para su defensa.

“En este caso, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Antioquia en el acta No. 004 de 1992 decidió retirar la candidatura del doctor Javier Darío Velásquez Jaramillo para ocupar el cargo de Juez Segundo Agrario del Círculo de Antioquia, previa aprobación mayoritaria de la ‘reserva moral’ (fl. 1); esta decisión carece de toda motivación, conducta omisiva que constituye un ejercicio discrecional (y por lo tanto indebido) de una competencia reglada, afectando -de modo arbitrario- los derechos fundamentales de la persona de Velásquez Jaramillo; éste es el acto -no la posterior elección de persona distinta para ocupar dicho cargo- que afecta, sin duda alguna- su honra y su buen nombre; así lo entendió el recurrente desde el momento en que interpuso la acción de tutela, y, sobre todo, en el escrito de impugnación.

“En efecto, teniendo en cuenta que un virus corrosivo ha penetrado en todas las esferas de la administración del Estado, amenazando su disolución, será muy difícil que el ex juez recupere su honra, al menos, logre explicar su conducta ante sus parientes, sus amigos, sus vecinos y la sociedad frente a la cual desempeñó la judicatura, máxime cuando nadie le ha dicho cuáles son los motivos, acciones u omisiones, que condujeron a tachar su moral y a considerarlo incluso en el impedimento moral para ocupar un cargo en la administración de justicia”.

7. Remitido el expediente a la Corte Constitucional, éste no fue seleccionado. No obstante, a solicitud del Defensor del Pueblo, doctor Jaime Córdoba Triviño, la Sala de Selección No. 8, mediante auto del 6 de octubre de 1992, seleccionó para revisión el proceso de la referencia. En desarrollo de lo anterior, la Secretaria General de la Corte Constitucional pidió al Tribunal Administrativo de Antioquia devolver el expediente, solicitud que fue cumplida el 21 de octubre de 1991. Previo reparto, correspondió a la Sala II de Revisión su conocimiento.

8. A solicitud del Despacho, la Secretaría General del Tribunal Superior de Antioquia informó que en la Sala Penal de dicha Corporación se han tramitado tres procesos penales en contra del doctor Javier Darío Velásquez Jaramillo por el delito de prevaricato. Los dos primeros terminaron con auto inhibitorio de octubre 30 de 1990 y cesación de procedimiento en junio 30 de 1992, respectivamente, mientras que el tercero se acompañó por la Unidad de Fiscalía Delegada ante la Corte Suprema de Justicia, sin que hasta el momento haya concluido la etapa investigativa.

Por su parte, la División de Registro y Control de la Procuraduría General de la Nación, a petición de este Despacho, informó que el peticionario a la fecha -febrero 3 de 1993- no registra antecedentes disciplinarios. Igualmente se acompañó relación de los procesos disciplinarios seguidos contra el señor Javier Darío Velásquez Jaramillo -siete en total-, en los cuales se le absolvió en seis oportunidades, estando pendiente la decisión de la queja presentada en su contra el 6 de octubre de 1989.

### FUNDAMENTOS JURIDICOS

#### **Decisión judicial objeto de revisión**

1. La Sala Plena del honorable Consejo de Estado, actuando como tribunal de segunda instancia, confirmó la sentencia de la Sección Primera del Tribunal Adminis-

trativo de Antioquia que negó la tutela transitoria de los derechos fundamentales del petente. La mayoría de los miembros del máximo Tribunal Administrativo adujo la improcedencia de la acción consagrada en el artículo 86 de la Constitución, al interpretar que lo pretendido principalmente por el accionante era el reintegro al cargo judicial para el cual no fue reelegido (D. 306 de 1992, art. 1º). Consideró el Consejo de Estado que el derecho fundamental al trabajo no se incluía entre los derechos de aplicación inmediata y, por lo tanto, su exigibilidad se gobernaba de conformidad con la disciplina legal respectiva. Igualmente, en concepto de este alto tribunal, el perjuicio irremediable que habría podido irrogarse al accionante ya se encontraba consumado, además de no ser la medida cautelar invocada el procedimiento apropiado para exigir una indemnización.

### **Pretensión del peticionario**

2. El señor Javier Darío Velásquez Jaramillo solicitó se declarara la violación de sus derechos fundamentales y, en consecuencia, se ordenara la suspensión de los actos administrativos de la Sala Plena del Tribunal Superior de Antioquia -consignados en Actas 004 y 005 de enero 22 de 1992-, por los cuales se aprobó una reserva moral, se decidió retirar su nombre como candidato al cargo de Juez Segundo Agrario del Círculo de Antioquia, y nombrar en su lugar al señor Gabriel Arango Bolívar.

La protección transitoria de sus derechos fundamentales la basó el petente en la necesidad de evitar que los perjuicios irremediables por él sufridos se continuaran causando con la vigencia de los actos administrativos cuestionados.

### **Principales derechos presuntamente vulnerados**

3. Los derechos al honor, a la honra (C. P. art. 21) y al buen nombre (C. P. art. 15) integran el primer grupo de derechos fundamentales que el actor considera vulnerados por la decisión adoptada de no reelegirlo para el cargo de juez, con fundamento en una presunta reserva moral.

El carácter intangible de los derechos a la honra y al buen nombre y la imposibilidad de restablecerlos en su integridad luego de su violación -debiendo el afectado resignarse con exigir una indemnización-, hacen de los mismos, derechos fundamentales especialmente frágiles. Esta circunstancia explica la penalización de conductas como la injuria y la calumnia.

El Constituyente elevó estos derechos a rango constitucional y los rodeó de mecanismos de protección para garantizar su plena eficacia. La estrecha relación de los derechos a la honra y al buen nombre con el principio fundamental de la dignidad humana y con el derecho al libre desarrollo de la personalidad, justifica la aplicación de la acción de tutela al ámbito del reconocimiento social de la persona relacionado con su vida laboral. Las posibilidades de ejercer libre y exitosamente una actividad laboral dependen -en cargos y profesiones de gran trascendencia e incidencia social como el de juez o abogado-, del prestigio que goza la persona y de su correcto y eficiente desempeño profesional. En este sentido, el derecho al trabajo está íntimamente ligado a los derechos a la honra y al buen nombre.

De otra parte, el accionante invoca su derecho al trabajo como directamente vulnerado por la decisión del Tribunal Superior de Medellín de no reelegirlo como juez



agrario, a pesar del ejercicio en propiedad del cargo y de estar inscrito en la carrera judicial.

**Procedencia de la tutela como mecanismo transitorio**

4. La condición general de procedencia de la acción de tutela -inexistencia de otro medio de defensa judicial- tiene una clara excepción cuando ella se utiliza como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. El ejercicio preventivo de la acción consagrada en el artículo 86 de la Constitución permite a la persona neutralizar a tiempo una amenaza de sus derechos fundamentales o impedir que los efectos de su violación se extiendan en el tiempo, de manera que estas situaciones le ocasionen perjuicios irreparables.

Un error judicial frecuente al interpretar el alcance de la tutela como mecanismo transitorio, es el de aplicarle el principio de subsidiaridad que rige la acción de tutela ejercida en forma principal. En efecto, numerosas decisiones de tutela postulan la improcedencia de la acción de tutela por existir otros medios de defensa previstos en las leyes, sin contemplar que cuando aquélla se ejerce transitoriamente es irrelevante la posibilidad fáctica y jurídica de acudir a otras vías judiciales menos expeditas. En el evento de una utilización transitoria de la acción, el juez constitucional debe contraer su examen a precisar si se ha producido una vulneración o amenaza de derechos fundamentales y a determinar el carácter irremediable o no de los perjuicios.

En relación con el derecho al trabajo, la acción de tutela como mecanismo transitorio es improcedente por expresa disposición legal, ya que el perjuicio sufrido por la persona excluida de un empleo, cargo o profesión no tiene el carácter de irremediable al estar en posibilidad el afectado de solicitar el restablecimiento o protección de su derecho mediante el reintegro decretado judicialmente (D. 306 de 1991, art. 1o.).

No sucede lo mismo con los derechos al buen nombre y a la honra cuya vulneración puede ser irremediable desde el momento mismo de infligida la ofensa cuyos efectos tienen la virtualidad de prolongarse indefinidamente en el tiempo causando inmenso daño a quien la sufre. Aun cuando sea cierto para el presente caso que la reparación de la honra y el buen nombre del peticionario puede alcanzarse con el restablecimiento de su derecho al trabajo, no es justo hacer depender la protección de estos derechos de la decisión contencioso-administrativa ya que ella puede ser adversa a las pretensiones del peticionario con independencia de su conducta privada y sus cualidades personales. Tampoco se compadece con la protección constitucional inmediata de los derechos fundamentales que el cuestionamiento de la honorabilidad, honradez y prestigio de una persona se prolongue en el tiempo hasta tanto se profiera una decisión judicial de índole diversa, afectando con ello gravemente las posibilidades de obtener un sustento digno acorde con una profesión basada en la confianza y la buena fe. Las anteriores razones justifican evaluar la pertinencia de la acción de tutela como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable por la vulneración -así sea temporal- de los derechos a la honra y al buen nombre del petente como consecuencia de la carencia de motivación del acto por el cual se le excluyó del cargo de juez que desempeñaba en propiedad.

**Reserva moral y motivación de los actos administrativos**

5. La Corte Constitucional ya se ha pronunciado sobre el tema de la reserva moral y sobre la incidencia que el ejercicio de ésta por parte de la autoridad nominadora

puede tener respecto de los derechos fundamentales de los aspirantes a jueces y magistrados.

La compatibilidad de la denominada “reserva moral” con la Constitución ha sido sostenida por diferentes salas de revisión. La Sala V de Revisión expuso sobre este particular:

“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”.<sup>1</sup>

En cuanto a la necesidad de motivar la calificación de reserva moral que eventualmente se haga, la Corte Constitucional ha manifestado:

“En efecto, 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 aquélla sea sucinta o escueta, siempre que sea lo bastante indicativa del fundamento legal que se invoca como motivo de su ejercicio”.<sup>2</sup>

La discrecionalidad en el ejercicio de la actividad nominadora de jueces y magistrados, no indica que ella tenga un referente puramente subjetivo. Por el contrario, los hechos sobre los cuales se erige el juicio moral deben ser objetivos y comprobables. Así lo ha establecido esta Corte con anterioridad:

“La convicción moral a que se ha hecho referencia en esta providencia 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

<sup>1</sup> Corte Constitucional. Sala V de Revisión. Sentencia T-602 de diciembre 11 de 1992.

<sup>2</sup> *Idem*, pág. 16.

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”.<sup>3</sup>

Los efectos potencialmente negativos para la vida laboral y social de un ex funcionario judicial separado de su cargo como consecuencia de la convicción moral de sus superiores en el sentido de no observar éste una vida pública o privada compatible con la dignidad del empleo (D. 1888 de 1989, art. 3º, lit. h), justifican racionalmente la exigencia de motivación de la reserva moral. Jurídicamente esta exigencia se fundamenta en el principio de obligatoria motivación de las decisiones que afecten los derechos de las personas (Código Contencioso Administrativo, artículo 35).

#### **Estabilidad de los funcionarios de carrera judicial**

6. El carácter estrictamente reglado de las decisiones sobre ingreso, ascenso, sanción o retiro de los empleados y funcionarios públicos inscritos en la carrera judicial (C. P. art. 125) -condición que cobija al peticionario-, es una razón adicional para exigir en el plano constitucional la motivación del acto.

Con ocasión del ejercicio de la acción de tutela como mecanismo principal contra una decisión de reserva moral no motivada de la autoridad nominadora, sostuvo un Magistrado los siguientes argumentos que aquí se acogen en su integridad:

“Los diferentes estatutos referentes a la carrera judicial que se han expedido a partir de 1964 (Decreto 1698), se han orientado a garantizar, por una parte, una eficiente administración de justicia, y por otra, los derechos de las personas vinculadas a la prestación de dicho servicio.

“El estatuto actualmente vigente (Decreto 052 de 1987), prevé la selección e ingreso de las personas por el sistema de méritos, mediante un mecanismo que comprende tres etapas: convocatoria, concurso y período de prueba (art. 21). Efectuada la convocatoria y aprobado el concurso por el interesado, éste adquiere la calidad de elegible y deberá ser nombrado, si existe cargo por proveer.

“De conformidad con lo anterior, todo acto administrativo que sea desarrollo del proceso de selección, vinculación, promoción o ascenso, sanción y retiro *debe ser motivado para poder evaluar si se tuvieron en cuenta los méritos y las calidades de los aspirantes de conformidad con el artículo 125 de la Carta, así como para poder ser controlado verificando si se cumplieron los artículos 3º, 2º y 29 de la Constitución Política*”.<sup>4</sup>

#### **Existencia de un perjuicio irremediable**

7. El acto mediante el cual un juez nombrado en propiedad e inscrito en la carrera judicial es retirado de las listas de candidatos reelegibles con fundamento exclusivo en

<sup>3</sup> Corte Constitucional. Sala VII de Revisión. Sentencia T-591 de diciembre 4 de 1992.

<sup>4</sup> Corte Constitucional. Sala IV de Revisión. Salvamento de voto a la Sentencia T-602 de diciembre 11 de 1992. Magistrado Alejandro Martínez Caballero.

una calificación de reserva moral, vulnera los derechos al buen nombre y a la honra, si la decisión carece de motivación.

El Estado social de derecho obliga a las autoridades a dispensar a los servidores públicos y a los particulares un trato acorde con su dignidad humana. No es suficiente para concluir sobre la constitucionalidad de la negativa a efectuar una determinada designación, la titularidad de la respectiva competencia en cabeza del superior jerárquico. La persona objeto de un "veto" moral en el ejercicio de su profesión o de su cargo ve menguadas las perspectivas futuras de trabajo y soporta las consecuencias adversas de la estigmatización pública. En este caso, la más elemental justicia y las normas de derecho positivo tornan imperativa la motivación de este tipo de decisiones.

El perjuicio irremediable que enfrenta el solicitante a quien se le impuso sin motivación una calificación de reserva moral, la cual lo ha marginado de su cargo de juez, se concreta en la pérdida total o parcial de estima, reconocimiento social y confianza, por el simple hecho de ser excluido del servicio público con base en razones ocultas respecto a su conducta pasada, pública o privada "no compatible con la dignidad del cargo". El daño ocasionado con esta decisión a una persona que ejerce una profesión y desempeñaba un cargo público basados en el prestigio y la confianza, no es reparable mediante actos futuros que pretendan devolverle la credibilidad y el respeto perdidos. En consecuencia, la condición mínima e indispensable de la constitucionalidad de los actos de calificación de reserva moral en la selección, promoción o retiro de funcionarios de carrera debe ser la *motivación* de las decisiones correspondientes.

No es procedente acceder a la solicitud del petente en el sentido de ordenar la suspensión de los actos demandados, dado que el restablecimiento del derecho al trabajo puede alcanzarse mediante el reintegro decretado judicialmente. La acción de tutela no es el medio de defensa judicial idóneo para buscar su protección al no considerar el legislador como irremediable el perjuicio sufrido por la persona que temporalmente se ve privado de su cargo o empleo (D. 2591 de 1991, art. 6o. y D. 306 de 1991, art. 1o.).

#### **Transparencia sobre la motivación de la reserva moral**

8. No acontece lo mismo respecto de la vulneración de los derechos a la honra y al buen nombre del petente. Los perjuicios derivados de la decisión inmotivada se prolongan hasta el presente y tienen el carácter de irremediables, siendo procedente la intervención judicial para proteger inmediatamente sus derechos fundamentales, así sea en forma temporal. La vulneración de los mencionados derechos fundamentales en este caso se origina en la ausencia de motivación de la decisión del Tribunal Superior de Antioquia, que ha impedido al petente conocer y controvertir su verdad y validez. Dicho silencio oficial como presupuesto de la reserva moral, tiene para el sujeto un efecto deletéreo de su honra y buen nombre, y mientras se mantenga autoriza a la sociedad y a sus miembros la elaboración de todo tipo de juicios acerca de la presunta conducta que la motivó. De ahí la urgencia de generar transparencia y evitar que se prolongue una secuencia de discriminación (C. P. art. 13) alrededor de la persona que sufre semejante descalificación.

A juicio de esta Sala se dan los presupuestos para ordenar al Tribunal Administrativo de Antioquia -Tribunal de tutela en primera instancia- la realización de una

**T-047/93**

audiencia pública en el curso de la cual el Tribunal Superior de Antioquia exponga los motivos que fueron tenidos en cuenta para formular la reserva moral respecto del peticionario, a quien se le dará igualmente oportunidad dentro de la misma audiencia para responder y aclarar su posición personal. Esta audiencia se deberá celebrar dentro de los 15 días siguientes a la notificación de esta providencia y copia de la actuación se remitirá al Tribunal Administrativo de Antioquia con el objeto de que obre dentro del proceso No. 920.382, correspondiente a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho ejercida por el petente ante la justicia contencioso administrativa.

**DECISION**

En mérito de lo expuesto, la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional,

**R E S U E L V E :**

Primero. En lo que respecta a la eventual vulneración del derecho al trabajo, CONFIRMAR la sentencia de mayo 21 de 1992, proferida por la Sala Plena del Consejo de Estado.

Segundo. En lo que concierne a la violación de los derechos a la honra y al buen nombre, ADICIONAR la mencionada providencia en el sentido de tutelar los derechos fundamentales del señor Javier Darío Velásquez Jaramillo y, en consecuencia, ORDENAR al Tribunal Administrativo de Antioquia, que en el término de quince (15) días contados a partir de la notificación de la presente sentencia, celebre la audiencia pública a la cual se refiere el numeral octavo de los fundamentos jurídicos para los propósitos y efectos allí señalados.

Tercero. LIBRESE comunicación a la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Antioquia, con miras a que se surta la notificación de esta providencia, según lo establecido en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, Magistrado Ponente

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO, Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO, Secretaria General

Sentencia aprobada por la Sala Segunda de Revisión, en la ciudad de Santafé de Bogotá, D. C., a los quince (15) días del mes de febrero de mil novecientos noventa y tres (1993).

## **SENTENCIA No. T-048 de febrero 15 de 1993**

### **LIBERTAD DE EXPRESION/RECTIFICACION DE INFORMACION**

*La Constitución Política de 1991, consagra el derecho y libertad fundamental de expresión de toda persona, de manera amplia, con el propósito de permitir la difusión del pensamiento y de las opiniones de cada cual, medios de comunicación, responsabilidad social y rectificación buscan garantizar la libre expresión del pensamiento y de las opiniones particulares y la posibilidad de transmitir informaciones veraces y de manera imparcial. Existe pues, en los contenidos señalados del precepto, una relación de "medio a fin" que, coloca el derecho a la rectificación de las informaciones como recurso para proteger los derechos a la libre circulación de las ideas e informaciones que tanto interesan a la sociedad, para hacer realidad el presupuesto de ética política denominado del pluralismo político.*

### **MEDIOS DE COMUNICACION-Responsabilidad Civil**

*La responsabilidad social de los "medios", se orienta en primer término al compromiso con los ideales democráticos, adquiriendo un sentido la libertad transmitida en ellos, no de prevalencia de intereses personales o de grupo sino, principalmente colectiva. Los medios impresos, radiales o televisivos, disponen de una capacidad no sólo para defender determinadas posiciones, sino que éstas deben encuadrarse en el marco del interés general para no convertir el poder de que disponen en agente de privilegios contrarios al pluralismo que se busca realizar. También comprende la responsabilidad social de los medios la expresión o manifestación de opiniones e ideas y el relato de los hechos que interesen al público en general, puesto que el hábito del lector, el radioescucha y el televidente, produce en él una dependencia confiada a la que el medio masivo debe responder, existiendo entonces modalidades omisivas de la responsabilidad social de los instrumentos de expresión actuales.*

### **RECTIFICACION DE INFORMACION/MEDIOS DE COMUNICACION**

*En la Constitución se consagra el "derecho a la rectificación en condiciones de equidad", el cual sólo es predicable de las informaciones, mas no de los pensamientos y opiniones que, según el uso que de ellos se haga, pueden dar lugar a la reparación de daños causados y a la consecuente*

*responsabilidad conforme a las leyes civiles y/o penales, mientras que es un imposible material pedir que se rectifique un pensamiento u opinión, porque sólo es posible rectificar lo falso o parcial, mas no las apreciaciones subjetivas que sobre los hechos permitan la manifestación de pensamientos y opiniones. El derecho a la rectificación es una garantía de la persona frente a los poderosos medios masivos de comunicación.*

#### MEDIOS DE COMUNICACION-Función Periodística

*Si se tiene en cuenta la función periodística de denuncia de un hecho manifiestamente injusto, en el cual, sin ser acusado, aparece el accionante como propietario del predio y presidente de la sociedad urbanizadora y afirmando circunstancias implícitas de convalidación del desamparo, al solicitar tranquilidad o paciencia, que están de por medio personajes importantes, que resultaron probadas en la acción, y que muestran que el periódico no faltó a la verdad de los hechos, y sí cumplió con la responsabilidad social que le corresponde de agenciar los intereses colectivos, evitando situaciones como las de que se ocupó.*

SALA DE REVISION No. 5

Ref.: Expediente No. T-5669

Actor: Rafael Carbonell y Carbonell.

Libertad de expresión. Desarrollos constitucionales. Opinión e Información. Responsabilidad social y personal. Rectificación. Función Periodística.

Magistrados: Drs. FABIOMORON DIAZ, Ponente; SIMON RODRIGUEZ RODRIGUEZ y JAIME SANIN GREIFFENSTEIN.

Santafé de Bogotá, D. C., febrero quince (15) de mil novecientos noventa y tres (1993).

La Corte Constitucional, Sala de Revisión de Tutelas, se pronuncia sobre la acción de la referencia, en el grado jurisdiccional de revisión, teniendo en cuenta los siguientes

#### ANTECEDENTES

El señor Rafael Carbonell y Carbonell, actuando en su propio nombre y en ejercicio de la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política, y desarrollada legalmente en los Decretos No. 2591 de 1991 y No. 306 de 1992, solicita ordenar al periódico "La Tarde" de la ciudad de Pereira, la publicación de la rectificación que "elevo al editorial (sic) de fecha 17 de julio del presente año" (1992), "publicado en la edición número 5.509, para la cual se servirá fijarle término perentorio y enviar el oficio correspondiente". Encuentra fundamento para su petición en lo siguiente:

- Que el 22 de julio de 1992, solicitó por intermedio del Gerente del diario "La Tarde" de la ciudad de Pereira la aclaración del editorial antes citado, donde se lesiona la honra y la persona del suscrito, "sin que se hubiere publicado la petición elevada".

- Que con "fecha veinticinco (25) de julio de 1992, el suscrito se dirigió al Director del periódico 'La Tarde', con el fin de solicitarle la publicación de la petición de fecha 22 de julio del presente año, sin que se le hubiere dado cumplimiento a la misma".

- Que el periódico "La Tarde" al no atender su solicitud "está violando las disposiciones sobre el estatuto de prensa".

Anexó copias de sus escritos dirigidos al diario, del 22 y 25 de julio de 1992.

### **La primera instancia**

El señor Juez Segundo Civil del Circuito de Pereira, en sentencia del trece (13) de agosto de mil novecientos noventa y dos (1992), resolvió "Rechazar la solicitud de tutela formulada por el señor Rafael Carbonell y Carbonell sobre su derecho a la honra, tendiente a obtener rectificación de la información suministrada en el artículo publicado en el periódico 'La Tarde' de esta ciudad en su edición 5.509 de 17 de julio de este año y bajo el título 'San Vicente le juega sucio a Dios' ", previas las siguientes consideraciones:

- Que el derecho a la honra es un derecho fundamental, vulnerable mediante la divulgación de "aspectos que afecten la reputación del individuo o se suministren sobre el mismo informaciones malintencionadas".

- Que tanto el derecho a la honra, como la libertad de expresión y de prensa y el derecho de rectificación, "tienen rango constitucional", y por tanto es menester armonizarlos.

- Que la honorable Corte Suprema de Justicia "ha definido el derecho de información como 'un derecho político dirigido a permitir formas nuevas de defensa de las comunidades contra el despotismo, la arbitrariedad, la corrupción, los abusos y desviación del poder...' (Sala Plena M. P. Dr. Fabio Morón Díaz, febrero 26/88), y que los medios de comunicación son libres pero con responsabilidad social, en caso que atenten contra la honra de las personas. El derecho de rectificación, por lo tanto es desarrollo del derecho a la honra y consecuencia de la responsabilidad de quien tiene la función social de informar de manera veraz".

- Que el derecho a la rectificación procede cuando la información sea inexacta y errónea (art. 42.7 Decreto 2591/91).

- Que el derecho a la rectificación "sólo opera respecto de informaciones y no de opiniones...". "Como quien dice, el derecho de rectificación busca preservar la verdad, distinguiendo los hechos de las opiniones. Y esa distinción, la justificó la Comisión Primera en los debates de la Asamblea Nacional Constituyente, expresando que "la verdad es objetiva; los hechos ocurren y son constatables y verificables" (María Mercedes Carranza, Comisión Primera, 26 de abril/91).

- Que lo sostenido en el editorial, se sustentó en documentación y declaraciones confirmadas y corroboradas.

- Que siendo "el señor Rafael Carbonell y Carbonell acreedor de la sociedad San Vicente de Paul; se presentaba al menos una incompatibilidad moral para ostentar el cargo de Presidente de tal sociedad, así fuese en forma 'decorativa', según sus propias palabras".

- Que la conducta confesa del accionante, según la cual era "un simple firmón" es "irresponsable y reprochable".



## T-048/93

- Que es igualmente reprochable patrocinar un plan de vivienda, que tenía "Treinta" objeciones hechas por el Jefe de Sección de bienes inmuebles de la oficina de Planeación del Municipio de Dosquebradas".

- Que los objetivos fijados por la sociedad San Vicente de Paul de Dosquebradas, se desnaturalizaron por los dirigentes del programa de vivienda, "manipulando olímpicamente el patrimonio de personas de escasos recursos, que se dejaron vender la ilusión de un techo, para luego ver frustrada esa humana y elemental aspiración".

- Que no "actuó el editorialista con ligereza, pues se amparó en investigaciones previas, sin desconocer sus deberes de objetividad", ni con ánimo sensacionalista, sino por el contrario perseguía un fin loable al alentar a la población y noticiarla de hechos que le interesan.

- Que no es contrario al legal ejercicio del periodismo la defensa "de los más desamparados" y el de ser "contralor oficioso de las autoridades".

- Que si a pesar de la decisión el accionante considera que su derecho a la honra fue vulnerado puede bien acudir para su protección a la jurisdicción penal.

La anterior decisión, fue impugnada dentro del término legal (folios 87 y 95).

### **La segunda instancia**

El Honorable Tribunal Superior de Distrito Judicial de Pereira, Sala de Decisión Civil, mediante sentencia del dieciocho (18) de septiembre de mil novecientos noventa y dos (1992), al resolver la impugnación del fallo de primera instancia, Confirma la providencia que negó la acción de tutela presentada por el señor Rafael Carbonell y Carbonell contra el diario "La Tarde, de esta ciudad", con fundamento en las razones siguientes:

- Que los derechos cuya protección se solicita son los determinados en los artículos 15 y 20 de la Constitución Nacional.

- Que "frente a la reglamentación legal en tratándose de que el acto acusado proviene no de una autoridad pública sino de una persona jurídica particular, la acción sólo es atendible respecto del derecho consagrado en el inciso 2o. del último artículo citado, según el ordenamiento del art. 42 numeral 7o. del Decreto 2591 de 1991".

- Que la "Comisión 1a. de la Asamblea Nacional Constituyente propuso que la información recibida fuera veraz e imparcial en su exposición de motivos y para distinguir los hechos de las opiniones dijo: "La verdad es objetiva, los hechos ocurren y son constatables y verificables".

- Que la libertad de expresión en los "medios" se orienta a fiscalizar, denunciar, criticar y defender sus intereses. "Por ello tiene obligaciones éticas, sociales y políticas que la Constitución también les impone como es la exigencia de una información "veraz e imparcial, que significa hacer la publicación sobre hechos que tengan importancia pública para que puedan ser discutidos en forma equilibrada y no afectar en forma ilegal intereses individuales".

"Pero una cosa es la información y otra la opinión, la primera admite rectificación la segunda no".

- Que en el escrito de cuya rectificación se trata, “se expresa una opinión”, lo que hace improcedente la acción de tutela, “quedándole al peticionario las acciones civiles y penales correspondientes para el caso de que dicha ‘opinión’ afecte penalmente su honra o le cause perjuicios materiales y morales”.

- Que el derecho a la información es de la comunidad no del individuo, y en consecuencia la responsabilidad por la información es social.

- Que “la tutela no es un proceso civil sometido al rigorismo técnico de éste”; por lo que la apreciación de la prueba, debe asegurar un medio expedito y en virtud de la celeridad del trámite de la tutela, permite al juez llegar al convencimiento legal de la situación litigiosa aun sin necesidad de practicar pruebas (art. 22 del Decreto 2591/91)”.

- Que el *a quo* procedió con base en fundamentos fácticos.

Visto lo anterior pasa la Corte a decidir en el presente negocio, previas las siguientes

#### CONSIDERACIONES

##### a. La competencia

Resulta competente la Sala para conocer de la acción de tutela instaurada por el señor Rafael Carbonell y Carbonell, de acuerdo con lo preceptuado en los artículos 86 inciso 2o. y 241 numeral 9o. de la Constitución Política y según los desarrollos de los artículos 33 y 34 del Decreto 2591 de 1991.

##### b. La materia

El presente asunto permite a la Sala detenerse sobre los alcances de la libertad de expresión y el consecuente derecho fundamental a la rectificación de las informaciones equivocadas, a fin de asegurar la inviolabilidad de los derechos ante el mal uso que pueda hacerse de aquella libertad.

##### **La libertad de expresión**

La Constitución Política de 1991, consagra el derecho y libertad fundamental de expresión de toda persona, de manera amplia, con el propósito de permitir la difusión del pensamiento y de las opiniones de cada cual, y, se consagra igualmente la libertad de informar y el derecho a recibir información “veraz e imparcial”.

De manera concurrente se confiere la posibilidad de fundar medios masivos de comunicación, se le impone a éstos “responsabilidad social” y se garantiza el derecho a la “rectificación en condiciones de equidad” (art. 20 C. N.). Medios de comunicación, responsabilidad social y rectificación que buscan proteger la primera expresión normativa del artículo citado, es decir garantizar la libre expresión del pensamiento y de las opiniones particulares y la posibilidad de transmitir informaciones veraces y de manera imparcial. Existe pues, en los contenidos señalados del precepto, una relación de “medio a fin” que, coloca el derecho a la rectificación de las informaciones como recurso para proteger los derechos a la libre circulación de las ideas e informaciones que tanto interesan a la sociedad, para hacer realidad el presupuesto de ética política denominado del pluralismo político (art. 1º C. N.).

Esta posibilidad de transmisión del pensamiento y del conocimiento, a disposición de todos, es el instrumento jurídico que utiliza el Estado Demoliberal para alcanzar una auténtica participación política en términos de sociabilidad, entendida esta última como el conjunto de acuerdos que expresan la voluntad común de los pueblos de convertirse en sociedades para construir la civilización. De suerte que la libertad de expresión así entendida, resulta un medio indispensable no sólo para la protección de los demás derechos, sino también, para que adquiera cada uno de ellos la fisonomía deseada. Lo que viene a darle a la libertad de expresión el doble carácter de elemento generador de las distintas formas de realidad y de instrumento de valoración, análisis y crítica de la misma realidad social.

En efecto, este instrumento de la autodeterminación, de la más inestimable esencia democrática, cumple labores de canalización y fijación de las ideas y sentimientos, la promoción de valores acordados, la defensa de los más altos intereses, al tiempo que, denuncia la injusticia, controla el ejercicio de la función pública, investiga el acontecer incierto y alerta a la sociedad sobre los distintos peligros que sobre ella se ciernen. Se aprecia entonces el amplio poder de que se dispone principalmente como resultado del desarrollo de los medios de comunicación de masas, cuya amplia cobertura puede convertir cualquier hecho discreto en una realidad de la masa social y otorgarle además el carácter positivo o negativo que resulte de la interpretación que del mismo realice el propietario del medio, su editorialista, su columnista o su reportero. Se explica así el celo del constituyente en explicitar la responsabilidad social que tienen los medios masivos de comunicación, sin perjuicio de la responsabilidad de tipo individual o personal, que pueda deducirse en el ejercicio de su actividad para resarcir los daños causados a los particulares.

#### **La responsabilidad social de los medios**

La responsabilidad social de los "medios", se orienta en primer término al compromiso con los ideales democráticos, adquiriendo un sentido la libertad transmitida en ellos, no de prevalencia de intereses personales o de grupo sino, principalmente colectiva. Los medios impresos, radiales o televisivos, disponen de una capacidad no sólo para defender determinadas posiciones, sino que éstas deben encuadrarse en el marco del interés general para no convertir el poder de que disponen en agente de privilegios contrarios al pluralismo que se busca realizar (art. 1o. C. N.). Se introduce en la Constitución Política de 1991, una mutación del sentido de la libertad de expresión que dé instrumento de respuesta y defensa contra el exceso o la equivocación de las acciones del poder público, pasa a convertirse en un expediente adicional para propiciar realidades más acordes con las aspiraciones de convivencia y de sociabilidad. Es decir, la mediación de los derechos y sistemas consagrados en el ordenamiento jurídico, constituyen el acuerdo que no puede ser violado por un ejercicio del poder de la información con miras a afianzar intereses egoístas y parciales. Esto no puede entenderse como la imposibilidad de los medios para tener opiniones propias, o la ausencia en ellos de autonomía suficiente para valorar la oportuna información; es el espacio que se permite en ellos a las opiniones contrarias, en los debates de interés cultural, social o político, para que no se conviertan en manifestaciones monopolísticas de la opinión y por esa vía en enemigos de la libertad de expresión que los auspicia, y, de igual manera, el espacio para la "rectificación" que sobre los hechos puedan hacer los especialmente interesados en la veracidad de las informaciones. No se trata de

imaginar opiniones uniformes sobre un orden ideal contrarias a la libertad, contrarias al liberalismo que tanto proscribe las manifestaciones dogmáticas. Es apenas, según la voluntad del constituyente, la decisión de regular una esencial garantía democrática, de suerte que permita el transparente mercado e intercambio de las ideas y de las opiniones, la profesión del respeto por la verdad de los hechos y la dignidad del hombre.

Implica lo anterior un amplio margen de autocritica en el ejercicio de la libertad de expresión que permita un despliegue de la inteligencia entre los tópicos diversos que interesan y comprometen a los individuos, personas, grupos, sectores y a la Nación entera, sin traicionar el bien que es común a todos y a cada uno.

También comprende la responsabilidad social de los medios la expresión o manifestación de opiniones e ideas y el relato de los hechos que interesen al público en general, puesto que el hábito del lector, el radioescucha y el televidente, produce en él una dependencia confiada a la que el medio masivo debe responder, existiendo entonces modalidades omisivas de la responsabilidad social de los instrumentos de expresión actuales.

#### **Desarrollos constitucionales de la libertad de expresión**

Se ocupó el constituyente de 1991 en forma amplia de reglamentar con rango constitucional distintos aspectos de la libertad de expresión. Tal es la previsión del artículo 75 C. N., que garantiza la igualdad de oportunidades en el acceso al uso del espectro electromagnético con miras a asegurar el pluralismo informativo y la competencia, evitando las prácticas monopolísticas; el artículo 76 *ibidem*, que crea un organismo de derecho público que desarrollará y ejecutará planes y programas para el servicio de televisión; el artículo 77 dispone que la dirección política en materia de televisión, deberá ser adelantada por el organismo mencionado sin menoscabo de las libertades consagradas en la Carta; el artículo 111 *ibidem*, que reconoce el derecho a los partidos y movimientos políticos con personería jurídica y a los candidatos inscritos, de utilizar los medios de comunicación social del Estado en todo tiempo, conforme a la ley; el artículo 265 de la Carta que confiere al Consejo Nacional Electoral las competencias de velar por el cumplimiento de las normas sobre partidos y movimientos políticos y de las disposiciones sobre publicidad, encuestas de opinión, derechos de la oposición y las minorías, y la reglamentación de la participación de los partidos y movimientos políticos en los medios de comunicación social del Estado. Toda esta articulación reglamentaria busca atender las exigencias que en sus distintas áreas de expresión contiene la libertad en comento.

Merece especial consideración la preceptiva constitucional reglamentaria de la libertad de expresión contenida en el artículo 73 de la Carta, que se ocupa del principal actor y personero de la libertad comentada, el periodista. Se garantiza allí la libertad e independencia de la actividad periodística. Su capacidad informativa y crítica es segura en la medida en que su independencia no se vea amenazada por el patrón. El profesionalismo dependiente de esta actividad, sin embargo, la sitúa, hoy día, en condiciones de dificultad para que éste realice su trabajo, por cuanto puede ocurrir que los medios masivos de comunicación, sean objeto de condicionamiento en el mensaje como resultado de monopolios, grupos económicos en los medios, y ausencia de diversificación de los mismos, que no permitan fácilmente conciliar los requerimientos

éticos de la profesión de periodista, que no son distintos a los alcances sociales de la libertad de expresión antes aludidos, con las del respectivo propietario. Razón que explica el interés del constituyente de asegurar la libertad e independencia de este decisivo trabajador en la mayoría de las veces asalariado.

### **Opinión, información, responsabilidad**

En sentir de la Sala, corresponde considerar en el presente negocio la distinción que sobre el objeto material de la libertad de expresión precisa el artículo 20 de la Carta, en el cual se garantiza a toda persona tanto el derecho a "difundir su pensamiento y opiniones", como el "de informar". Lo primero autoriza a expresar juicios particulares acerca de las cosas bajo cuestión, y a exponer la conciencia de ideas y conceptos sobre las mismas, al tiempo que lo segundo, el informar, se refiere al relato de hechos y circunstancias fácticas en general. La distinción no está exenta de consecuencias del mayor interés en el capítulo de la responsabilidad por el mal uso de la libertad. Es así como, por la propia Constitución se consagra el "derecho a la rectificación en condiciones de equidad", el cual sólo es predicable de las informaciones, mas no de los pensamientos y opiniones que, según el uso que de ellos se haga, pueden dar lugar a la reparación de daños causados y a la consecuente responsabilidad conforme a las leyes civiles y/o penales, mientras que, se insiste, es un imposible material pedir que se rectifique un pensamiento u opinión, porque sólo es posible rectificar lo falso o parcial, mas no las apreciaciones subjetivas que sobre los hechos permitan la manifestación de pensamientos y opiniones. Encuentra fundamento adicional esta interpretación en lo expresado en las deliberaciones de la Asamblea Nacional Constituyente con ocasión de la elaboración del precepto (art. 20 C. N.) (Comisión Primera, 25 y 26 de abril de 1991), en los cuales se distinguió entre el derecho de "réplica" de las opiniones y el derecho de "rectificación" de la información, quedando este último consagrado en el texto de la norma.<sup>1</sup>

El derecho a la rectificación es una garantía de la persona frente a los poderosos medios masivos de comunicación, y, su elevación al rango constitucional permite una eficacia del derecho mayor que la existente por consagración legal de tiempo atrás, entre nosotros; lo que no significa el sacrificio del grado de discrecionalidad reconocido al medio en la selección de la información veraz e imparcial. Lo contrario, podría en un momento dado convertirse también en un atentado contra la libertad de prensa.

En el presente caso, el editorial del diario "La Tarde" de Pereira, titulado "San Vicente le juega sucio a Dios", aborda uno de esos "problemas bastante graves para la comunidad que los padece", para evitar que "quienes son los causantes se amparen bajo el velo de la "sin importancia", causando daño a "127 adjudicatarios que están siendo perjudicados por la Sociedad San Vicente de Paul, capítulo Dosquebradas, con la aparente venta de lotes con servicios" en un plan de vivienda, "porque aquel grupo de personas, a pesar de haber cubierto el costo del terreno, ahora se les ha expropiado de los mismos, al notificárseles que no pueden construir viviendas allí, pues no se cuenta con la aprobación de dotar lotes con redes de acueducto, alcantarillado y

<sup>1</sup> El artículo 112 de la Carta autorizó, la posibilidad de la réplica de manera excepcional y restringida para el debate político en cabeza de los partidos y movimientos políticos en los medios de comunicación del Estado, frente a tergiversaciones graves y evidentes o ataques públicos proferidos por altos funcionarios oficiales.

energía". Luego se identifica a los señores Rafael Carbonell y Carbonell y a Helmer Cardona Ospina, en la calidad de "Presidente y Secretario respectivamente de la sociedad vicentina de Dosquebradas". Se continúa en el texto afirmando que "Ha dicho el señor Carbonell, que su actuación está respaldada por el hermano del presidente de la República y por el "Senador" de Risaralda". Y opina el editorialista que los padrinzos políticos en la región no han llegado a ese "colmo" y que "arrasa el señor Carbonell, tanto con las ilusiones de personas que ambicionan tener vivienda propia, como con la honra de nuestras personalidades". Finalmente hace un llamado a las autoridades para que controlen a los "Urbanizadores Piratas" para evitar que se presenten situaciones como la presente, en donde el "capital de los adjudicatarios no está representado ni en el terreno ni en ninguna otra parte conocida. El dinero se esfumó".

Si bien es cierto que en el editorial se encuentran mezclados hechos (informaciones) con conceptos (opiniones), no resulta difícil distinguir, en la oportunidad, unos de otros. Los primeros que podrían ser objeto del derecho de rectificación serían:

1. Que son 127 los adjudicatarios perjudicados.
2. Que los señores Rafael Carbonell y Helmer Cardona Ospina, ocupaban los cargos de Presidente y Secretario de la Sociedad San Vicente de Paul de Dosquebradas.
3. Que el señor Carbonell afirmó que su actuación tenía el respaldo del hermano del Presidente y del "Senador" del departamento.
4. Que los adjudicatarios pagaron y no se les entregan los predios ni se puede construir en ellos.

El accionante en el escrito que solicitó la rectificación se refiere a los hechos 2o. y 3o.; afirmando que en su calidad de Presidente de la Sociedad, "cargo que desempeñé en forma decorativa; pues me limité hacer (Sic) un firmón de los señores Mario Castañeda, Helmer Cardona y Uriel González", y que desde el 12 de mayo de 1992 presentó renuncia irrevocable del mismo; confirmándose así la veracidad de lo afirmado por el editorial (hecho 2o.). Al hecho 3o. de los señalados responde no ser cierta la afirmación que de su dicho reproduce el texto, lo cual se encuentra probado como cierto en el expediente.

Si se tiene en cuenta la función periodística de denuncia de un hecho manifiestamente injusto, en el cual, sin ser acusado, aparece el accionante como propietario del predio y presidente de la sociedad urbanizadora y afirmando circunstancias implícitas de convalidación del desamparo, al solicitar tranquilidad o paciencia, que están de por medio personajes importantes, que resultaron probadas en la acción, y que muestran que el periódico no faltó a la verdad de los hechos, y sí cumplió con la responsabilidad social que le corresponde de agenciar los intereses colectivos, evitando situaciones como las de que se ocupó.

Teniendo en consideración lo anterior, la Carta Constitucional, Sala de Revisión de Tutelas, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

**T-048/93**

**R E S U E L V E:**

Primero. CONFIRMAR la sentencia de segunda instancia, proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira, Sala de Decisión Civil, en el asunto de la referencia, de fecha dieciocho (18) de septiembre de mil novecientos noventa y dos (1992), por las razones precedentes.

Segundo. COMUNIQUESE al Juzgado Segundo Civil del Circuito de Pereira (Risaralda), la presente decisión para que sea notificada a las partes conforme lo ordena el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

FABIO MORON DÍAZ, Magistrado

SIMON RODRIGUEZ RODRIGUEZ, Magistrado

JAIME SANIN GREIFFENSTEIN, Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO, Secretaria General

**SENTENCIA No. T-049  
de febrero 15 de 1993**

**ESTADO DE DERECHO-Noción**

*Por Estado de Derecho se debe entender el sistema de principios y reglas procesales según los cuales se crea y perfecciona el ordenamiento jurídico, se limita y controla el poder estatal y se protegen y realizan los derechos del individuo. Surge entonces el derecho de defensa de la persona frente al Estado, que se rige por un proceso.*

**DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO**

*La situación conflictiva que surge de cualquier tipo de proceso exige una regulación jurídica y una limitación de los poderes estatales, así como un respeto de los derechos y obligaciones de los intervinientes o partes procesales. Cuando de resolver situaciones administrativas se trata, el debido proceso es exigente en materia de legalidad, ya que no solamente pretende que el servidor público cumpla las funciones asignadas, sino además que lo haga en la forma como determina el ordenamiento jurídico.*

**ACCION DE TUTELA-Improcedencia/MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL/  
DERECHOS FUNDAMENTALES-Protección**

*En principio, la acción de tutela no procede cuando existe otro medio de defensa judicial. Sin embargo, no en todas las ocasiones en que una decisión administrativa sea la causante de la violación o amenaza de un derecho constitucional fundamental y que sea posible su cuestionamiento a través de las vías de los recursos ordinarios, puede el Juez de Tutela desechar la protección del derecho constitucional fundamental, pues es necesario realmente verificar en el caso concreto si los recursos a que alude la normatividad son verdaderos medios de defensa que le garanticen a la persona el goce pleno de su derecho. Frente al incumplimiento de la convocatoria de la audiencia de conciliación y la no resolución de los recursos de reposición, la sociedad peticionaria posee mecanismos idóneos judiciales de defensa.*

Ref.: Expediente T-5569

Peticionarios: Sociedad Oscar Villegas y Reyes & Cía. S. en C. S. y Oscar Villegas Salazar.



**T-049/93**

Procedencia: Corte Suprema de Justicia -Sala de Casación Civil-

Magistrado Ponente: Dr. ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Santafé de Bogotá D. C., febrero quince (15) de mil novecientos noventa y tres (1993).

La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, compuesta por los Magistrados Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz y Simón Rodríguez Rodríguez.

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

en proceso de tutela identificado con el número de radicación T-5569, adelantado por la Sociedad Oscar Villegas y Reyes & Cía S. en C. S. y Oscar Villegas Salazar.

#### I. ANTECEDENTES

Con base en los artículos 86 de la Constitución Política y 33 del Decreto 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.

Por reparto le correspondió el presente negocio a esta Sala, la cual recibió formalmente el expediente el día 11 de septiembre del presente año.

De conformidad con el artículo 34 del Decreto 2591, esta Sala de Revisión de la Corte entra a dictar sentencia de revisión.

#### 1. Solicitud

En razón de la terminación del contrato de compraventa de caña de azúcar celebrado entre la sociedades Oscar Villegas y Reyes & Cía. S. en C. S. e Ingenio Balsilla Ltda., el dos de junio de mil novecientos ochenta y dos y que consta en la escritura pública número 3048 de esa misma fecha de la Notaría Segunda de Cali, se dio inicio al proceso de arbitramento contemplado en el Decreto 2651 de 1991, mediante solicitud formulada por esta última sociedad al Centro de Arbitramento y Conciliación de la Cámara de Comercio de la ciudad de Cali.

La Sociedad Oscar Villegas y Reyes & Cía. S. en C. S. formuló acción de tutela porque consideró que dentro del trámite surtido ante el Director del Centro de Conciliación de la Cámara de Comercio de Cali hubo violación del derecho al debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Constitución.

Fundamenta su petición en el hecho de que el Director del Centro de Arbitramento y Conciliación no observó las disposiciones del Decreto 2651 de 1991 en lo concerniente a los siguientes puntos:

a. Admisión, notificación y traslado de la solicitud de convocatoria del Tribunal de Arbitramento. El Decreto 2651 de 1991 ordena que se deberán aplicar los artículos 428 a 430 y los párrafos 1º, 2º y 3º del artículo 432 del Código de Procedimiento Civil, como disposiciones complementarias en el proceso preparatorio arbitral.

b. La convocatoria de una audiencia de conciliación previa a la conformación del Tribunal de Arbitramento, consagrada en el numeral 3º del artículo 16 del Decreto 2651 de 1991.

c. No haber resuelto los recursos de reposición interpuestos contra las actuaciones que pretermitieron las instancias procesales, como lo ordena el numeral 5º del artículo 16 del Decreto 2651 de 1991.

En la tutela se solicitó lo siguiente:

a. La suspensión inmediata del trámite de designación de árbitros para la conformación del Tribunal de Arbitramento que dirimiría las diferencias existentes en torno a la terminación y cumplimiento del contrato entre el Ingenio Balsilla Ltda. y Oscar Villegas y Reyes & Cía. S. en C. S.

b. Que se proceda a dar el trámite correspondiente a las recursos interpuestos ante el Director del Centro de Conciliación.

c. Se condene al Centro de Arbitraje y Conciliación al pago de perjuicios ocasionados y costas.

Considera el petente que la violación al derecho fundamental del debido proceso gira en torno a la inobservancia del Decreto 2651 de 1991, por medio del cual se expidieron medidas transitorias para descongestionar los despachos judiciales. En él se regula lo concerniente a la conciliación y a los Centros de Arbitraje, señalando procedimientos expresos que en el caso *sub examine* no fueron aplicados.

El primer paso para la integración de un Tribunal de Arbitramento lo establece el artículo 13 del Decreto 2651 de 1991, al disponer los requisitos que debe reunir la solicitud de convocatoria que se presente al Centro de Arbitraje.

El segundo paso, es verificar si las diferencias que se dice existen y se pretende sean decididas por el Tribunal de Arbitramento son o no susceptibles de transacción, pues de no serlo no podría ser convocado el Tribunal de Arbitramento. Este segundo paso es la consecuencia lógica del punto anterior.

Como tercer paso -por exigirlo así el artículo 16 numerales 1º y 2º-, el Director del Centro dará cumplimiento a los trámites, entre ellos, la determinación del procedimiento a seguir según la cuantía estimada por el solicitante, si ésta fuere mayor o menor.

El cuarto paso que se debe cumplir es la realización de la audiencia de conciliación.

Y como último y quinto paso -que a juicio de la peticionaria fue el primero-, fracasada la conciliación, se debe proceder a la citación a audiencia para el nombramiento de los árbitros que integrarán el Tribunal de Arbitramento.

Contra la providencia que admitió la solicitud de convocatoria del Tribunal de Arbitramento, la sociedad convocada formuló los recursos de reposición y apelación,

## T-049/93

a efecto de que se readecue la petición conforme a la ley, cumpliendo los mandatos de los artículos 85, 86, 87, 89, 92 a 96 y 97 del Código de Procedimiento Civil, con las limitaciones del numeral 4º del artículo 16 del Decreto 2651 de 1991.

En opinión del Director del Centro, los recursos no se han decidido porque la competencia para ello reside en el Tribunal de Arbitramento quien en su oportunidad deberá resolverlos, mientras en criterio de la Sociedad Oscar Villegas y Reyes & Cía S. en C. S. deben serlo por el Centro de Arbitraje y Conciliación de la Cámara de Comercio de Cali.

### 2. Fallos

#### 2.1. Fallo del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali -Sala Civil-, sentencia de 27 de julio de 1992

El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali deniega la tutela formulada por la Sociedad Oscar Villegas y Reyes y Cía. S. en C. S., por los siguientes motivos:

Según la certificación expedida por el Director del Centro de Arbitraje y Conciliación de la Cámara de Comercio de Cali, el proceso arbitral no se ha iniciado. Se han dado una serie de pasos encaminados a permitir la instalación del Tribunal y si no se han resuelto los recursos es porque su decisión corresponde al mencionado organismo; y como no se ha instalado el Tribunal y no se ha resuelto su propia competencia, no puede pretender entonces atacarse por medio de la acción de tutela una sentencia o auto que no se han proferido.

Como fundamento de su decisión, el *a quo* se basó en la certificación expedida por el Director del Centro de Arbitraje y Conciliación, donde expresamente se lee lo siguiente:

“3. Que la solicitud formulada por Ingenio Balsilla Ltda. de convocatoria de un tribunal de arbitramento con citación de Oscar Villegas y Reyes y Cía S. en C. S., fue admitida por el Centro de Arbitraje y Conciliación de la Cámara de Comercio mediante decisión del 2 de abril de 1992.

4. Que la anterior decisión del Centro de Arbitraje y Conciliación de la Cámara de Comercio de fecha abril 2 de 1992, por medio de la cual se admitió la demanda arbitral propuesta por Ingenio Balsilla Ltda. contra Oscar Villegas y Reyes y Cía S. en C. S., fue notificada personalmente al representante legal de Oscar Villegas y Reyes y Cía S. en C. S., señor Oscar Villegas Salazar, el día 10 de abril de 1992.

5. Que contra la decisión del Centro de Arbitraje y Conciliación de la Cámara de Comercio, de abril 2 de 1992 a que se refiere el punto 3º de este certificado, fueron interpuestos el 15 de abril de ese mismo año los recursos de reposición y subsidiario de apelación.

6. Que hasta la fecha dichos recursos no han sido resueltos por cuanto hacerlo, en criterio del Centro de Arbitraje y Conciliación de la Cámara de Comercio, compete al Tribunal de Arbitramento que es el que por disposición legal, artículo II del Decreto 2651 de 1991, está investido transitoriamente de la función de administrar justicia, razón por la cual el Centro de Arbitraje y Conciliación de la Cámara de Comercio dispuso que el escrito contentivo de los mencionados recursos fuera agregado al

expediente para ser resuelto en su oportunidad por el indicado Tribunal de Arbitramento”.

## 2.2. Impugnación

Considera la sociedad petente, para contradecir la primera instancia, que las decisiones adoptadas por cualquier tipo de organismo son susceptibles de ser recurridas. Así mismo, el Director del Centro de Arbitraje y Conciliación está facultado por expresa disposición del Decreto 2651 de 1991 para adelantar todos los trámites que se surten de acuerdo al Código de Procedimiento Civil.

Por último, afirma el impugnante que por economía procesal debe evitarse que se constituyan Tribunales de Arbitramento cuando no sean legalmente procedentes, de tal manera que cuando se convoquen pretendiendo llevarse a su consideración asuntos como revocar sentencias o providencias ejecutoriadas y adoptadas en procesos legalmente concluidos o en trámite, no se hace necesario de manera alguna continuar con el proceso que el legislador dividió en dos etapas: a) Integración del Tribunal, que llevará a cabo el Director del Centro de Arbitraje; b) Operancia del Tribunal una vez integrado. La primera etapa debe agotarse para dar paso a la segunda, en este caso resolviendo los recursos que se interpongan.

## 2.3. Fallo de la Corte Suprema de Justicia -Sala Civil-, providencia de 15 de septiembre de 1992

La Corte Suprema de Justicia, en Sala de Casación Civil, confirmó la sentencia proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali -Sala Civil-, por medio de la cual se negó la tutela instaurada por Oscar Villegas y Reyes y Cía. S. en C. y Oscar Villegas Salazar, como socio gestor.

Considera la Corte Suprema que en materia de arbitraje, el Decreto 2279 de 1.989, expedido con apoyo de las facultades de la Ley 30 de 1987, derogó el Título XXXIII del Libro Tercero del Código de Procedimiento Civil; luego fue modificado por la Ley 23 de 1991; transitoriamente estas normas fueron derogadas desde el 10 de enero de 1991, y por 42 meses, por el Decreto-ley 2651 de 1991 (Estatuto para la descongestión de los despachos judiciales) en cuanto resultaren contrarias a las anteriores, según su inciso 2º de su artículo 62.

En atención a dichos cambios legislativos, el Arbitramento Institucional contiene una etapa preparatoria y otra constituida por el funcionamiento del Tribunal. La primera a cargo del Director del Centro de Arbitraje cuya finalidad es la recepción de la solicitud de convocatoria y de las manifestaciones del convocado. La segunda consiste en el adelantamiento de las gestiones correspondientes a la integración del Tribunal.

Estima la Corte Suprema que el planteamiento de la acción de tutela revela que ella viene fundada en una causa proscrita por la ley (artículo 6º del Decreto 2591 de 1991) como es intentarla para cuestionar presuntos desaciertos cometidos por el fallador en la interpretación de la ley, por cuanto el inciso final del parágrafo 1º del artículo 40 del decreto reglamentario de la acción de tutela determina que ésta “...no procederá por errónea interpretación judicial de la ley ni para controvertir pruebas...”, restricción que ha llevado a la Corte Suprema a sostener que la tutela “...nada tiene que ver con la

## T-049/93

*interpretación judicial de las leyes, tampoco con la estimación de las pruebas recaudadas para cimentar la convicción de los juzgadores acerca de la verdad o no de los hechos controvertidos en el curso del proceso, y que no lleven, por no autorizarlo así, la naturaleza misma de la institución al tenor de lo dicho sobre el particular en los debates del cuerpo constituyente, a resucitar situaciones litigiosas consumadas, o a ignorar la fuerza de sentencias selladas con la autoridad de cosa juzgada” (Sentencia de 28 de enero de 1992).*

Culmina la Corte Suprema su estudio en el análisis de la certificación expedida por el Director del Centro de Conciliación de la Cámara de Comercio de Cali, de la siguiente forma:

“8. Pero si lo anterior no fuese suficiente, es preciso advertir además que, de un lado, el Director del Centro de Arbitramento de la ciudad de Cali no ha sido omisivo en resolver las distintas peticiones de los accionantes, por cuanto a cada uno de ellos le ha dado una respuesta que, si bien no comparten los peticionarios, con ella se han atendido sus inquietudes, enterándoles que su interés concreto será resuelto de conformidad con las disposiciones que regulan el arbitramento, razón por la cual ni se les vulnera el derecho de petición, ni se les conculca el debido proceso, máxime si se tiene en cuenta que los reparos de los accionantes de la solicitud de convocatoria del precitado Tribunal de arbitramento pueden válidamente ventilarse a través de excepciones previas, como lo autorizan los textos citados, y que son materia de pronunciamiento específico por el respectivo tribunal en la primera audiencia de trámite, según los numerales 1ª y 2ª del artículo 18 del Decreto 2651 de 1991, con lo cual se observa que los accionantes disponen, de contera con otro medio de defensa judicial que hace, consecuentemente, improcedente la acción de tutela.”

## II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

### 1. Competencia

Es competente esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional para proferir sentencia de revisión dentro de la acción de tutela de la referencia, con fundamento en los artículos 86 inciso tercero y 241 numeral 9º de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 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. De la persona jurídica como titular de la acción de tutela

La Corte Constitucional ya se ha pronunciado en Sala Plena sobre la legitimación de las personas jurídicas respecto de la acción de tutela. En Sentencia C-003 de 1993 la Corte dispuso:

“En estas condiciones la persona jurídica aparece claramente como instrumento del lenguaje jurídico que cumple la importante función semántica de integrar en una compleja disciplina normativa relaciones que se dan entre personas físicas. Esto supone que en cada caso el intérprete tendrá que determinar si en virtud de la presencia de tal instrumento se ha producido o no una excepción de las reglas del derecho propias de

sus miembros. En caso positivo, tendrá que explicar y justificar debidamente la naturaleza y alcance de dicha excepción.”<sup>1</sup>

En consecuencia esta Sala reitera la jurisprudencia establecida y concluye que *las personas jurídicas son, ciertamente, Titulares de la acción de tutela.*

### 3. La descongestión de despachos judiciales

Fue expedido el Decreto 2651 de 1991 por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confirió el literal e) del artículo 5º de la Constitución Política, después de surtido el trámite previsto ante la Comisión Especial Legislativa creada por la Asamblea Nacional Constituyente.

El contenido del Decreto 2651 de 1991 es regular las distintas expresiones funcionales de la Administración de Justicia, buscando su operatividad y agilización y en este sentido corresponde a una de las medidas para fortalecer la justicia, propósito importante dentro del nuevo marco constitucional. Así, dentro de las estrategias para enfrentar la crisis de la justicia se encuentra, entre otras, la descongestión de los despachos judiciales.

El literal e) del artículo transitorio establecía:

“Artículo Transitorio 5º.- Revístese al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para:

...e. Expedir normas transitorias para descongestionar los despachos judiciales”.

El término “descongestionar” significa en el lenguaje corriente, aquello predicable de las cosas de común ocurrencia, la disminución o el control del flujo y de la ocurrencia o la aglomeración anormal o excesiva de alguna sustancia o de algunos objetos presentes en un cuerpo o entidad determinados, lo que no se acompasa con el funcionamiento de éstos y enerva el desarrollo de sus tareas<sup>2</sup>.

La observación de carácter gramatical y práctico debe ser acompasada con otros elementos que atiendan a la voluntad del Constituyente, a la naturaleza de las cosas que se quieren regular y a la experiencia racional, para entender sus verdaderos alcances.

En este sentido cabe recordar que el tema de las condiciones de atraso y de lentitud de la función judicial causada por el evidente congestionamiento de los despachos judiciales, estuvo en la base de los trabajos de la Asamblea Nacional Constituyente<sup>3</sup>. Allí se consideró que las causas de dicha congestión obedecían a múltiples razones de orden técnico, social, económico, así como a determinadas condiciones de rigorismo y rigidez en la regulación de la vida de los colombianos, dentro de las que se encontraban las previsiones procedimentales ante los despachos judiciales, ora de origen legal, ora de naturaleza jurisprudencial.

<sup>1</sup> Sentencia C-003 de 1993 de la Sala Plena de la Corte Constitucional, de fecha enero 14 de 1993.

<sup>2</sup> Cfr. Sentencia C-586 de la Corte Constitucional. Magistrado Ponente Fabio Morón Díaz. Acción Pública de inconstitucionalidad contra el artículo 51 del Decreto 2651 de 1991.

<sup>3</sup> Cfr. Gaceta Constitucional No. 91 “Proyecto de acto legislativo de vigencia inmediata. Descongestión de la Justicia”, págs. 2 a 3 y Gaceta Constitucional No. 92 “Disposiciones transitorias sobre el capítulo de justicia”, págs. 2 a 3.

## T-049/93

En concepto de la Corte Constitucional, la “descongestión” que pretendió el Constituyente al conferir las precisas facultades extraordinarias de carácter legislativo, no sólo estaba constituida por el anhelo de obtener la simple disminución física del volumen de trabajo de los despachos judiciales, o la disminución del número de expedientes en trámite por los juzgados y tribunales; aquélla comprende, además, otros elementos funcionales y orgánicos de suma trascendencia sobre la eficaz administración de justicia.

En materia comercial la descongestión judicial se tradujo en la creación de los Centros de Arbitraje y Conciliación de las Cámaras de Comercio, ante quienes se efectuará la audiencia de conciliación y se adelantarán los trámites para la instalación del tribunal de arbitramento, como en el caso que ahora nos ocupa.

### 4. Del debido proceso

Colombia, como Estado de Derecho, se caracteriza porque todas sus competencias son regladas (arts. 3º, 6º. y 123 de la Constitución).

Por Estado de Derecho se debe entender el sistema de principios y reglas procesales según los cuales se crea y perfecciona el ordenamiento jurídico, se limita y controla el poder estatal y se protegen y realizan los derechos del individuo. Surge entonces el derecho de defensa de la persona frente al Estado, que se rige por un proceso.

La situación conflictiva que surge de cualquier tipo de proceso exige una regulación jurídica y una limitación de los poderes estatales, así como un respeto de los derechos y obligaciones de los intervinientes o partes procesales.

Es decir que cuando de resolver situaciones administrativas se trata, el debido proceso es exigente en materia de legalidad, ya que no solamente pretende que el servidor público cumpla las funciones asignadas, sino además que lo haga en la forma como determina el ordenamiento jurídico.

Ahora bien, toda infracción merecedora de reproche punitivo tiene una misma naturaleza, como idénticas son las consecuencias, no obstante que provengan de una autoridad administrativa o jurisdiccional o que tengan origen en las diferencias formales de los trámites rituales.

El proceso moderno se caracteriza por una progresiva y paulatina ampliación de los derechos de defensa. Por esta razón las Constituciones contemporáneas consagran en sus textos disposiciones específicas para la protección de esta garantía jurídico-procesal.

### 5. De la existencia de otro medio judicial de defensa

En principio, la acción de tutela no procede cuando existe otro medio de defensa judicial.

Sin embargo, para esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional es claro que no en todas las ocasiones en que una decisión administrativa sea la causante de la violación o amenaza de un derecho constitucional fundamental y que sea posible su cuestionamiento a través de las vías de los recursos ordinarios, puede el Juez de Tutela desechar la protección del derecho constitucional fundamental, pues es necesario realmente verificar en el caso concreto si los recursos a que alude la normatividad son verdaderos

medios de defensa que le garanticen a la persona el goce pleno de su derecho, como bien lo ordena el artículo 6º del Decreto 2591 de 1991 que establece:

“La acción de tutela no procederá:

1. Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. *La existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante*”(cursivas fuera del texto).

Pero en términos específicos, en el caso concreto la solicitud tutelar goza ciertamente de medio idóneo de defensa judicial, como se verá a continuación, tanto para el caso de la no convocatoria de la audiencia de conciliación como para la negativa de resolver los recursos de reposición interpuestos por la sociedad convocada, motivo por el cual se confirmará la sentencia revisada.

Para los efectos del Decreto 2651 de 1991 se aplican las disposiciones del Código Contencioso Administrativo en lo relacionado con el agotamiento de la vía gubernativa a través del silencio administrativo negativo, por cuanto las decisiones del Centro de Arbitramento y Conciliación son actos administrativos.

Para esta Sala, frente al incumplimiento de la convocatoria de la audiencia de conciliación y la no resolución de los recursos de reposición, la sociedad peticionaria posee los siguientes mecanismos idóneos judiciales de defensa:

Agotada la vía gubernativa a través del silencio administrativo negativo (artículo 40 del Código Contencioso Administrativo), la sociedad Oscar Villegas y Reyes Cía S. en C. S., puede acudir a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, que le permita a la sociedad convocada demandar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en el Decreto 2651 de 1991, mediante la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

La acción de nulidad y restablecimiento del derecho establecida en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo, establece:

“Toda persona que se crea lesionada en un derecho amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo y se restablezca en su derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La misma acción tendrá quien pretenda que le modifiquen una obligación fiscal, o de otra clase, o la devolución de lo que pagó indebidamente.”

¿Puede la sentencia final del Contencioso Administrativo obligar al Centro de Arbitramento y Conciliación a actuar conforme a las disposiciones del Decreto 2651 de 1991?

Para esta Sala la respuesta es *afirmativa*, es decir, el juez administrativo puede obligar a la Administración a proceder conforme al Decreto 2651 de 1991 y que efectivamente se protejan los derechos de la sociedad convocada.

Así las cosas, un pronunciamiento de esta índole se constituye en un mecanismo idóneo de defensa judicial y, en consecuencia, no prospera la tutela en los términos en los que la solicitó la sociedad peticionaria, motivo por el cual la sentencia de instancia será confirmada.



En otras palabras, la acción de nulidad y restablecimiento del derecho permite, en su sentencia de fondo, proteger eficazmente los derechos cuya tutela aquí se solicita.

**6. La tutela como mecanismo transitorio**

Ahora bien, no habiéndose solicitado la tutela como mecanismo transitorio, cabría entonces preguntarse si el juez de tutela estaría habilitado para conceder, en principio, una acción en términos diferentes a los solicitados por el presente. Esta Sala observa que ello es posible e incluso necesario, según las circunstancias de cada caso.

En el negocio concreto, empero, esta Sala estima que la adecuación oficiosa de la tutela, haciéndola pasar de definitiva a transitoria, no es procedente porque ello violaría el principio de igualdad material, consagrado en el artículo 13 constitucional, según el cual las situaciones diferentes deben ser tratadas de manera desigual. En este sentido, el socorrer la solicitud de tutela de un abogado especialista por parte de la Corte Constitucional en forma oficiosa, coloca a los petentes que no son abogados -la mayoría- en una situación desventajosa, ya que las prerrogativas que el Constituyente y el legislador establecieron para que toda persona pudiese acceder a la administración de justicia, no podrían ser extendidas por el juez de tutela a los abogados especialistas. Ello sin duda violaría la especial protección que requieren todas aquellas personas que se encuentran en condiciones de inferioridad o debilidad.

En mérito de lo expuesto, la Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional,

**R E S U E L V E :**

Primero. CONFIRMAR la sentencia proferida por la Corte Suprema de Justicia -Sala Civil-, con las aclaraciones expuestas en esta sentencia.

Segundo. A través de la Secretaría General de la Corte Constitucional, ENVIAR copia de esta Sentencia a la Corte Suprema de Justicia -Sala Civil-, al Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali -Sala Civil-, a la Sociedad Oscar Villegas y Reyes y Cía S. en C. S., a la sociedad Ingenio Balsilla Ltda., a todos los Centros de Arbitramento y Conciliación de las Cámaras de Comercio del país, a la Superintendencia de Industria y Comercio, a la Superintendencia de Sociedades al Instituto Colombiano de Derecho Procesal y al Defensor del Pueblo.

Cópiese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, Magistrado Ponente

FABIO MORON DIAZ, Magistrado

SIMON RODRIGUEZ RODRIGUEZ., Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO, Secretaria General.

**SENTENCIA No. T-050  
de febrero 15 de 1993**

**DERECHO A LA HONRA**

*El derecho a la honra es esencialmente un derecho de valor y gira alrededor de la conducta que observe la persona en su desempeño dentro de la sociedad. La persona es juzgada por la sociedad que la rodea, ante la cual debe presentar un comportamiento limpio, cristalino y sus actuaciones llevadas a cabalidad y en forma legal, puesto que la buena calificación al actuar correcto la suministra el resto del conglomerado en cuyo medio se convive.*

**DERECHO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD**

*La existencia del derecho al libre desarrollo de la personalidad 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.*

**ACCION DE TUTELA-Titularidad/PERSONAS JURIDICAS**

*Las personas jurídicas pueden ser titulares de los derechos fundamentales consagrados en la Carta y por ende, ejercer acción de tutela si ellos se les quebrantan.*

**MEDIOS DE COMUNICACION-Límites/DERECHO A LA INFORMACION-  
Veracidad**

*Los medios de comunicación tienen libertad para expresar y comunicar en forma veraz la información sin que les sea permitido empañar ante la sociedad la imagen de las personas, sean ellas naturales o jurídicas. Los medios de comunicación gozan de racional y responsable libertad cuando hacen uso del derecho de la información debido al compromiso social que adquieren de tener enterada a la opinión pública de todos los hechos que se producen en el diario acontecer de la vida nacional e internacional, pero la información que divulguen debe corresponder a la verdad de los hechos, pues de lo contrario se desvirtúa el genuino sentido de la función que dichos medios cumplen y bien por el contrario se convertirían en amenaza de daño contra las personas, o más concretamente, de sus derechos constitucionales fundamentales.*

**LIBERTAD DE PRENSA-Responsabilidad/DERECHOS FUNDAMENTALES-  
Violación**

*La libertad de prensa en Colombia, no es absoluta porque ella aparea responsabilidad social. La información y la noticia deben ser veraces e imparciales, es decir, guardar conformidad con los hechos o acontecimientos relatados y por ello la prensa debe ser garantía de que a través de la información que ofrece a la colectividad no se vayan a violentar los derechos fundamentales de la honra, del buen nombre y la intimidad de las personas. De ahí que cuando ello suceda habrá por parte del afectado la oportunidad para solicitar la rectificación de la información inexacta o falsa. Pero en este caso el presunto damnificado con la información debe aportar las pruebas de que las publicaciones realizadas no son veraces, no son exactas y por lo tanto, distorsionan la realidad de los hechos.*

**RECTIFICACION DE INFORMACION/CARGA DE LA PRUEBA**

*El principio de oro de derecho procesal de la carga de la prueba, conserva toda su vigencia, es decir, que corresponde a quien pretenda desvirtuar una afirmación y amparar su derecho en una norma que lo subsuma (derecho a la rectificación en el evento subexamine), presentar las probanzas que enciernen tal aseveración. Teniendo en cuenta que el diario El Tiempo ha manifestado, al responder la solicitud de rectificación formulada por tales asociaciones, que no procede a ello porque las aseveraciones aludidas "no son erróneas ni inexactas" y que las mismas fueron el producto del trabajo realizado por su Unidad Investigativa, esta Corporación conminará a dicho periódico a que suministre las probanzas del caso y con ello se garantiza la veracidad de su proceder. Sólo en el supuesto de no efectuar la demostración correspondiente, habrá de proceder a la condigna rectificación. Si el medio de comunicación no se allanare a efectuar la rectificación correspondiente, el juez entonces sí habrá de ordenárselo compulsivamente. No es el medio informativo, responsable de la información, a quien le corresponde probar que está diciendo la verdad pues de conformidad con el artículo 20 de la Constitución Nacional se parte de la base de que ésta es imparcial y de buena fe, y por ello a términos del artículo 73 la actividad periodística goza de una protección especial para poderse ejercer libre e independientemente.*

Sala de Selección No. 6

Ref.: Proceso de Tutela No. 5365

Tema: Derecho a la Honra, Derecho al buen nombre, Derecho al libre desarrollo de la personalidad.

Actoras: Fundación Comité de Solidaridad con los presos Políticos y Asociación de Familiares de Detenidos y Desaparecidos

Magistrado Ponente: Dr. SIMON RODRIGUEZ RODRIGUEZ

Santafé de Bogotá, D. C., quince (15) días del mes de febrero de mil novecientos noventa y tres (1993).

La Sala de Revisión de Tutela de la Corte Constitucional conformada por los Magistrados Simón Rodríguez Rodríguez, Ciro Angarita Barón y Jaime Sanín Greiffenstein, revisa las sentencias de tutelas proferidas por el Juzgado 18 Civil del Circuito

de Santafé de Bogotá y el Tribunal Superior del Distrito Judicial de esta Capital, del 31 de julio y 9 de septiembre de 1992, respectivamente.

### I. ANTECEDENTES

De conformidad con lo ordenado en los artículos 86 y 241 numeral 6o. de la Constitución Nacional y 33 del Decreto 2591 de 1991, la Sala de Selección de la Corte Constitucional consideró procedente seleccionar los fallos antes mencionados para su revisión.

Con fundamento en el artículo del Decreto 2591 de 1991, entra esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional, a dictar la sentencia correspondiente.

#### A. Hechos de la demanda

Relatan las actoras, Fundación Comité de Solidaridad con los Presos Políticos y la Asociación de Familiares de Detenidos y Desaparecidos, que el día 14 de junio de 1992, el Diario El Tiempo publicó en las páginas 1A, 2B y 3B un artículo bajo el título "La increíble y triste historia de El Carmen", con el cual se lesionan sus derechos fundamentales.

Refieren que en dicho artículo se expresa, "que las denuncias acerca de la ocurrencia de asesinatos, torturas, desapariciones, y desplazamientos forzados ocurridos en la región chucureña, corresponden a una estrategia de guerrilla, la cual al ver imposibilitada su voluntad de someter al pueblo por las armas, habría acudido a la más sofisticada, tal vez la más paradójica de sus armas: la guerra jurídica".

Que según los autores del artículo en mención su objetivo es "... empapelar a los oficiales del ejército que inician cualquier acción, a fin de crear ellos un reflejo inhibitorio, paralizante. Es el famoso 'síndrome de la Procuraduría', del que hablan los oficiales".

Que "dichas organizaciones que asisten a los sospechosos detenidos o se apresuran a enviar denuncias a la Procuraduría si éstos no son entregados a un Juez en el término de la distancia".

En el texto periodístico se comenta que la Comisión Intercongregacional de Justicia y Paz, autora del informe sobre El Carmen de Chucurí al que el artículo en mención alude, "... es a su turno tributaria de las denuncias de organismos como el Cinep, la Comisión de Derechos Humanos, el Comité de Solidaridad con los Presos Políticos y las Asociaciones de Personas Detenidas y Desaparecidas. Hay quienes sostienen, que detrás de estas tres últimas entidades, vestidas con tan nobles propósitos, está la mano de organizaciones simpatizantes de la guerrilla. En todo caso, es un hecho que sólo tramitan denuncias contra entidades estatales y nunca contra la violación de los derechos humanos por parte de los grupos subversivos".

Agregan que dicho artículo presenta a sus apoderados y a otras organizaciones como si estuvieran al servicio de la guerrilla, lo cual está desconociendo de plano derechos constitucionales.

#### B. Derechos vulnerados

Según las actoras, los derechos quebrantados son:

- a. Derecho a la honra.
- b. Derecho al buen nombre.
- c. Derecho al libre desarrollo de la personalidad.

**C. Peticiones de la demanda**

Por lo anterior solicitan:

"1. Que sea publicada en dicho diario el texto de la solicitud de rectificación presentada ante ese periódico el día 26 de junio de 1992, suscrita por Jaime Prieto Méndez, en su calidad de representante legal de la Fundación Comité de Solidaridad con los Presos Políticos; Lubin Lobo, en su calidad de Secretario en representación (sic) de la Asociación de Familiares de Detenidos Desaparecidos; y Eduardo Geovo, por la Corporación Chucureña de Derechos Humanos.

"2. Que la solicitud de rectificación sea publicada con el mismo despliegue que mereció el artículo cuestionado, lo cual exige una edición dominical, y anuncio en la primera página, a fin de que se dé efectivo cumplimiento a las condiciones de equidad de que trata el artículo 20 de la Constitución Nacional.

"3. Que conmine al diario El Tiempo a no reincidir en las actuaciones señaladas en este escrito respecto de las personas que representó.

"4. Las demás medidas que el señor Juez estime convenientes para la efectiva protección de los derechos constitucionales fundamentales, vulnerados a mis poderdantes mediante el artículo referenciado."

**D. Solicitud de rectificación**

La Asociación de Familiares de Detenidos y Desaparecidos, el Comité de Solidaridad con los Presos Políticos y la Corporación Chucureña de Derechos Humanos presentaron la siguiente solicitud de rectificación el 25 de junio de 1992 ante el diario El Tiempo y al efecto señalan:

"En la edición del diario que Ud. dirige, correspondiente al 14 de junio de 1992, en las páginas 2B y 3B, aparece un artículo titulado "La increíble y triste historia de El Carmen", en el que la Unidad Investigativa hace una interpretación de la situación de El Carmen de Chucurí. Allí se hacen, entre otras, las siguientes afirmaciones:

"Cuando la guerrilla comprendió que por estos medios no lograba doblegar al pueblo, decidió utilizar la más sofisticada y tal vez la más efectiva y paradójica de sus armas: la guerra jurídica. ¿En qué consiste? En utilizar a fondo todo tipo de recursos legales, que como el Decreto número 10 de 1989, suprimiendo el fuero militar, permiten fiscalizar muy de cerca cualquier acción de las Fuerzas Armadas.

"En el caso concreto de El Carmen y de San Vicente existe un informe sobre actividades paramilitares, con gran acopio de nombres y de fechas, elaborado por la Comisión Intercongregacional de Justicia y Paz, que es a su turno tributaria de las denuncias de organismos como el Cinep, la Comisión de Derechos Humanos, el Comité de Solidaridad con los Presos Políticos y las Asociaciones de personas detenidas y desaparecidas. Hay quienes sostienen, que detrás de estas tres últimas

entidades, vestidas con tan nobles propósitos está la mano de organizaciones simpatizantes de la guerrilla. En todo caso, es un hecho que sólo tramitan denuncias contra entidades estatales y nunca contra la violación de los derechos humanos por parte de los grupos subversivos.

“Para el mando militar, en la región de Chucurí, los dos más activos informantes han sido Angel Alvarez, Director de un Comité de Derechos Humanos en San Vicente, y el propio padre Bernardo Marín. Alvarez pasa su vida recogiendo entre campesinos, y el propio padre Bernardo Marín. Alvarez pasa su vida recogiendo entre campesinos, intimidados por la guerrilla, peticiones para que el Ejército sea retirado del lugar”.

“También en el editorial del diario El Tiempo de fecha 15 de junio de 1992 página 4A se expresa:

‘... Es toda una radiografía. Se pueden conocer a cabalidad las influencias que ejercen los guerrilleros, los crueles métodos, la ayuda prestada por ciertos sacerdotes envenenados de politiquería, y la colaboración sutil y a veces de buena fe de organismos de ayuda internacional ...’

“Sobre el primer artículo referenciado, la Unidad Investigativa de El Tiempo plantea, según la transcripción hecha, que las acciones legales que desarrollan diversas instituciones de Derechos Humanos, corresponden a una estrategia de guerra jurídica de los grupos subversivos que operan en la zona.

“Sin embargo, lo que parece desconocer esta investigación, es que se habla de Organizaciones no Gubernamentales de reconocida trayectoria en la defensa, promoción y protección de los Derechos Humanos, cuyo postulado fundamental comprende el desarrollo de un sentido humanitario que busca el respeto de los Derechos Humanos, derechos éstos que han venido siendo desconocidos y vulnerados de manera sistemática por miembros del Estado Colombiano y de particulares que actúan con su consentimiento o colaboración.

“Calificar como colaboración con la subversión la demanda de justicia y el ejercicio de los mecanismos de protección de los derechos fundamentales por parte de los Organismos no Gubernamentales ante las Instituciones encargadas de su administración, como lo manifiesta el artículo en cuestión, es desconocer la vigencia de los instrumentos legales adoptados por el Estado Colombiano.

“¿Será que los autores del mencionado artículo intentan desconocer la Constitución que dicen defender? La cual, en el art. 92 señala: ‘Cualquier persona natural o jurídica podrá solicitar de la autoridad competente la aplicación de las sanciones penales o disciplinarias derivadas de la conducta de las autoridades públicas’. O la obligación de ‘obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o salud de las personas’ (art. 95 num. 2 de la Constitución Nacional) o la de defender y difundir los Derechos Humanos como fundamento de convivencia pacífica”. (art. 95 num. 4 de la Constitución Nacional).

“Si lo que se pretende en el artículo es hacer una defensa de todas las actuaciones de las Fuerzas Militares Colombianas por considerar que todas ellas se ajustan a la ley, ¿Cómo puede al propio tiempo cuestionarse la labor de fiscalización que sobre ellas ejercen las propias entidades estatales?. ¿O acaso será que conociendo de la ilegalidad

y de la arbitrariedad de algunos procedimientos o acciones realizadas en desarrollo de las operaciones militares, se estima que los mecanismos de control constituyen un límite a la eficacia de la acción contrainsurgente?

“En el pasado reciente y aún en el presente, han proliferado opiniones, en la palabra y en la pluma de algunos voceros gubernamentales, militares y periodísticos, según los cuales, la invocación de los derechos fundamentales en favor de los ciudadanos colocados supuesta o realmente al margen de la ley, o a la solicitud de sanción a funcionarios comprometidos en violaciones a los derechos humanos, constituye una limitación o disminución abusiva de la capacidad de operación de la Fuerza Pública y de los organismos de seguridad del Estado. Tal parece ser la intención de la publicación del artículo sobre El Carmen de Chucurí, al referir que la acción de las organizaciones de Derechos Humanos pretende ‘...empapelar a los oficiales del ejército que inician cualquier acción a fin de crear en ellos un reflejo inhibitorio, paralizante. Es el famoso ‘síndrome de la Procuraduría’ del que hablan los oficiales.”

“Los principios que inspiran a la legítima actuación de los Organismos No Gubernamentales, no nos permiten ser indiferentes y guardar silencio ante los desplazamientos forzados, las torturas, las desapariciones y los asesinatos de que ha sido víctima la población chucureña, en los que están comprometidos miembros de la Fuerza Pública o de los grupos que actúan bajo su consentimiento o colaboración, según investigaciones penales y disciplinarias que cursan en las instancias correspondientes.

“Al respecto, consideramos que el Derecho Internacional de los Derechos Humanos ha señalado con precisión que el ejercicio del poder punitivo del Estado encuentra una limitación necesaria en la legislación relativa a los Derechos Humanos y en los mecanismos para su protección, a fin de prevenir extralimitaciones, atropellos y crímenes que ofenden la dignidad humana.

“Que no le es dable a las autoridades, al menos de manera legítima, quebrantar unos principios básicos protectores de todas las personas inocentes o no de delito, en lo que atañe a su vida, a su integridad física y moral, a su libertad y a su defensa ante los tribunales.

“Ahora bien, durante varios años, las denuncias relativas a la acción criminal de grupos paramilitares contra poblaciones enteras a las que se castigaba por supuestas o reales simpatías con las organizaciones guerrilleras, fueron desmentidas por el alto mando militar, que atribuyó a los alzados en armas a sus ‘colaboradores’ la invención de dichos grupos, como una forma de desprestigiar a las fuerzas armadas y de eludir su acción.

“No obstante, la ocurrencia de innumerables masacres y ejecuciones suMarías en todo el territorio nacional condujeron finalmente a diferentes estamentos de la sociedad y del Estado a la convicción de que efectivamente los grupos paramilitares estaban actuando en operaciones ilegales para eliminar opositores políticos al gobierno y comunidades que habían en zonas de conflicto armado.

“Informes oficiales, entre ellos del Departamento Administrativo de Seguridad - DAS-, de la Procuraduría General de la Nación y del Congreso de la República, revelaron además que varios de esos grupos paramilitares fueron creados por inicia-

tiva o con el apoyo de comandantes de batallones o brigadas militares, con base en la autorización otorgada a las Fuerzas Armadas para formar grupos de autodefensa, en desarrollo de una política contrainsurgente, según el Decreto 3398/65 y la Ley 48/68.

“En el artículo de El Tiempo antes referido, se desconoce la existencia de grupos paramilitares en el país. Afirmación que contradice lo publicado el mismo 14 de junio de 1992 en el diario que Usted dirige, que en la pág. 16A refiere la noticia de las medidas adoptadas por parte de la Justicia Penal Militar en contra del Coronel (r) Julio Angarita Vivas y del Mayor (r) Carlos Enrique Martínez Orozco, por su vinculación con los grupos paramilitares que operan en Honda, Tolima, en un pronunciamiento judicial que confirma las denuncias realizadas durante varios años por pobladores de la región y por organismos no gubernamentales de Derechos Humanos.

“A este propósito, luego de la visita oficial realizada al país por el Relator Especial para las Ejecuciones SuMarías de las Naciones Unidas, Amos Wako, el informe recomendó entre otros:

“Debe desplegarse el máximo esfuerzo para desbaratar a todos los grupos paramilitares no autorizados ni regidos por la ley. Debe aplicarse plenamente el nuevo Decreto No. 1.194/89, cuyo objetivo es sancionar a quienes promueven, financien y capaciten a grupos (paramilitares) de asesinos a sueldo, o a los que participan en ellos. No debe subestimarse la magnitud de esta tarea.

“Es probable que se tropiece con resistencia a esas medidas no sólo en los medios militar y policial sino entre lo más selecto de los medios políticos y económicos tradicionales (...) para enfrentar con éxito el problema de la violencia es necesario hacer frente al problema de los grupos paramilitares.” (Código GE 90-10204/4276E).

“No entendemos tampoco cuál es la intención de dicho artículo frente al proceso que adelanta el Juez de Orden Público. Si por parte de los articulistas existe la convicción de la inocencia de los inculpados dentro del proceso, ¿Por qué no dejar que sea el Juez quien lo defina, y permitir que a través de los medios de defensa establecidos en la ley se pueda demostrar su ausencia de responsabilidad? ¿O será que se pretende neutralizar la acción de la justicia y convalidar el proyecto paramilitar en la región?.

“Confirmado el sentido maniqueo del artículo y la falsedad de sus fuentes, en él se utiliza el habilidoso recurso periodístico de poner en boca de ‘la comunidad’ las acusaciones que persisten en todo el texto. Se insiste en la presencia del padre Bernardo Marín en el operativo del 29 de marzo de 1992, desconociendo el comunicado hecho público por el Obispo de Barrancabermeja, Monseñor Juan Francisco Sarasti, en el que se afirma que el sacerdote no se encuentra en el país, lo que de plano permite cuestionar el conjunto del artículo por su desconocimiento de la realidad.

“La misma ligereza de las afirmaciones se encuentra en el editorial referenciado, de fecha 15 de junio del presente año en el que no sólo se da por hecho lo relatado por el artículo del día anterior, sino que además, se involucra a las Organizaciones Internacionales, a las que tampoco identifica, estableciendo también un grado de conexidad o ayuda con los grupos alzados en armas.

“El tratamiento dado a este artículo trae consecuencias a los Organismos No Gubernamentales y a las personas que los integran, al ponerse en tela de juicio sus



## T-050/93

actuaciones, considerándolos como auxiliar de los grupos alzados en armas, se vulnera su integridad moral y se atenta contra el buen nombre y la honra de esas instituciones y de sus integrantes.

“Valga recordar aquí, la preocupación expresada por el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas de las Naciones Unidas, luego de su visita a Colombia en 1988:

“A los miembros de la misión les impresionó profundamente la valerosa actitud de las actividades de Derechos Humanos en Colombia. Al prestar asistencia jurídica y de otro tipo a las víctimas de la violencia, satisfacen una necesidad que no puede atender el Estado. A veces tienen que trabajar en condiciones sumamente arriesgadas. (Doc. E/C. N.4/1989/18/Add.1).

“En consideración a lo anteriormente expuesto y con base en el artículo 20 de la Constitución Nacional vigente, en nuestra calidad de representantes legales de las Organizaciones No Gubernamentales vulneradas en su derecho al buen nombre (art. 15 C. N.) por las afirmaciones contenidas en los artículos mencionados del Diario El Tiempo, le solicitamos señor director, se publique la presente rectificación de información en condiciones de equidad.”

El conocimiento de esta acción lo tuvo el Juzgado 18 Civil del Circuito de Santafé de Bogotá D. C., el cual solicitó al diario El Tiempo lo siguiente:

Informar si se ha realizado la rectificación solicitada por las asociaciones accionantes, Asociación de Familiares Detenidos, Desaparecidos y Fundación Comité de Solidaridad con los Presos Políticos respecto de lo aseverado el día 14 de junio de 1992. Posteriormente, el 30 de julio de 1992, El Tiempo dio respuesta a lo anterior, mediante apoderado, así:

El mismo no ha publicado la rectificación solicitada por la parte actora, por cuanto las afirmaciones contenidas en el artículo en mención no son erróneas e inexactas. El artículo cuestionado fue elaborado por la Unidad Investigativa del Diario, es decir por un grupo de redactores que son fuente de la información en si mismas.

Y además pide que se niegue la acción de tutela instaurada contra él.

### **E. Fallo de primera instancia**

En sentencia de 31 de julio de 1992 proferida por el Juzgado 18 Civil del Circuito, se deniega la tutela por las siguientes razones:

1. “La acción en referencia fue estatuida a favor de la persona humana y no puede cobijar a otra clase de personas (persona jurídica) ya que ésta tiende a la protección de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución inherentes al hombre, sin los cuales no puede o le es difícil subsistir como la vida, libertad, igualdad, indiscriminación, intimidad personal y familiar, libre desarrollo de la personalidad, conciencia, expresión de pensamiento, libertad de culto, locomoción, libertad de escoger la profesión y trabajo.”

2. Existe la jurisdicción civil ante la cual las actoras pueden acudir con el fin de obtener la indemnización correspondiente.

El fallo anterior fue impugnado y al respecto se dio la siguiente argumentación, para concluir que es procedente la solicitud de rectificación de información que se recaba de El Tiempo:

Lo que finalmente se pone en discusión es la legitimidad que asiste a las personas jurídicas para poder incoar ante los jueces la protección de sus derechos fundamentales a través de la acción de tutela.

Según el artículo 86 de la Constitución Nacional la acción de tutela se otorga a “toda persona”, -dentro de los cuales están las personas jurídicas- lo que pone de presente que las actoras están legitimadas para intentarla en el caso *sub lite*. Y al respecto invocan sentencias de esta Corporación y otras que la reconocen a tales personas respecto de los derechos fundamentales invocados como desconocidos.

#### F. Fallo de segunda instancia

El Tribunal Superior de Santafé de Bogotá, confirmó el fallo de primera instancia con fundamento en las siguientes consideraciones:

1. La tutela “Debe limitarse a los casos concretos definidos en la ley, los cuales serán desarrollados por la jurisprudencia en cada caso particular. En el mencionado Decreto se señalan los casos en que procede la acción de tutela frente a particulares para garantizar este derecho. Dice el art. 42: ‘La acción de tutela procederá contra acciones u omisiones de particulares en los siguientes casos: (...) 7o. cuando se solicite rectificación de informaciones inexactas o erróneas’. (se destaca), es decir, contrarias a la verdad, contrarias a lo acontecido, por lo que el actor debe poner al alcance del Juez las pruebas que pretende hacer valer a fin de que puedan ser apreciadas en conjunto de acuerdo con los principios de la sana crítica, máxime si se tiene en cuenta que esta acción consiste no en un largo debate, sino en un remedio de aplicación urgente que se hace preciso administrar en guarda de la efectividad concreta y actual del derecho sujeto a violación o amenaza”.

2. “Apreciada bajo los perfiles generales que se desprenden de las consideraciones precedentes la situación concreta planteada por la acción de tutela denegada mediante el fallo ahora impugnado, preciso es convenir que en este terreno, el Juez tiene el mayor aporte que hacer para fortalecer el principio de responsabilidad; ello desde luego en tanto dicha información se apoye en datos erróneos o sea instrumento de mala fe de quien la proporciona o utiliza, lo cual no puede determinarse sin averiguar la verdad de los hechos, sin justificarlos, sin hacerlos presentes, pues al decir de Lessona, partiendo de la norma que obedece a una necesidad práctica, al Juez hay que llevarle el conocimiento de los hechos, es decir hacerle conocer los hechos controvertidos y dudosos y darle la certeza de su modo preciso de ser”.

3. “Como quiera que no existe dentro del plenario prueba suficiente acerca de la inexactitud y del error contenido en las afirmaciones realizadas por el diario El Tiempo y por ende evidencia clara y manifiesta de una restricción arbitraria a los derechos fundamentales invocados, no cabe ordenar la rectificación solicitada”.

4. Y concluye que “son las razones anotadas, y no las expuestas en primera instancia, las que conducen a la confirmación del fallo impugnado, pues la Corte

## T-050/93

Constitucional reiteradamente ha dicho que las personas jurídicas sí son titulares de los derechos fundamentales consagrados en la actual Carta Política”.

### II. COMPETENCIA

La Corte es competente para revisar el presente fallo de tutela y ello de conformidad con lo prescrito en el artículo 86 inciso 2o. y 241 No. 9o. de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 42-7 del Decreto 2591 de 1991.

### III. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Se censura el artículo publicado por el diario El Tiempo, en la edición dominical el día 14 de junio de 1992 en las páginas 1A, 2B y 3B, bajo el título de “La increíble y triste historia de El Carmen”, aportado al proceso, porque según las demandantes, la información contenida en el mismo desconoce derechos fundamentales suyos como son el derecho a la honra, al buen nombre y al libre desarrollo de la personalidad.

Desarrollará esta Sala los siguientes aspectos:

1. Carácter de fundamentales de los derechos antes mencionados.
2. Posibilidad de que dichos derechos se les vulneren a las personas jurídicas.
3. El derecho de rectificación en el caso *sub judice*.

1. Se estima que los derechos mencionados son esenciales e inherentes a la persona humana, por lo tanto, son fundamentales y se encuentran señalados en el Título II Capítulo 1 de la Constitución Política.

#### 1.1. Derecho a la honra

Lo consagra la Constitución Política en su artículo 21, así:

“Se garantiza el derecho a la honra. La ley señalará la forma de su protección.”

Es esencialmente un derecho de valor y gira alrededor de la conducta que observe la persona en su desempeño dentro de la sociedad.

La persona es juzgada por la sociedad que la rodea, ante la cual debe presentar un comportamiento limpio, cristalino y sus actuaciones llevadas a cabalidad y en forma legal, puesto que la buena calificación al actuar correcto la suministra el resto del conglomerado en cuyo medio se convive.

Así que es de vital importancia para la persona ostentar ante sus semejantes un proceder ajustado a los cánones de la buena actuación, aceptados por la comunidad.

#### 1.2. Derecho al buen nombre

Contemplado en la Constitución en su artículo 15 como sigue:

“Todas las personas tienen derecho a su intimidad personal y familiar y a su buen nombre, y el Estado debe respetarlo y hacerlo respetar.”

Este derecho se ve quebrantado por acciones de personas o entidades que difaman de personas o entidades, sin tener en cuenta que ello se afecta en forma directa a la familia, el trabajo social, la vida social y la vida pública.

En sentencia No. 480 de 10 de agosto de 1992 esta Corporación expresó:

“Toda persona tiene derecho a que lo que se exprese, sienta y piense de él por los demás corresponda a una estricta realidad de sus condiciones personales, especialmente de sus bondades y virtudes, de manera que la imagen no sufra detrimento por informaciones falsas, malintencionadas o inoportunas.”

### 1.3. Derecho al libre desarrollo de la personalidad

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 cuáles son los elementos esenciales para el desarrollo de la personalidad, considero que no se puede reglamentar cuáles 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.”

2. Sobre la cuestión de si las personas jurídicas pueden ser titulares de los derechos fundamentales consagrados en la Carta y por ende, ejercer acción de tutela si ellos se les quebrantan, la Corte reiteradamente ha respondido de manera afirmativa en las sentencias citadas por las asociaciones actoras y varias más, habiendo de analizarse cada caso concreto a fin de establecer la posibilidad de su violación.

### 3. El derecho a la rectificación examinado a la luz del caso *sub lite*.

Las actoras solicitaron al diario El Tiempo, rectificación respecto del artículo publicado el 14 de junio de 1992 bajo el título de “La increíble y triste historia de El

Carmen”, pues a través de éste, a su juicio, se vulneran derechos fundamentales suyos y señalan que “Calificar como colaboración con la subversión la demanda de justicia y el ejercicio de los mecanismos de protección de los derechos fundamentales por parte de los Organismos No Gubernamentales ante las instituciones encargadas de su administración, como lo manifiesta expresamente el artículo en cuestión, es desconocer la vigencia de los instrumentos legales adoptados por el Estado Colombiano”.

El derecho de rectificación de informaciones está garantizado a toda persona en el artículo 20 de la Constitución Nacional en los siguientes términos:

“Se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios masivos de comunicación.

Estos son libres y tienen responsabilidad social. Se garantiza el derecho a la rectificación en condiciones de equidad. No habrá censura.”

Los medios de comunicación tiene pues libertad para expresar y comunicar en forma veraz la información sin que les sea permitido empañar ante la sociedad la imagen de las personas, sean ellas naturales o jurídicas.

El informe de ponencia en la Asamblea Nacional Constituyente presentado por el Dr. Diego Uribe Vargas expresa: “Toda persona tiene derecho a expresar y difundir libremente sus pensamientos y opiniones por cualquier medio de comunicación”. Tal precepto se complementa con la afirmación de que los medios son libres con responsabilidad social, en el caso que atente contra la honra de las personas y la paz pública. El consagra el derecho de rectificación, en condiciones de igualdad y constituye desarrollo lógico del derecho a la honra y consecuencia de la responsabilidad de quien tiene la función social de informar de manera veraz”.

El diario El Tiempo niega la rectificación y asevera que las informaciones que se publicaron son ciertas y veraces y recopiladas por un grupo de sus investigadores quienes con base en la protección que les otorga la Constitución se permiten divulgar información bajo su responsabilidad social.

El artículo 73 de la Carta que complementa el antecitado artículo 20 reza:

“La actividad periodística gozará de protección para garantizar su libertad e independencia profesional.”

Así, los medios de comunicación gozan de racional y responsable libertad cuando hacen uso del derecho de la información debido al compromiso social que adquieren de tener enterada a la opinión pública de todos los hechos que se producen en el diario acontecer de la vida nacional e internacional, pero la información que divulguen debe corresponder a la verdad de los hechos, pues de lo contrario se desvirtúa el genuino sentido de la función que dichos medios cumplen y bien por el contrario se convertirían en amenaza de daño contra las personas, o más concretamente, de sus derechos constitucionales fundamentales.

Sobre el particular esta Corporación en sentencia No. 603, con ponencia del Magistrado también ahora Ponente, expresó lo siguiente:

“Los medios periodísticos tienen una cobertura amplia de difusión y los hechos descritos en ellos, que se dan a conocer de la opinión pública, además de estar precedidos de la buena fe, propia de un medio de comunicación, deben estar sometidos a los principios de veracidad y al de equidad. Porque la misma Constitución señala que la prensa como fuente de información tiene la obligación de reseñar los actos informativos sin alterar la verdad de los acontecimientos e igualmente que la noticia no se considere como causa de beneficio para unos, en detrimento de los demás.”

La libertad de prensa en Colombia como se ha dicho, no es absoluta porque ella apareja responsabilidad social. La información y la noticia deben ser veraces e imparciales, es decir, guardar conformidad con los hechos o acontecimientos relatados y por ello la prensa debe ser garantía de que a través de la información que ofrece a la colectividad no se vayan a violentar los derechos fundamentales de la honra, del buen nombre y la intimidad de las personas. De ahí que cuando ello suceda habrá por parte del afectado la oportunidad para solicitar la rectificación de la información inexacta o falsa en condiciones tales que llegue a producir los mismos efectos de la noticia que produjo el daño. Pero en este caso el presunto damnificado con la información debe aportar las pruebas de que las publicaciones realizadas no son veraces, no son exactas y por lo tanto, distorsionan la realidad de los hechos.

El principio de oro de derecho procesal de la carga de la prueba, contemplado en el artículo 177 del C. de P.C. conserva toda su vigencia, es decir, que corresponde a quien pretenda desvirtuar una afirmación y amparar su derecho en una norma que lo subsuma (derecho a la rectificación en el evento *sub examine*), presentar las probanzas que enerven tal aseveración.

En el evento *sub lite*, la publicación periodística de 14 de junio de 1992, única aportada al proceso, comenta en relación con el relato que hace de la situación de orden público en la población del Carmen de Chucurí, que hay quienes sostienen que las entidades demandantes son simpatizantes de la guerrilla, que sólo tramitan denuncias contra organismos estatales y que es un hecho notorio que nunca reclaman contra actuaciones de violación de Derechos Humanos por parte de los grupos subversivos.

Observa esta Sala al respecto que tomando en su conjunto el contexto del artículo en cuestión, se encuentra que allí se hacen afirmaciones de carácter indefinido que colocan a las asociaciones actoras en imposibilidad de desvirtuarlas y por ello éstas quedan relevadas de la carga de la prueba (artículo 177 citado, inciso 2o.). De ahí que, teniendo en cuenta que el diario El Tiempo ha manifestado, al responder la solicitud de rectificación formulada por tales asociaciones, que no procede a ello porque las aseveraciones aludidas “no son erróneas ni inexactas” y que las mismas fueron el producto del trabajo realizado por su Unidad Investigativa, esta Corporación conminará a dicho periódico a que suministre las probanzas del caso y con ello se garantiza la veracidad de su proceder. Sólo en el supuesto de no efectuar la demostración correspondiente, habrá de proceder a la condigna rectificación.

Cuestión distinta a la anterior es hallarse ante asertos que se funden en hechos concretos, pues así es dable allegar por el afectado con la publicación las pruebas que demuestren la inexactitud o falsedad de los mismos. Frente a una desvirtuación en este sentido, si el medio de comunicación no se allanare a efectuar la rectificación correspondiente, el juez entonces sí habrá de ordenárselo compulsivamente (véase caso Corte

Constitucional: Felipe López C. Vs. Cromos S.A.). En esta hipótesis, que es la general, no es el medio informativo, responsable de la información, a quien le corresponde probar que está diciendo la verdad pues de conformidad con el artículo 20 de la Constitución Nacional se parte de la base de que ésta es imparcial y de buena fe, y por ello a términos del artículo 73 la actividad periodística goza de una protección especial para poderse ejercer libre e independientemente.

Por último, ha de decirse que la acumulación solicitada por la Comisión Intercongregacional de Justicia y Paz y el Sacerdote Javier Giraldo Moreno el 29 de octubre de 1992, mediante apoderada, del caso T-5472 al presente proceso, no es procedente porque aquél no fue seleccionado para revisión por esta Corporación por auto de 16 de octubre de 1992.

Son suficientes las razones anteriores para revocar las sentencias de tutela y disponer de conformidad con la parte motiva.

En mérito de lo expuesto, la Sala de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución.

**R E S U E L V E :**

Primero. REVOCAR las sentencias del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá de 9 de septiembre de 1992 y del Juzgado 18 Civil del Circuito de la misma ciudad.

Segundo. Se ordena al diario El Tiempo que suministre al Juzgado 18 Civil del Circuito las probanzas que sustenten las afirmaciones a que se refiere la parte motiva de esta providencia respecto de las asociaciones demandantes, dentro de los treinta (30) días siguientes a la notificación al mismo de ella. Dicho despacho judicial apreciará la suficiencia del acervo probatorio aportado. De lo contrario habrá de efectuar las rectificaciones correspondientes en relación con dichas asociaciones y con el mismo despliegue de la publicación original.

Tercero. Comuníquese la presente decisión al Juez 18 Civil del Circuito de Santafé de Bogotá, D. C., y al Tribunal Superior del Distrito Judicial de la misma ciudad. El primero se encargará de notificarla a las partes.

Cópiese, publíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

SIMON RODRIGUEZ RODRIGUEZ, Magistrado Ponente

CIRO ANGARITA BARON, Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO, Secretaria General

La suscrita Secretaria General de la Corte Constitucional, hace constar que el honorable Magistrado JAIME SANIN GREIFFENSTEIN, no firma presente Sentencia por encontrarse en uso de permiso justificado para asistir a la Sala de Revisión.

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO, Secretaria General

**SENTENCIA No. T-051  
de febrero 17 de 1993**

**ACCION DE TUTELA-Titularidad/PERSONAS JURIDICAS/DERECHOS  
FUNDAMENTALES/DEBIDO PROCESO**

*Sí es procedente el ejercicio de la acción de tutela por parte de las personas jurídicas. Al igual que las personas naturales, las personas jurídicas, habilitadas también para ejercer derechos y contraer obligaciones, pueden actuar dentro de un proceso como parte y por ello también ha de respetárseles el derecho al debido proceso.*

**ACCION DE TUTELA-Improcedencia**

*La sociedad demandante tiene la opción de solicitar la nulidad del acto administrativo impositivo y la consiguiente restitución del derecho y de esta manera conseguir que las cosas vuelvan al estado anterior es decir, que no haya lugar a que se le cobre lo que el accionante ha denominado como pago de lo debido. La acción de tutela en todo caso no puede en ningún momento reemplazar la actividad jurisdiccional, ya que si ésta se encuentra instituida para dirimir las controversias, a ella ha de acudir. No podrá entonces la tutela suplir la inactividad del interesado de no haber ocurrido en su momento al órgano judicial.*

**PERJUICIO IRREMEDIABLE-Improcedencia**

*No existe en el presente caso un perjuicio irremediable, al entenderse éste como el perjuicio que sólo puede ser reparado en su integridad mediante una indemnización, las prestaciones que se reclaman en el caso sub judice son exclusivamente de índole económica, que en caso de prosperidad de la acción de tutela, puedan ser reembolsados a la sociedad demandante los dineros del caso.*

SALA DE REVISION No. 6

Ref.: Proceso de Tutela 3990.

Tema: El Derecho al Debido Proceso, y a la Seguridad Social.



Actora: Sociedad Transportadora de los Andes S.A. "Sotroandes S.A."

Magistrado Ponente: Dr. SIMON RODRIGUEZ RODRIGUEZ.

Santafé de Bogotá, D. C., diecisiete (17) de febrero de mil novecientos noventa y tres (1993).

La Sala de Revisión de la Corte Constitucional conformada por los Magistrados Simón Rodríguez Rodríguez, Jaime Sanín Greiffenstein y Ciro Angarita Barón, revisa sentencias proferidas por el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta y Consejo de Estado de 7 de mayo de 1992 y 17 de junio de 1992, respectivamente, dentro de la acción de tutela incoada por la Sociedad Transportadora de los Andes S.A. Sotrandes S.A.-

#### I. ANTECEDENTES.

Con fundamento en los artículos 86 y 241 numeral 6o. de la Constitución Política y 33 del Decreto 2591 de 1991, la Sala de Selección correspondiente de la Corte Constitucional llevó a cabo la Selección de la Acción de tutela de la referencia.

De conformidad con el artículo 34 del Decreto 2591 de 1991, esta Sala de Revisión de la Corte, entra a dictar sentencia de revisión.

#### A. Solicitud.

La Sociedad Transportadora de los Andes S.A., Sotrandes S.A., con fundamento en el artículo 86 de la Constitución Nacional y el Decreto 2591 de 1991, ejerció ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca la Acción de tutela contra los siguientes funcionarios del Instituto de los Seguros Sociales, Seccional Cundinamarca: Gerente Seccional, Subgerente Financiero, Jefe de la División de Seguros Económicos y Jefe de la Sección de Tesorería y Cobranzas, quienes por acción u omisión vulneraron su derecho fundamental del debido proceso. Coadyuvan esta acción los dignatarios del Sindicato de dicha empresa.

Señala la sociedad actora en su escrito de demanda lo siguiente:

1. El 4 de marzo de 1992, el Subgerente Financiero y la Jefe de la Sección de Tesorería y Cobranzas de la referida Seccional, expidieron la Resolución No. 006 *"por la cual se declara la existencia de una deuda a favor del Instituto de los Seguros Sociales, Seccional Cundinamarca D. C., por concepto de aportes patrono-laborales irregularmente descargados del debido cobro, se declara la mora, se fijan intereses, se impone una sanción y se ordena su pago a la Sociedad Transportadora de los Andes patronal 01.00.71.05778"*.

2. El acto administrativo por el cual se determina una obligación a favor del I.S.S., fue notificado personalmente al representante legal de Sotrandes S.A., el 18 de marzo de 1992 y quedó ejecutoriado el 26 del mismo mes.

La demandante señala los hechos para llegar a proferir la Resolución número 006 del 4 de marzo de 1992, fueron los siguientes:

Mediante oficio STC SC No. 1665 de diciembre 27 de 1991, la Jefe de la Sección de Tesorería y Cobranzas de la Seccional Cundinamarca, Luz Díaz Díaz, ordenó al Coordinador del Grupo de Cobranzas elaborar el proyecto de Resolución declarando

la existencia de la deuda correspondiente a los aportes obrero patronales facturados y descargados del debido cobrar en forma irregular de la empresa determinando como ciclos a incluir en la facturación, los comprendidos del mes de julio de 1988 al mes de junio de 1989, o sea los mismos a que se refiere la investigación administrativa 732 y la Resolución 006 de marzo 4 de 1992.

3. Mediante auto de enero de 1992, el Jefe de la División de Seguros Económicos, José Guillermo Vanegas Gómez, nombró una comisión para adelantar una investigación en la empresa Sotrandes en razón a la solicitud formulada por la División de Seguros Económicos.

Esta investigación administrativa que fue adelantada por funcionarios del Seguro Social, tuvo como fundamentos: *"Corroborar la cancelación de los aportes patrono laborales al I.S.S. de los ciclos 07-88 a 06-89"* y *"determinar si la empresa (Sociedad Transportadora de los Andes S.A., Sotrandes) cumple con las normas, requisitos y procedimientos establecidos en el Decreto 3067 de 1989"*.

Hay una parte del informe rendido por los funcionarios comisionados -añade la Sala - ( folios 27 y 28) que es pertinente transcribir:

#### "4.5. Resultado de la Investigación

Al revisar los registros contables de los años 1988 y 1989 se observó que en el libro de bancos aparecen registrados giros a favor del I.S.S., es decir que la empresa ha elaborado los egresos correspondientes a estas erogaciones. Se solicitaron los egresos correspondientes encontrando que en el archivo sólo existen una copias que no tienen firma de los funcionarios responsables en este proceso. Según estos documentos aparece que la empresa ha hecho pagos al I.S.S. pero no poseen los recibos originales debidamente cancelados por cuanto dicen haberlos enviado al I.S.S. y presentan una copia del oficio enviado al Jefe de Reclamos en mayo 4 de 1990. Este oficio fue recibido por el Archivo y Correspondencia del I.S.S. ese mismo día como se puede observar en el sello de recibido.

Con el objeto de confirmar el recibido del oficio, se indagó en el archivo de correspondencia, pero en los libros de registro no aparece la radicación de dicho oficio. El recibido que aparece en el oficio está firmado por un funcionario de nombre LIGIA, según información suministrada en esa dependencia.

Para comprobar si realmente ingresaron los dineros por pago de aportes de los ciclos 07-88 hasta 06-89 se procedió a verificarlos en Tesorería. Dicha dependencia manifiesta que una vez hecho el seguimiento confirma no haber recibido, por ninguna sucursal bancaria los dineros correspondientes a estos ciclos. El procedimiento seguido en Tesorería es solicitar la información en los bancos donde reclaman las tarjetas de comprobación de derechos y en los bancos donde cancelan los aportes para verificar que los dineros hayan sido recaudados. Si no se tiene esta información, de acuerdo a la ubicación de la empresa, realiza investigación en los bancos más cercanos con el fin de determinar la Entidad recaudadora."

La demandante señala que el procedimiento administrativo para la imposición de sanciones en el ISS, está contenido en el Decreto 2665 de diciembre 26/88 título III, el cual en su artículo 60 dice: *"Terminada la investigación o verificados los hechos, pasará al*

*funcionario competente, quien, si de acuerdo con los hechos consignados en el respectivo informe considerare que se puede tratar de la comisión de una infracción o de la violación a los reglamentos, ordenará se comunique, personalmente al interesado dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la presentación del informe, o, por correo certificado a la dirección suministrada por el patrono en la última novedad registrada al respecto, sobre la existencia de la actuación y el objeto de la misma, haciéndosele saber que tiene un término no mayor de quince (15) días hábiles para solicitar y allegar las pruebas que considere necesarias....”*

4. Agrega que en el caso de la investigación administrativa No. 732, el procedimiento del mencionado artículo 60 no tuvo cumplimiento por cuanto a su procurado no se le formuló pliego de cargos, ni se le dio oportunidad de solicitar ni allegar pruebas, por lo que se violó el debido proceso en la forma en que lo ha establecido el artículo 60 citado, para esta clase de actuaciones administrativas.

5. Argumenta que para disfrutar de los beneficios de la Seguridad Social consagrados por el artículo 48 de la Constitución Nacional, el Seguro Social debe expedir tarjetas de comprobación de derechos a los trabajadores de las empresas que se encuentren al día en sus compromisos patrono laborales.

Sotrandes S.A., se encontraba al día en sus obligaciones con el seguro, desde el 4 de marzo de 1992 cuando canceló la suma de \$ 13.291.998.00, derecho que ha sido desconocido por el Jefe de la División de Seguros Económicos con el argumento de encontrarse en mora la empresa con base en la Resolución No. 006 de marzo 4 de 1992.

Arguye que Sotrandes S.A., no está en mora respecto de sus obligaciones patrono laborales con el I.S.S., y fundamentó su afirmación en lo siguiente:

a. Porque la moratoria no ha sido declarada por acto administrativo legalmente expedido.

b. Porque no se le dio cumplimiento al artículo 3o. de la antes citada Resolución.

c. Porque el I.S.S. expidió a Sotrandes S.A., el paz y salvo No. 0053371 hasta diciembre 31 de 1988, que comprende seis de los ciclos relacionados en la Resolución No. 006 de 1992.

d. Que su procurado incurrió en mora a partir del ciclo 89-10 hasta 89-12, razón por la cual no se expidió paz y salvo; pero que posteriormente este valor fue cancelado con el compromiso de pago de octubre 1o. de 1990 por la suma de \$ 29.308,435.

e. Como prueba de los pagos correspondientes a los ciclos 88-07 a 89-06, Sotrandes S.A., entregó al Seguro Social los recibos originales debidamente registrados en las entidades Bancarias que recibieron los pagos, como consta en la comunicación de mayo 4 de 1990.

Afirma Sotrandes S.A. que solicitó la revocatoria directa de la Resolución No. 006 de marzo 4 de 1992, por lo que de conformidad con el Acto Administrativo acusado, se dan los presupuestos previstos en el artículo 69 del Código Contencioso Administrativo y además porque ella como parte actora no interpuso los recursos de la vía gubernativa, toda vez que contra dicho acto sólo se presentó un escrito cuando la providencia estaba ejecutoriada. El I.S.S. dio trámite a la solicitud de revocatoria directa, para lo cual emitió la Resolución No. 0094 de abril 24 de 1992, que rechazó el

escrito como recurso de reposición por no reunir los presupuestos del artículo 42 del C.C.A., e igualmente lo inadmitió como revocatoria directa con el argumento de que el accionante había hecho uso de los recursos de la vía gubernativa.

Por último expresa la sociedad actora que: *“Mediante comunicación de abril 7/92, radicada bajo el No. 001833, solicité al señor Gerente Seccional Cundinamarca doctor JUAN CARLOS RAMIREZ JARAMILLO el cumplimiento del debido proceso administrativo contenido en el artículo 60 del Decreto 2665/88 para la imposición de la sanción contenida en la Resolución 006 de marzo 4 de 1992, pedimento que hasta el momento ignoro si ha sido atendido”*.

### **B. Derechos vulnerados**

La Sociedad Transportadora de los Andes S.A., precisa la vulneración de los derechos fundamentales, en los siguientes términos:

a. Afirma que se violó el debido proceso por la inobservancia de las formalidades propias de la investigación administrativa y las formas propias de cada juicio, al no darse aplicación al procedimiento establecido en el título III del Decreto 2665 de 1988 para la apertura y desarrollo de la investigación.

Así mismo se desconoció el debido proceso administrativo que obliga a revocar los actos administrativos cuando ocurra alguna de las causales previstas en el artículo 69 C.C.A., las cuales se hallan demostradas en la solicitud de revocatoria y además el principio de la presunción de inocencia perteneciente también al derecho al debido proceso, por cuanto desde el 27 de diciembre de 1991, mediante oficio se ordenó la elaboración de la resolución sancionatoria antes de iniciar la investigación administrativa que podría determinar una responsabilidad.

Fundamenta la inobservancia del Derecho de Defensa y principio de Contradicción, en que a Sotrandes S.A. ni se le comunicaron los cargos, ni se le dio oportunidad de hacerse parte para controvertir, pedir o allegar pruebas.

b. Dice que se violó el Derecho fundamental a la Seguridad Social, por la omisión injustificada de la División de Seguros Económicos de expedir las tarjetas de comprobación de derechos, que asegura a los trabajadores la prestación de los servicios médicos, quirúrgicos y hospitalarios.

Solicitó al Juez de tutela que se recopilaran distintas pruebas a fin de verificar los hechos de la demanda:

### **C. Peticiones**

En la cita textual de la petición que hace el quejoso de los hechos relatados, se expresa:

*“De acuerdo con los anteriores hechos y consideraciones, de manera respetuosa solicito de esa H. Corporación, se tutelen los derechos vulnerados por las personas señaladas al comienzo de esta acción, todos funcionarios del I.S.S. Seccional Cundinamarca y D. C., manifestando adicionalmente bajo la gravedad del juramento, que por estos mismos hechos no se ha intentado otra acción de tutela.”*

## T-051/93

### D. Fallos

#### a. Del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, de 30 de marzo de 1992

No accedió a las peticiones de tutela propuesta por la apoderada de Sotrandes S.A., de conformidad con las siguientes razones:

1. Las normas aplicables al caso de autos y sobre las cuales se fundamenta la decisión a tomar, son los artículos 2o. y 6o. ordinal 1o. del Decreto 2591 de 1991, y el artículo 1o. del Decreto 306 de 1992, que reglamentó este último.

El artículo 2o. del Decreto 2591 de 1991 garantiza los derechos constitucionales fundamentales. El derecho que la demandante alega negado en la Resolución 006 de marzo 4 de 1992 no es un derecho fundamental, y por lo mismo no puede ser objeto de la acción de tutela.

Contra la mencionada resolución procede la acción pertinente ante la jurisdicción contenciosa administrativa; además no se utilizó la acción de tutela como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable en cuanto a la parte resolutive del acto administrativo en cuestión.

Se entiende por irremediable el perjuicio que sólo puede ser reparado en su integridad mediante una indemnización, lo cual no es lo que plantea dicha parte resolutive.

El artículo 1o. del Decreto 306 de 1992 dispone que no se considera que el perjuicio tenga el carácter de irremediable cuando el interesado puede solicitar a la autoridad judicial competente que se disponga el restablecimiento o protección del derecho mediante la adopción de disposiciones como : "Orden de restitución o devolución de una suma de dinero pagada por razón de una multa, un tributo, una contribución... "Y como ya se vio la empresa accionante, mediante acción de nulidad y restablecimiento del Derecho podría obtener las modificaciones de lo decidido en el acto administrativo.

En cuanto al alegado desconocimiento del derecho a la seguridad social, la falta de prestación de los servicios de salud a los trabajadores de la empresa por parte de los Seguros Sociales, por las razones aducidas por la sociedad demandante no constituye perjuicio irremediable porque ellos en principio deben prestarse por los empleadores al tenor del artículo 193 del C.S. del T. "Solamente tales prestaciones dejarán de estar a cargo del patrono cuando el riesgo de ellas sea asumido por el Instituto Colombiano de Seguros Sociales, de acuerdo con la ley y dentro de los reglamento que dicte el mismo Instituto (numeral 2o. del citado artículo 193 del C.S. del T.)."

Si por consiguiente los trabajadores, por lo dicho, no han quedado desamparados en lo que respecta a los derechos atinentes a la seguridad social, no existe el perjuicio irremediable al cual se refiere el numeral 1o. del artículo 6o. del Decreto 2591 de 1991 para que proceda la acción de tutela y cuando existe como en el caso de autos, "el recurso ante la jurisdicción contenciosa administrativa contra la Resolución 066 de marzo 4 de 1992, mediante el cual, al lograrse eventualmente su nulidad se lograría el restablecimiento del derecho a los servicios a que tienen derecho los trabajadores afiliados".

El mismo patrono reconoce esta obligación cuando dice en la demanda que la negativa de los Seguros Sociales a prestar los servicios de salud a los trabajadores lo ha obligados a “pagar un servicio que se le desconoce” por lo cual ha debido “asumir unos riesgos que corresponden al seguro”.

**b. Del Consejo de Estado de 17 de junio de 1992**

Este Tribunal confirmó el fallo proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, bajo las siguientes razones:

1. La Corporación ya se ha pronunciado en anteriores oportunidades en el sentido de precisar que la acción de tutela se encamina a proteger derechos fundamentales y éstos sólo pueden predicarse de los seres humanos.

2. Con base en lo anterior, las personas colectivas como la que actúa en el presente caso no están legitimadas para el ejercicio de la acción de tutela.

3. En la sentencia de mayo 12 de 1992, la Sala de lo Contencioso Administrativo dijo sobre el tema:

“La Sala estima con base en los anteriores planteamientos doctrinarios que no pueden ser titulares de derechos fundamentales sujetos que no son esenciales sino de creación meramente artificial. Si lo fundamental, lo esencial, lo natural es el hombre, sólo él puede ser titular de los derechos fundamentales.”

**II. COMPETENCIA**

La Corte es competente para revisar los presentes fallos de tutela, competencia que encuentra su fundamento en el artículo 86 inciso 2o. y 241 numeral 9o. de la Constitución Nacional, en concordancia con el artículo 42 numeral 7o. del Decreto 2591 de 1991.

**III. CONSIDERACIONES.**

La presente acción de tutela fue promovida por la Sociedad Transportadora de los Andes S.A. contra la Resolución No. 006 del 4 de marzo de 1992, expedida por el Gerente Financiero y el Jefe de Tesorería y Cobranzas del Instituto de Seguros Sociales, Seccional Cundinamarca D. C., por la cual se declara la existencia de una deuda en contra de la sociedad actora y a favor del Instituto de los Seguros Sociales, Seccional Cundinamarca, por concepto de aportes patrono-laborales irregularmente descargados del debido cobrar, se le declara la mora, se le fijan intereses, de le impone una sanción y se le ordena su pago.

Dicha sociedad alega que a través de la investigación que se le siguió para determinar la obligación a su cargo y concretamente con el acto administrativo sancionatorio, es decir la Resolución No. 06 del 4 de marzo de 1992, se le violó su derecho al debido proceso y el derecho a la seguridad social de sus trabajadores.

Por esta circunstancia y de conformidad con los hechos descritos como antecedentes, la Corte estima que los puntos a resolver dentro de la presente controversia jurídica, son:

1. Posibilidad procesal de que la acción de tutela sea ejercida por personas jurídicas.

## T-051/93

### 2. Improcedencia de la acción de tutela:

2.1 Por existir otro medio de defensa judicial a su alcance.

2.2 Porque la imposición de las prestaciones económicas de la Resolución No. 000006 de 4 de mayo de 1992, no conlleva perjuicio irremediable al tenor del artículo 1o. del Decreto 306 de 1992.

En este orden de ideas, entra esta Corporación a estudiar y evaluar los temas propuestos, en el orden antes señalado:

### 1. Posibilidad procesal de que la acción de tutela pueda ejercerse por personas jurídicas

Dentro de la legislación colombiana, se contemplan dos clases de personas; las naturales y las jurídicas, en la forma en que lo establece el artículo 73 del Código Civil. Se define a las primeras en el artículo 74 como todos los seres humanos y respecto de las personas jurídicas el artículo 633 de esa misma codificación señala: se llama persona jurídica, una persona ficticia, capaz de ejercer derechos y contraer obligaciones civiles, y de ser representada judicial y extrajudicialmente.

La expresión del artículo 86 de la Constitución Nacional "Toda persona tendrá acción de tutela..." se refiere indistintamente en forma genérica tanto a las personas naturales como a las jurídicas expresamente constituidas conforme a la ley.

Observa esta Corte que sí es procedente el ejercicio de la acción de tutela por parte de las personas jurídicas y así lo ha expresado en varias providencias esta Corporación. En sentencia de tutela No. 411 de 17 de junio de 1992, la Sala Cuarta de revisión, dijo:

"Para los efectos relacionados con la titularidad de la acción de tutela se debe entender que existen derechos fundamentales que se predicen exclusivamente de la persona humana, como el derecho a la vida y la exclusión de la pena de muerte (artículo 11); prohibición de desaparición forzada, torturas, tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (artículo 12, el derecho a la intimidad familiar (artículo 15); entre otros.

Pero otros derechos ya no son exclusivos de los individuos aisladamente considerados, sino también en cuanto se encuentran insertos en grupos y organizaciones, cuya finalidad sea específicamente la de defender determinados ámbitos de libertad o realizar los intereses comunes.

En consecuencia, en principio, es necesario tutelar los derechos constitucionales fundamentales de las personas jurídicas, no *per se*, sino que en tanto que vehículo para garantizar los derechos constitucionales fundamentales de las personas naturales, en caso concreto, a criterio razonable del Juez de Tutela."

Igual pronunciamiento hizo la Sala Tercera de revisión de tutelas en sentencia No. 430 de 24 de junio de 1992, cuando señaló:

"Cuando el artículo 86 de la Constitución establece que 'toda persona tendrá acción de tutela para reclamar (...) por sí misma o por quién actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública', 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.

Observa la Corte, sin embargo, que para el ejercicio de la acción de tutela, cuando una persona natural actúe a nombre de una jurídica es necesario acreditar la personería correspondiente y su representación; si bien, como lo dice el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991, los poderes se presumirán auténticos, deben presentarse.”

La Constitución Colombiana en el Capítulo II, Título I, expresamente se refiere a los Derechos Fundamentales, concepto en sentir de esta Corporación, amplio en cuanto a su contenido pues ellos no sólo van referidos a la especie humana sino que en algunos casos van más allá del ser, del individuo, de la persona natural y se hacen extensivos a las personas jurídicas que como se vió, en Colombia tiene capacidad para ejercer derechos y contraer obligaciones. Habrá entonces de examinar el derecho fundamental de que se trate, para establecer si en el caso concreto, puede ser objeto de violación en cuanto hace a las personas jurídicas. Y yendo al caso *sub lite*, lógicamente dentro del ejercicio de esos derechos está el de incoar la acción de tutela cuando se trata del debido proceso que puede lesionarse al desconocerse procedimientos y ritualidades previamente establecidos en la ley para las actuaciones administrativas y judiciales, en las cuales son partes procesales las personas jurídicas.

Es decir que al igual que las personas naturales, las personas jurídicas, habilitadas también para ejercer derechos y contraer obligaciones, pueden actuar dentro de un proceso como partes y por ello también ha de respetárseles el derecho al debido proceso previsto en el artículo 29 de la Carta. Valga anotar que esta Corporación ha tenido la oportunidad de examinar el derecho al debido proceso en las sentencias T-606, T-602, T-599, T-584, T-581, T-462, T-503, T-531, T-541, T-552, T-401, T-440, T-453, T-11 y T-13.

Por las razones anteriores esta Corte no está de acuerdo con la tesis expuesta por el H. Consejo de Estado en el presente caso, cuando sostiene que las personas jurídicas no pueden ser titulares de derechos fundamentales.

## **2. Improcedencia de la acción de tutela**

### **2.1. Existe otro medio de defensa judicial al alcance del peticionario**

La acción de tutela es un procedimiento especial incorporado a nuestro Estado de Derecho en la Constitución Nacional de 1991, como un mecanismo ágil y eficaz para la protección de los derechos fundamentales constitucionales cuando ellos se vean amenazados o se haya vulnerado el derecho. Se le considera la figura jurídica más importante y novedosa dentro del sistema de la administración de justicia en Colombia, por lo que ella representa un avance indubitable dentro de la gestión judicial, dentro de los postulados consagrados en el Preámbulo de la Constitución cuando habla de “*asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia*” y cuando señala en su artículo 2o. como fin esencial del Estado “*asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo*”, objetivos que jamás se llegarían a cumplir si dentro de la organización y estructura del Estado no se diera a sus habitantes las herramientas jurídicas para que sus derechos no se conviertan en meras expectativas, sino que tengan plena vigencia y disfrute completo por parte de sus titulares.



demandante, la cual tiene la opción de solicitar la nulidad del acto administrativo impositivo y la consiguiente restitución del derecho y de esta manera conseguir que las cosas vuelvan al estado anterior es decir, que no haya lugar a que se le cobre lo que el accionante ha denominado como pago de lo debido, porque según él se encuentra a paz y salvo con el Instituto de Seguros Sociales por las mesadas relacionadas en la Resolución.

Dicha Resolución es también susceptible de suspensión provisional ante el juzgador administrativo, mecanismo éste a través del cual se persigue dejar en forma inmediata, sin efectos, el acto administrativo impugnado cuando desconozca una norma de superior categoría de manera flagrante, decisión judicial pronta, ágil y eficaz que vuelve las cosas momentáneamente al estado anterior a la producción del acto presuntamente violatorio de los derechos.

Al respecto el artículo 152 del Código Contencioso Administrativo, señala: "*El Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos podrán suspender los actos administrativos mediante los siguientes requisitos:*

1. *Que la medida se solicite y se sustente de modo expreso en la demanda y por escrito separado, presentado antes de que sea admitida.*

2. *Si la acción es de nulidad, basta que haya manifiesta infracción de una de las disposiciones invocadas como fundamento de la misma, por confrontación directa o mediante documentos públicos aducidos con la solicitud.*

3. *Si la acción es distinta a la de nulidad, además se deberá demostrar, aunque sea suMariamente, el perjuicio que la ejecución del actodemandado causa o podría causar al actor".*

Es decir que la acción de tutela en todo caso no puede en ningún momento reemplazar la actividad jurisdiccional, ya que si ésta se encuentra instituida para dirimir las controversias, a ella ha de acudirse (Art. 86 inciso 3o. de la C.N).

No podrá entonces la tutela suplir la inactividad del interesado de no haber ocurrido en su momento al órgano judicial. Si se encuentra en tiempo para ello, ha de utilizar este expediente jurisdiccional de todas maneras. En el evento *sub lite* la misma sociedad actora afirma que no interpuso los recursos de la vía gubernativa contra la Resolución 006 y acudió al recurso de revocatoria directa ante el I.S.S. Mas éste al resolverlo mediante la Resolución 0094 de 24 de abril de 1992 lo inadmitió con el argumento de que ella hizo uso de los mencionados recursos gubernativos, de conformidad con el artículo 70 del C.C.A.

## **2.2 No se configura el perjuicio irremediable.**

Como si lo anterior fuera poco, no existe en el presente caso un perjuicio irremediable, según lo previene el artículo 1o. del Decreto 306 de 1992; al entenderse éste como el perjuicio que sólo puede ser reparado en su integridad mediante una indemnización, las prestaciones que se reclaman en el caso *sub iudice* son exclusivamente de índole económica, que en caso de prosperidad de la acción de tutela, puedan ser reembolsados a la sociedad demandante los dineros del caso.

Del mismo modo, no se considera que el perjuicio tenga el carácter de irremediable cuando el interesado puede solicitar a la autoridad competente que se disponga el

restablecimiento o protección del derecho, mediante la adopción de disposiciones como las siguientes:

(...)

*"e. Orden de restitución o devolución de una suma de dinero pagada por razón de una multa, un tributo, una contribución, una tasa, una regalía o a cualquier otro título; revisión o modificación de la determinación administrativa de una obligación de pagar una suma de dinero; o declaración de inexistencia de esta última..." (art. 1o. citado)* presupuestos éstos que se dan en forma expresa en el acto administrativo proferido por el Instituto de los Seguros Sociales en el cual se impone la obligación de pagar sumas de dinero a la sociedad Transportadora de los Andes, Sotrandes S.A., de la índole antes señalada, que serían objeto de restitución en su misma cuantía si la acción de tutela fuera exitosa.

En mérito de lo expuesto, la Sala de Revisión de tutelas de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

**R E S U E L V E:**

Primero. CONFIRMAR las providencias de la Sección Cuarta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado de fecha siete (7) de mayo de 1992 y del diecisiete (17) de junio de 1992, respectivamente, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

Segundo. Comunicar la presente decisión a la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado y a la Sección Cuarta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, para que a través de este último despacho sea notificado el presente fallo a las partes, conforme a lo dispuesto en el artículo 36 del Decreto 2591, con entrega de esta sentencia.

Cópiese, pùbliquesse, comuníquese, insértese en la Gaceta Constitucional y cúmplase.

Comuníquese y notifíquese.

SIMON RODRIGUEZ RODRIGUEZ, Magistrado Ponente.

CIRO ANGARITA BARON, Magistrado

Con salvamento de voto

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO, Secretaria General

La suscrita Secretaria General de la Corte Constitucional hace constar que el honorable Magistrado JAIME SANIN GREIFFENSTEIN, no firma la presente Sentencia por encontrarse en uso de permiso justificado para asistir a Sala de Revisión.

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO, Secretaria General

**SENTENCIA No. T-063  
de febrero 23 de 1993**

**DERECHO A LA INTIMIDAD/DERECHO A LA HONRA/DERECHO  
AL BUEN NOMBRE**

*El petente que estaba a órdenes de la jurisdicción de los Jueces Regionales, consideró que el Presidente había vulnerado varios de sus derechos fundamentales - tales como la intimidad, la honra y el buen nombre -, pues el hecho de que se encontrara en esa concreta situación jurídica no lo convertía ni en asesino ni en criminal. De la genérica afirmación del Presidente de la República no puede deducirse una directa y concreta violación de los derechos a la honra, a la intimidad y al buen nombre del solicitante.*

Ref.: Expediente: T-1002.

Actor: Sergio Luis Restrepo Restrepo.

Magistrado Ponente: Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ.

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Ciro Angarita Barón, Eduardo Cifuentes Muñoz y José Gregorio Hernández Galindo,

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

en el proceso de acción de tutela de SERGIO LUIS RESTREPO RESTREPO contra del SEÑOR PRESIDENTE DE LA REPUBLICA.

ANTECEDENTES

1. El señor SERGIO LUIS RESTREPO RESTREPO, por intermedio de apoderado, interpuso acción de tutela contra el señor Presidente de la República, César Gaviria Trujillo, por considerar que en su discurso de radio y televisión con ocasión de la declaratoria del Estado de Conmoción Interior en todo el territorio nacional el 10 de julio de 1992, al sostener que con ella se "evitó la posible liberación de centenares de asesinos y criminales", vulneró sus derechos a la intimidad y a la honra. Como pretensión subsidiaria, el petente solicitó que se decretara su libertad, con fundamento en los hechos objeto de una acción de tutela presentada anteriormente, la cual fue negada en segunda instancia por el Tribunal Superior de Bogotá, mediante sentencia de febrero 13 de 1992 y no fue seleccionada para revisión por la Corte Constitucional.

2. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por sentencia de agosto 28 de 1992, rechazó la acción de tutela solicitada. En cuanto a la pretensión principal, consideró el Tribunal que cuando el Presidente de la República dijo "evitamos la posible liberación de centenares de asesinos y criminales", no se refirió directamente a Sergio Restrepo, con nombre propio, y por lo tanto no hubo vulneración de derechos.

En cuanto a la tutela subsidiaria, afirmó que era claro que el Tribunal Superior de Bogotá había revocado la sentencia de primera instancia que inicialmente le concedió la tutela al peticionario, por lo cual era improcedente la tutela.

3. La providencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca no fue impugnada, razón por la cual fue remitida el 7 de Septiembre de 1992 a la Corte Constitucional.

#### FUNDAMENTOS JURIDICOS

##### **Derechos a la intimidad, a la honra y al buen nombre**

1. En julio de 1992, el Presidente de la República decretó el estado de conmoción interior. En el discurso radiotelevisado en el que el jefe del Estado explicó los alcances de su decisión, manifestó que con la decisión se evitaba la posible liberación de centenares de asesinos y criminales que estaban a órdenes de los jueces regionales.

Sergio Luis Restrepo, que para ese entonces estaba a órdenes de dicha jurisdicción, consideró que el Presidente había vulnerado varios de sus derechos fundamentales - tales como la intimidad, la honra y el buen nombre -, pues el hecho de que se encontrara en esa concreta situación jurídica no lo convertía ni en asesino ni en criminal. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca negó la acción de tutela por considerar que el Presidente no se había referido al peticionario de manera expresa y directa.

Esta Sala comparte las razones expuestas por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, pues el derecho a la honra garantizado en el artículo 21 de la constitución no puede verse afectado por una afirmación genérica del tipo de la que formuló el Presidente. Además, no se afirmó que las personas a órdenes de los jueces regionales fueran todos asesinos y criminales.

De la genérica afirmación del Presidente de la República no puede deducirse una directa y concreta violación de los derechos a la honra, a la intimidad y al buen nombre del solicitante.

**T-063/93**

**Petición subsidiaria de libertad**

2. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca desestimó la tutela subsidiaria que se había interpuesto de manera simultánea con la solicitud de protección de la intimidad y la honra, por considerar que sobre el tema del derecho a la libertad y al debido proceso ya existía sentencia de tutela definitiva proferida por el Tribunal Superior de Bogotá. El Tribunal, estima esta Sala dio cabal aplicación a lo preceptuado en el artículo 37 del decreto 2591 de 1991.

La Sala de Revisión acoge plenamente las razones expuestas en la sentencia revisada para denegar la acción de tutela subsidiaria.

**DECISION**

En mérito de lo expuesto, la Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional

**RESUELVE :**

Primero. CONFIRMAR la sentencia de agosto 28 de 1992, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante la cual se denegaron las tutelas principal y subsidiaria instauradas por el señor Sergio Restrepo Restrepo.

Segundo. LIBRESE comunicación al mencionado Tribunal con miras a que se surta la notificación de esta providencia, según lo establecido en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

**CIRO ANGARITA BARON, Magistrado**  
Con salvamento de voto

**EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, 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 veintitrés (23) días del mes de febrero de mil novecientos noventa y tres (1993).

**SALVAMENTO DE VOTO A LA SENTENCIA No. T-063 DE FEBRERO 23 DE 1993**

**DERECHO DE PETICION-Vulneración/DERECHO A LA LIBERTAD-  
Vulneración (Salvamento de voto)**

*Durante el periodo prolongado de arbitraria reclusión el actor hizo 12 peticiones ante el Ministerio de Justicia, la Procuraduría General de la Nación, la Presidencia de la República y otras autoridades, todas las cuales no recibieron respuesta alguna. La vulneración del derecho de petición produjo así la consiguiente vulneración del derecho a la libertad.*

**PRESIDENTE DE LA REPUBLICA-Responsabilidad/DERECHOS  
FUNDAMENTALES-Vulneración (Salvamento de voto)**

*Según el mandato del artículo 248 de la Constitución Nacional, únicamente las condenas proferidas en sentencias judiciales definitivas tienen la calidad de antecedentes penales y contravencionales. Por tanto, las acusaciones genéricas de responsabilidad deben sustentarse en dichas providencias, más aún cuando provienen del jefe del Estado, símbolo de la unidad de la Nación. Como éstos, muchos otros hechos que obran en el expediente fueron ignorados u olvidados, en menoscabo de los derechos fundamentales del peticionario.*

**TUTELA SUBSIDIARIA (Salvamento de voto)**

*La sentencia de la cual disiento rinde culto ciego al principio de la cosa juzgada cuando confirma la providencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en relación con la tutela subsidiaria que el peticionario solicitó también en su momento.*

**¿EX FACTO ORITUR JUS?**

En mi condición de autor del proyecto de fallo improbad, debo reconocer que la sentencia de la cual me separo tiene una coherencia interna paradigmática, atribuible tal vez a su extrema brevedad. En efecto, el lector desprevenido encontrará una perfecta correspondencia entre los "Antecedentes" -resumen de los hechos- y los "Fundamentos jurídicos" en que reposa este proveído. Si los hechos fueran realmente los que el fallo dice que son, él resistiría airoso todo cuestionamiento.

Sucede, sin embargo, que los hechos no son los que la sentencia dice que son. Porque la necesidad de relatar únicamente aquéllos que justifican la decisión, llevó a mis colegas a omitir otros elementos de juicio fundamentales para la justa comprensión del caso, tal como adelante se señalará.

Ha tenido, pues, lugar un uso sorprendente del método clásico para impartir justicia. Desde los primeros años se le enseña al estudiante de derecho que para resolver problemas jurídicos debe ante todo saber distinguir con criterio vigilante los hechos relevantes de cada caso de aquellos que no lo son. Esta sentencia, por el contrario, distinguió entre los hechos relevantes para una decisión *a priori* y los que no eran tales y optó, ostensiblemente, por tener en cuenta tan sólo los primeros.

Dicho en otros términos, la coherencia interna de esta sentencia contrasta abiertamente con su falta de coherencia con los hechos que obran en el expediente. Un cuaderno de más de 300 folios quedó convertido, como por arte de magia, en un resumen de 4 párrafos contenido en una de las cuatro hojas de que consta la providencia, vale decir, su contenido de información substancial es 15 veces menor al del proyecto original improbad. Así las cosas, no es posible enterarse de los hechos relevantes del caso que indican a las claras que hubo una evidente vulneración de derechos fundamentales del peticionario. Mis colegas prefirieron olvidarlos -tal vez en aras de salvaguardar la coherencia interna de la sentencia- sin reparar en el sacrificio de la justicia material.

Por eso en la decisión no se menciona el hecho incuestionable de que el peticionario estuvo arbitrariamente detenido por cuenta del Ministerio de Justicia durante más de 7 meses sin que sus numerosas peticiones de libertad fueran resueltas por autoridad alguna. El Gobierno -expectante frente a los desarrollos que tuvo el tema de la no extradición en la Asamblea Nacional Constituyente- prefirió guardar silencio y prolongar la detención del peticionario, no obstante que se habían vencido ampliamente los términos consagrados en el artículo 668 del antiguo Código de Procedimiento Penal para resolver la solicitud de extradición. De acuerdo con dicha norma, el peticionario tenía derecho a la libertad incondicional a partir del 13 de noviembre de 1990. Pero el Gobierno por sí y ante sí lo retuvo -sin el lleno de formalidades legales- por cerca de 8 meses. Sólo en julio de 1991 decidió ponerlo a disposición de la jurisdicción de orden público, la cual entonces sí le dictó auto de detención con el cumplimiento de las formalidades legales.

Es de destacar que durante este periodo prolongado de arbitraria reclusión, el actor hizo 12 peticiones ante el Ministerio de Justicia, la Procuraduría General de la Nación, la Presidencia de la República y otras autoridades, todas las cuales no recibieron, como ya se dijo, respuesta alguna. La vulneración del derecho de petición produjo así la consiguiente vulneración del derecho a la libertad. En estas condiciones, sorprende el silencio que al respecto mantiene la mayoría de la Sala.

De otra parte, el peticionario interpuso una acción de tutela que fue concedida por el Juzgado Primero Penal del Circuito de Santafé de Bogotá el cual ordenó su libertad incondicional. Con todo, el Juzgado de Orden Público desconoció olímpicamente la orden de tutela y mantuvo al peticionario detenido, situación en la cual aún hoy permanece.

Tal vez la brevedad misma del fallo determinó que el tema de la vulneración del derecho a la honra y a la intimidad sólo fuera objeto del siguiente comentario:

“De la genérica afirmación del Presidente de la República no puede deducirse una concreta y directa violación de los derechos a la honra, a la intimidad y al buen nombre del solicitante.”

Como se ve, la mayoría no estimó prudente siquiera recordarle al Presidente que, según el mandato del artículo 248 de la Constitución Nacional, únicamente las condenas proferidas en sentencias judiciales definitivas tienen la calidad de antecedentes penales y contravencionales. Por tanto, las acusaciones genéricas de responsabilidad deben sustentarse en dichas providencias, más aún cuando provienen -en este caso- del jefe del Estado, símbolo de la unidad de la Nación.

Como éstos, muchos otros hechos que obran en el expediente fueron ignorados u olvidados, en menoscabo de los derechos fundamentales del peticionario. La posición mayoritaria pareció inspirada en el propósito de evitar a toda costa que mediante la estrategia de incoar una tutela principal y otra subsidiaria pudiera simplemente quererse revivir los efectos de una primera acción de tutela revocada por el Tribunal Superior de Bogotá en providencia del 13 de febrero de 1992. Esta conducta de la Sala guarda alguna similitud con un extraño síndrome que apareció en el país con motivo de la sorpresiva derrota inflingida por parte del seleccionado del Camerún a nuestra selección en el campeonato mundial de fútbol -celebrado en Italia en 1990-.

Por eso, en aras de la prevalencia de los altos intereses de la justicia material, propuse en el proyecto de fallo improbadamente revocar el mencionado proveído del Tribunal Superior de Bogotá, declarar vulnerados los derechos de petición y de libertad del actor por las omisiones provenientes del Ministerio de Justicia y proceder a derivar de ellas las correspondientes consecuencias jurídicas: ordenar en abstracto la indemnización del daño emergente causado al peticionario y remitir copia del proceso a la Procuraduría a fin de que se investigaran las omisiones esbozadas en el mismo proyecto.

De otra parte, no puedo menos que señalar que la sentencia de la cual disiento rinde culto ciego al principio de la cosa juzgada cuando confirma la providencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en relación con la tutela subsidiaria que el peticionario solicitó también en su momento. Víctima tal vez del síndrome Camerún -o temor a los goles sorpresivos-, el ponente olvidó que otrora defendió con vehemencia la primacía del derecho sustancial y de la justicia material sobre el principio de la cosa juzgada, tanto en la sentencia T-006 de 1992 como en el salvamento de voto conjunto a la sentencia C-523 del 1o. de octubre de 1992.

Por todo lo anterior, salvo mi voto, como contribución modesta al seguro advenimiento de mejores días para la justicia, la paz y la confianza plena en que a los Jueces de la República bastará ciertamente darles los hechos para que reconozcan y protejan -ajenos a toda prevención- los derechos fundamentales de la persona humana.

Fecha, *ut supra*.

CIRO ANGARITA BARON, Magistrado



**SENTENCIA No. T-064  
de febrero 23 de 1993**

**IGUALDAD DE OPORTUNIDADES/DERECHO A LA EDUCACION/  
DERECHOS FUNDAMENTALES**

*La igualdad de oportunidades educativas supone que cada cual tenga la posibilidad de satisfacer los deseos de recibir una educación compatible con sus capacidades a fin de lograr la preparación más adecuada para alcanzar las metas que cada ser humano se proponga en una sociedad determinada por la competencia creciente -y a veces despiadada- en la cual el éxito material y deslumbrante termina por desplazar elementales exigencias de solidaridad, como la búsqueda de un sentido en el aprontamiento para vivir una existencia digna del hombre. La niña fue objeto de un tratamiento claramente discriminatorio que vulnera su derecho a la igualdad, sin razón alguna que lo justifique, lo cual implicó también -dentro de las circunstancias particulares del lugar de su residencia- el desconocimiento claro de la igualdad de oportunidades educativas a que tiene derecho por sus bien probadas capacidades y antecedentes culturales y sociales. La educación es un servicio público con función social y, en tratándose de los niños, un derecho fundamental prevalente.*

**DERECHO A ESCOGER EDUCACION**

*Cuando el Estado reconoce a los padres de familia el derecho a escoger el tipo de educación para sus hijos menores es claro que parte del supuesto de que todas las diversas alternativas sean acordes con los valores, principios y normas de la Constitución vigente. De ningún modo ha de entenderse que esa libertad sea un instrumento para eludir sus mandatos. Como derecho de la persona, la educación no puede menos que permitir el acceso efectivo a los bienes y valores de la cultura con estricta observancia del principio de igualdad de oportunidades, tal como se desprende del texto y el espíritu de las diversas normas en que el Constituyente quiso plasmar su voluntad. En Colombia ningún tipo de educación puede vulnerar los valores, principios y derechos consagrados en la Constitución del 91.*

Ref.: Expediente 6687

Peticionaria: María Eugenia Montoya

Procedencia: Tribunal Superior de Cali - Sala Civil

Temas:

- La educación en la Constitución Nacional.
- Importancia social de la educación.
- La educación como servicio público.
- Función de las instituciones educativas.
- La igualdad de oportunidades educativas.
- La educación de los niños: un derecho fundamental prevalente

Magistrado Ponente: Dr. CIRO ANGARITA BARON

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Ciro Angarita Barón, Eduardo Cifuentes Muñoz y José Gregorio Hernández Galindo

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

en el proceso de acción de tutela promovido por la señora Eugenia Montoya Jiménez contra el Colegio Bolívar de la ciudad de Cali.

#### I. ANTECEDENTES

El negocio llegó a conocimiento de esta Corte por la vía ordinaria de la remisión que hizo el Tribunal Superior de Cali para su eventual revisión, en virtud de lo dispuesto por el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991.

Con base en los artículos 86 de la Constitución Política y 33 del Decreto 2591 de 1991, la Sala de Selección correspondiente de la Corte Constitucional eligió, para efectos de su revisión, la acción de tutela de la referencia.

Por reparto correspondió el negocio a esta Sala, la cual lo recibió formalmente el día 4 de diciembre de 1992 y entra ahora a dictar sentencia de revisión.

#### 1. La acción

El día 13 de septiembre de 1992, la señora María Eugenia Montoya Jiménez, en calidad de representante legal de su hija menor Sara Ramírez Montoya, impetró acción de tutela ante el Juez de Familia (reparto) de la ciudad de Cali, por medio de apoderado judicial.

#### 2. Hechos

2.1 La peticionaria contrajo matrimonio con el señor Gabriel Ramírez de cuya unión nació la menor Sara Ramírez Montoya, en el Estado de California, Estados Unidos, donde los padres se encontraban residenciados.

## T-064/93

2.2 A su regreso al país, -hace aproximadamente unos 9 meses-, la familia se estableció en la ciudad de Cali para continuar las labores profesionales de los padres.

2.3 Con el ánimo de brindarle una educación bilingüe a su hija menor, sus padres decidieron presentar una solicitud de ingreso al Colegio Bolívar para el grado kinder.

2.4 Junto con la menor Sara presentaron solicitud de ingreso al mencionado colegio otros tres niños. El Comité de Admisiones debía escoger solamente a uno de los cuatro candidatos ya que sólo había un cupo para el grado kinder.

2.5 Los menores fueron sometidos a unos exámenes psicológicos y de conocimientos, de los cuales obtuvieron resultados satisfactorios tres de ellos, incluida la niña Ramírez. En el expediente obra copia del resultado de la entrevista personal con la psicóloga, documento del cual se deduce que ella tuvo menos observaciones negativas que los otros dos niños que también obtuvieron resultados satisfactorios.

2.6 Según versión de la madre, su hija no fue admitida porque su marido no contaba con referencias de personas vinculadas al colegio. Al parecer, él nunca había residido en Cali, razón por la cual no le era fácil obtener referencias personales en esa ciudad. Las que se allegaron a la solicitud eran todas relativas a la peticionaria. Este hecho no fue desvirtuado en el proceso de tutela por las directivas del colegio.

2.7 Finalmente, el cupo fue otorgado a uno de los otros dos niños, de nacionalidad estadounidense.

### 3. Solicitud de tutela

El apoderado de la peticionaria considera que:

*"La conducta discriminatoria asumida por el Colegio Bolívar al negarle a la menor Sará Martínez Montoya su ingreso como estudiante, no obstante haber cumplido con todos los requisitos exigidos por éste, configuran un abierto atropello a los derechos fundamentales consagrados en los artículos 13, 15, 16, 18, 20 de la Constitución Nacional, y demás normas concordantes."*

Con fundamento en lo anterior, solicitó el 9 de septiembre de 1992 que

*"... se ordene la protección y restitución inmediata del derecho fundamental a la Libertad de Igualdad de que habla el artículo 13 de la Constitución Nacional, ordenando al Colegio Bolívar que de inmediato ordene la inscripción y el ingreso a dicho ente educativo como alumna de kinder a la menor Sara Martínez Montoya ."* (Destacamos) (fl. 25)

### 3. Pruebas

El expediente llegó a la Corte Constitucional con las siguientes pruebas:

- Carta enviada a la familia Ramírez Montoya por el Rector del Colegio Bolívar donde se les comunica que su hija no fue admitida en dicha institución (folio No. 45).

- Resultados obtenidos por los menores en las pruebas practicadas por el Colegio durante el proceso de admisión (folios No. 46, 100, 110, 119).

- Estatutos del Colegio Bolívar (folios No. 47- 53).

- Copia de la audiencia pública practicada por el Juzgado Primero de Familia de la ciudad de Cali a la peticionaria y al Rector del Colegio demandados (folios No. 64-67).

- Escrito presentado por el Rector del Colegio donde expresa las razones por las cuales el Comité de Admisiones decidió otorgarle el cupo disponible al niño Daniel Farris Young (folios Nos. 70, 71).

- Escrito presentado por el Rector donde transcribe los criterios específicos aprobados por la Junta Directiva para la selección de los estudiantes que desean ingresar a kínder (folios Nos. 72, 73).

- Resumen de los resultados de las solicitudes para kínder para el año 92-93 (Folio No. 79).

- Copia de la continuación de la audiencia pública practicada al Rector del Colegio Bolívar (folio No. 125).

#### 4. Sentencia de primera instancia

En decisión del 17 de septiembre de 1992, el Juzgado Primero de Familia de Cali negó la acción de tutela por las siguientes razones:

- El Colegio Bolívar no se comprometió a otorgar el cupo a los solicitantes con el solo hecho de llenar los requisitos establecidos en los formatos de admisiones. Para ello, entran en juego una serie de factores que serán analizados en su debido momento por el Comité de Admisiones. La anterior disposición fue conocida y aceptada por la peticionaria cuando entregó su solicitud de ingreso.

- Igualmente, considera el Juzgado que el Comité de Admisiones, se ciñó a los lineamientos trazados por la Junta Directiva para la admisión de estudiantes en el Colegio Bolívar.

#### 5. Impugnación

En escrito presentado el 21 de septiembre de 1992, el apoderado de la actora impugnó la mencionada sentencia con los siguientes argumentos :

“Que la razón para desechar a la menor Sara Ramírez Montoya hace referencia al reglamento interno del Colegio Bolívar, que atendiendo una tabla específica, aprobada por los miembros de la junta de socios o propietarios, determina unas *preferencias en favor de determinadas personas* en razón a circunstancias que a todas luces son excluyentes y atentan contra el principio de la igualdad consagrado en el artículo 13 de la Constitución Nacional.”

(...) “Si bien es cierto, el hecho de la presentación de los documentos y solicitud de admisión no corresponden a una aprobación tácita de la menor para su ingreso, no es menos cierto que lo menos que se busca es que la institución educativa sea lo más justa posible al momento de su selección y que todos los solicitantes serán tratados en igual forma y bajo las mismas condiciones”.

“El derecho a la igualdad consagrado en el artículo 13 de la Constitución Nacional es un *derecho fundamental* sobre el cual no cabe ni puede haber una renuncia tácita o expresa de él, motivo por el cual, la carta firmada por la madre de la menor, en ningún momento se puede tomar como tal.” (fl. 144)

## 6. Sentencia de segunda instancia

Mediante sentencia del 23 de octubre de 1992, el Tribunal Superior de Cali -Sala de Familia- decidió confirmar la sentencia de primera instancia con base en las siguientes consideraciones:

“Informan las diligencias que a la accionante se le permitió inscribir a su hija para presentar los exámenes y agotar las demás diligencias a que todos se tienen que someter con la finalidad de ingresar al establecimiento. La señora Montoya sostiene que si su hija obtuvo un resultado satisfactorio en las pruebas a que fue sometida, no había razón para que no se la aceptara como alumna. Pero ciertamente la señora Montoya sólo ‘presume’ que esa no aceptación constituye ‘discriminación o limitación de las oportunidades’ a que tiene derecho su hija.”

(...) “Pero la presunción de la accionante adolece de lo siguiente: en primer lugar, no concreta el motivo de la discriminación, vale decir, no precisa por qué tipo de causa se dio ese fenómeno y en segundo lugar, no aporta prueba alguna acerca de su dicho, pues se queda en la mera presunción que deja huérfana de cualquier demostración. No tiene en cuenta la quejosa que el hecho de que se le hubiera permitido inscribir a la niña, someterla a los exámenes, entrevista, etc., ya constituía el comienzo de la oportunidad que le proporcionaba el establecimiento, pero que de otro lado, no significaba, como no significa en ninguna institución de enseñanza elemental, secundaria o universitaria, que ya es patente para ingresar efectivamente. La señora Montoya tenía que contar, porque así se lo hicieron saber las directivas del colegio, con que el hecho de que se inscribiera a la menor y se cumplieran las demás actividades, no significaba que ya por ese hecho tenía logrado el cupo, sino que probablemente imaginó como cierta esa probabilidad”.

(...)“ El hecho de que se hayan tenido en cuenta esos otros criterios, en ningún momento significa que equivalió a una discriminación o trato inferior para la menor Sara porque es de entender, que si sólo había un cupo disponible, podía dársele a cualquiera de los tres aspirantes, sin que los otros dos tuvieran que sentirse discriminados...”.

(...)“ Todo indica que en el evento que se examina, se trató simplemente de una falta física de cupos para que pudieran ingresar no sólo la menor Sara, sino el otro niño de nombre Juan Manuel Yanguas Arbeláez, quien también pasó las pruebas, pero no puede tenerse en puridad de verdad como trato discriminatorio o inferiorizante, el hecho de que por ausencia de más cupos no haya podido ingresar la hija de la accionante” (fs. 9 y ss)

## II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

La Corte Constitucional es competente para efectuar esta revisión según lo previsto en los artículos 86 y 241, numeral 9 de la Constitución Política y 31, 32 y 33 del Decreto 2591 de 1991.

Puesto que el colegio involucrado en el presente caso presta el servicio público de educación y se trata de proteger los derechos consagrados en los artículos 13 y 27 de la Constitución vigente, es claro también que procede la acción de tutela contra acciones

y omisiones de dicha entidad, en virtud de lo dispuesto por el numeral 1 del artículo 40 del Decreto 2591 de 1991.

Los hechos materia del caso *sub lite* conducen a esta Sala a formular algunas consideraciones acerca de los siguientes aspectos fundamentales previos: la educación en la Constitución Nacional (1), su importancia social (2), su carácter de servicio público (3), la labor de las instituciones educativas (4), la igualdad de oportunidades educativas (5), la educación de los niños: un derecho fundamental (6) y análisis del caso concreto (7), los cuales habrán de proveer los elementos adecuados para sustentar el presente fallo.

### **1. La educación en la Constitución Nacional**

Algunos estudiosos caracterizan con razón los desarrollos constitucionales de la educación a partir de 1886 en los siguientes términos:

“ A lo largo de nuestra historia la educación ha sido uno de los temas prioritarios que han ocupado el discurso jurídico y político. En el campo constitucional las previsiones del Constituyente de 1886 sobre la enseñanza fueron una reacción contra el radicalismo liberal, y tenían una orientación filosófica bien definida en la cual se otorgaba un papel trascendental a la Iglesia Católica. La reforma de 1936 introdujo profundos cambios a la orientación confesional de la educación y amplió el radio de la Constitución hacia el proceso de modernización y de masificación de la enseñanza. La Constitución de 1991 reconoce la importancia de este debate histórico sobre la enseñanza, de tal suerte que introduce disposiciones en materia de libertad religiosa, en el ámbito educativo y perfecciona los instrumentos para alcanzar la modernización y masificación de la enseñanza. Sin embargo, da un paso adelante, al buscar garantizar la protección de este derecho, al abrir el debate a temas nuevos como el de la investigación y al enmarcar esta libertad dentro del modelo de la democracia participativa.

A diferencia del art. 41 de la Constitución anterior, en el texto del art. 27, no se consagran facultades de intervención, ni limitaciones de ninguna índole. Lo anterior, constituye un avance notable por cuanto garantiza un mayor respeto por el derecho, el cual ya no se supedita en su contenido a la intervención del Estado en esta materia.”<sup>1</sup>

### **2. Importancia social de la educación**

Esta Corte ha tenido la ocasión de señalar la importancia social de la educación como sigue:

“La creación y sostenimiento de escuelas puede entenderse como la realización del propósito deliberado de no dejar al azar la formación de las generaciones futuras y de utilizar instrumentos adecuados para perpetuar, fortalecer y promover aquellas condiciones y valores que la sociedad más estima o, llegado el caso y por la voluntad soberana del pueblo, transformarlos para que se adecuen a las nuevas exigencias sociales. En este último sentido, la escuela realiza el papel de ‘agente de cambio’ que le reconoce la sociología.”<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Cfr. Sentencia, Corte Constitucional No. T-524. Sala Primera de Revisión.

<sup>2</sup> *Ibidem*.

### **3. La educación como servicio público**

Igualmente, esta Corte ha puesto de presente el carácter de servicio público de la educación reiterado en la Carta de 1991:

“Es oportuno señalar que la concepción de la educación como servicio público consagrada en el artículo 67 de la Carta vigente responde adecuadamente a una sólida tradición de la jurisprudencia nacional.

En efecto, es bien sabido que en un pronunciamiento de hace cerca de 20 años la Corte Suprema afirmó que la educación era una actividad encaminada a satisfacer una necesidad de carácter general, en forma continua y obligatoria, sin importar que su prestación estuviera directamente a cargo del Estado o a cargo de personas privadas.”<sup>3</sup>

### **4. Función de las instituciones educativas**

En cuanto respecta a la labor concreta de las instituciones que prestan el servicio, esta Corporación ha destacado también que,

“Las instituciones educativas, públicas o privadas, les corresponde (en razón del carácter de servicio público con función social que tiene la educación en nuestro ordenamiento) una significativa cuota de colaboración para el logro de ese gran propósito y compromiso ineludible con las generaciones presentes y futuras, con el bienestar social, material y cultural y con la dignidad humana, de crear todas las condiciones necesarias para que los niños tengan acceso efectivo a la educación.”<sup>4</sup>

### **5. La igualdad de oportunidades educativas**

#### **5.1 La igualdad**

Esta Corte ha tenido ocasión de precisar los alcances del derecho a la igualdad en términos aplicables, como veremos, al caso objeto de la presente providencia:

“Ese principio de la igualdad es objetivo y no formal; él se predica de la identidad de los iguales y de la diferencia entre los desiguales. Se supera así el concepto de igualdad de la ley a partir de la generalidad abstracta, por el concepto de la generalidad concreta, que concluye con el principio según el cual no se permite regulación diferente de supuestos iguales o análogos y prescribe diferente normación a supuestos distintos. Con este concepto se autoriza un trato diferente si está razonablemente justificado. Se supera también, con la igualdad material, el igualitarismo o simple igualdad matemática.”

“Hay pues, que mirar la naturaleza misma de las cosas; ella puede en sí misma hacer imposible la aplicación del principio de la igualdad formal, en virtud de obstáculos del orden natural, biológico, moral o material, según la conciencia social dominante en el pueblo colombiano.

“Por ello, para corregir desigualdades de hecho, se encarga el Estado de promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva. En este sentido se deben adoptar medidas en favor de grupos discriminados o marginados, y proteger especialmente a

---

<sup>3</sup> *Ibidem.*

<sup>4</sup> Cfr. Sentencia, Corte Constitucional No. T-429. Sala Primera de Revisión.

aquellas personas que por su condición económica, física o mental se encuentren en circunstancias de inferioridad manifiesta, como afirma el artículo 13 en sus incisos 2o. y 3o.”<sup>5</sup>

## 5.2 Oportunidades educativas

Con todo fundamento, el sistema educativo ha sido considerado un microcosmos de la sociedad en que opera. No en vano refleja y reproduce valores, tendencias, conflictos, desigualdades y en general todas las formas de comportamiento social globalmente consideradas.

Desde mediados del presente siglo se pretende también que el sistema educativo refleje adecuadamente la visión del mundo científico dominante en una sociedad más y más dependiente de la tecnología.

De otra parte, se ha intentado utilizarlo como instrumento para cerrar la brecha de desigualdades sociales. Paradójicamente -quien lo creyera- ellas han venido a manifestarse precisamente en el propio sistema educativo. El reconocimiento de este hecho, acompañado de un dramático y positivo despertar de la conciencia colectiva -en cuanto concierne a la expansión de tales desigualdades en todos los niveles- ha hecho que el concepto de igualdad de oportunidades educativas sea un tema de permanente actualidad, no obstante la diversidad de opiniones acerca de su naturaleza.

Inicialmente fue concebido en el sentido de que todas las personas deberían tener acceso a similares facilidades en las instituciones educativas públicas y que tales instituciones fueran similares. En esta perspectiva, el fracaso de los estudiantes se consideró producto de sus propias limitaciones y no algo que pudiera atribuirse a deficiencias del sistema educativo o a la sociedad como tal.

Posteriormente se estimó que la igualdad de oportunidades educativas era fruto de habilidades inherentes para aprender y puesto que ellas variaban de una persona a otra, dicha igualdad se determinó, en últimas, por la habilidad o capacidad para aprovechar la educación que se ofrecía.

Hay también quienes, por el contrario, conciben que tal igualdad no se refiere a capacidades inherentes sino a influencias típicamente ambientales que dan forma y condicionan el crecimiento y desarrollo individual. Así las cosas, el concepto de igualdad no se traduce en igualdad intelectual y física de todos los hombres en todos los lugares. Asume, por el contrario, que las desigualdades sociales constituyen una barrera para la generalización de la igualdad de oportunidades. Por tanto, lo importante es ofrecer una oportunidad de educación de la calidad y cantidad determinadas por las capacidades de cada persona para asimilarlas y extraer de ella los mejores frutos.

En estas condiciones, la igualdad de oportunidades educativas supone que cada cual tenga la posibilidad de satisfacer los deseos de recibir una educación compatible con sus capacidades a fin de lograr la preparación más adecuada para alcanzar las metas que cada ser humano se proponga en una sociedad determinada por la competencia creciente -y a veces despiadada- en la cual el éxito material y deslumbran-

<sup>5</sup> Cfr. Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia de 29 de mayo de 1992. Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero.



te termina por desplazar elementales exigencias de solidaridad, como la búsqueda de un sentido en el aprontamiento para vivir una existencia digna del hombre.

Explicada así la naturaleza propia de la igualdad de oportunidades en el ámbito de la educación y comprometido como se halla el Estado colombiano a promover las condiciones para que ella sea real y efectiva, esta Corte rechaza en la forma más categórica prácticas cuyo efecto concreto -querido o no- sea la construcción de barreras que desde un comienzo hagan nugatoria dicha igualdad y la integración social, o propicien discriminaciones por razón de raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica o condición económica. Porque todas estas formas de discriminación vulneran abiertamente el derecho a la igualdad consagrado en el artículo 13 de la Constitución de 1991.

Es de advertir que cuando el Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana y permite que la enseñanza que se imparta en las comunidades con tradiciones lingüísticas propias sea bilingüe, lo hace no solo porque entiende que así sirve fielmente a las exigencias de la igualdad de oportunidades educativas sino también porque es plenamente consciente de que en Colombia la educación es un derecho de las personas y un servicio público que tiene una función social y que ha de traducirse en el acceso efectivo al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura, en los términos consagrados en el artículo 67 del Estatuto Superior.

De otra parte, es de señalar que cuando el Estado permite a los particulares fundar establecimientos educativos es porque ésta es una contribución efectiva al incremento de la igualdad de oportunidades educativas en el ámbito de una República democrática, participativa y pluralista que por expresa voluntad del Constituyente se funda en el respeto a la dignidad humana.

Pero es claro también que este pluralismo étnico, cultural y educativo, inspirado en la promoción de condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, no puede -sin negar su esencia y razón de ser- permitir prácticas en establecimientos educativos que de algún modo estimulen o favorezcan la discriminación o el marginamiento de sus estudiantes.

Cuando el Estado reconoce a los padres de familia el derecho a escoger el tipo de educación para sus hijos menores es claro que parte del supuesto de que todas las diversas alternativas sean acordes con los valores, principios y normas de la Constitución vigente. De ningún modo ha de entenderse que esa libertad sea un instrumento para eludir sus mandatos.

Como derecho de la persona, la educación no puede menos que permitir el acceso efectivo a los bienes y valores de la cultura con estricta observancia del principio de igualdad de oportunidades, tal como se desprende del texto y el espíritu de las diversas normas (artículos 13 y 67 a 71, entre otros) en que el Constituyente quiso plasmar su voluntad.

En virtud de todo lo anterior, esta Corte reconoce y afirma que en Colombia ningún tipo de educación puede vulnerar los valores, principios y derechos consagrados en la Constitución del 91.

## 6. La educación de los niños: un derecho fundamental prevalente

En virtud de la vigencia de la Constitución de 1991 y en desarrollo de instrumentos y compromisos solemnes a nivel internacional, esta Corporación ha señalado también que -en tratándose de los niños-, la educación es un derecho fundamental prevalente, en términos que en el presente caso adquieren particular significado y aplicación, a saber:

“En tratándose de los niños y por voluntad expresa del Constituyente, la educación es no sólo un derecho fundamental sino que prevalece sobre los derechos de los demás y el Estado debe asegurarles las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.

“En este contexto y en consideración a la naturaleza, función y fines de la educación y a la obligación que pesa sobre el Estado de promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, los niños colombianos son hoy en hora buena, beneficiarios privilegiados de la educación, con todas sus promisorias y positivas consecuencias en el plano social, humano y cultural.

“En su condición de guardiana de la Carta, esta Corte debe velar porque, en aras de su integridad y supremacía, los principios mencionados trasciendan a la realidad concreta, superen el nivel de las meras proclamaciones simbólicas, de las buenas intenciones, de las esperanzas fallidas que alimentan la incredulidad y apatía de muchos de nuestros compatriotas.

“Con respecto a los niños adquiere toda su dimensión e importancia el principio afirmado en la Sentencia T-02 de esta Corte acerca de la garantía y protección del contenido esencial del derecho a la educación por cuanto son precisamente ellos quienes por su natural indefensión y exposición a toda suerte de abusos y carencias, mejor encarnan el sector de población de personas que se encuentran en circunstancias de debilidad y que, por tanto, el Estado está obligado a proteger especialmente.

“En consecuencia, deben ser los niños los mayores y más directos beneficiarios de toda garantía o medida encaminada a lograr un acceso real y efectivo de los beneficios de la educación. Esto es lo que mejor corresponde y asegura en su nivel, la efectiva supremacía de la Constitución.”

(...)“ Teniendo en cuenta la precaria infraestructura actual de nuestro sistema educativo en su conjunto, es dable esperar que en el inmediato futuro tal colaboración sea menguada.

“Pero esto no obsta para que un niño exija en todo momento que se le respete y haga efectivo su derecho permanente a la educación, por encima de cualquier otra consideración.

“Es de prever, así mismo, que en un cierto número de casos el respeto y efectividad del derecho suponga la integración plena de niños con necesidades especiales en una institución educativa ordinaria de carácter privado.

“Es evidente que en estos casos su admisión y permanencia no constituye, como pudiera creerse, un acto caritativo o favor especial de corazones bondadosos sino el

desarrollo y cumplimiento de la función social que le incumbe, por mandato constitucional expreso, al servicio público de la educación.

“El acceso de los niños a la educación no puede tampoco estorbarse o impedirse mediante prácticas cuyo efecto concreto, teniendo en cuenta las condiciones económicas y sociales de las familias de donde ellos provienen, sea la negación misma del derecho. Tales son, por ejemplo, exigencias de uniformes, útiles, materiales, cuotas, bonos, transporte, matrículas, excursiones y otros costos que desborden las capacidades económicas de sus progenitores, y se conviertan en eficaces instrumentos al servicio de los valores, principios y derechos consagrados en la Carta de 1991.

“Conductas como las indicadas vulneran pues el derecho fundamental y prevalente a la educación que hoy tienen los niños y las autoridades públicas deben tomar medidas adecuadas para poner término de manera inmediata a dichos atentados.

“No se nos escapa tampoco que el Estado, por su parte, está obligado a lograr que la igualdad de oportunidades en el ámbito de la educación y, particularmente para los niños, sea una realidad, lo cual supone, entre otras cosas, preparar y realizar programas adecuados de ayuda a fin de que se creen las condiciones materiales que permitan su permanencia en las instituciones educativas, públicas y privadas. Ello conlleva, desde luego, la provisión de buena parte de los recursos necesarios, dentro del marco de la Constitución y las leyes vigentes.

“Por eso, esta Sala solicitará que se tomen las medidas adecuadas por parte del gobierno para garantizar efectivamente el derecho prevalente, fundamental y constitucional que hoy tienen los niños a su educación, las cuales deberán llevarse a la práctica en un razonable término.”<sup>6</sup>

## **7. Análisis del caso**

### **7.1 El colegio**

Se trata de una institución educativa privada, de carácter bilingüe, destinada primordialmente a satisfacer las necesidades de hijos de ejecutivos de empresas multinacionales norteamericanas en tránsito por Cali. Tal y como se desprende de las informaciones que obran en el expediente, la nacionalidad y la lengua son algunos de los factores determinantes para la admisión de sus aspirantes.

### **7.2 Criterios de selección**

Como elemento de juicio es pertinente transcribir a continuación las pautas actualmente vigentes para la admisión a kínder de los niños del Colegio Bolívar, según certificación oficial de su Rector, a saber:

“En caso de limitación de espacio, la prioridad de admisión será la siguiente:

A. Hay obligación de recibir a un niño si hay o no cupo disponible y si los resultados de los exámenes son aceptables en los siguientes casos:

---

<sup>6</sup> Corte Constitucional. Sala Primera de Revisión, Sentencia T-429.

1. Hijo de una persona trabajando con una compañía tenedora de bonos oficialmente subsidiado por esa compañía.

2. Hijo de un profesor actualmente empleado en el colegio.

B. Si hay espacio y los resultados de los exámenes son aceptables, se admite de acuerdo a la siguiente prioridad:

1. Niño que tenga hermano o hermana actualmente estudiando en el colegio.

2. Hijos de personas oficialmente afiliadas con empresas, grupos religiosos, y entidades de servicio social norteamericanos.

3. Hijos de exalumnos.

4. Niños que vienen de otros colegios americanos extranjeros oficiales subsidiados por el A/OS (Colegios Americanos extranjeros).

5. Hijos de otras familias norteamericanas.

6. Niños que tengan el inglés como primera lengua." (fl. 72)

Estos criterios fueron reiterados por el Rector en declaración rendida ante el Juez Primero de Familia de Cali el día 11 de septiembre de 1992. Allí consta que "Cuando hay más solicitudes que cupos, damos prioridad todo el tiempo de acuerdo con esas tres categorías, si el resultado del examen es aceptable. No importa si el resultado es excelente, bueno o normal, solamente si es aceptable. (fl. 67)

A la luz de los criterios expuestos en las anteriores consideraciones de esta providencia, los parámetros de admisión en el Colegio Bolívar, aprobados por la Junta Directiva de la entidad, pueden tener algunos problemas específicos de constitucionalidad, según las circunstancias propias de cada caso.

Así, el que un niño tenga hermano o hermana estudiando ya en el Colegio, puede explicarse dentro de la idea de ofrecerle, en lo posible, un ambiente familiar que contribuya a incrementar su seguridad psicológica. Pero el precio de este beneficio no puede ser negarle a otra persona una oportunidad educativa por una causa no suficientemente razonable pues -más que a méritos-, obedece a una determinada preferencia en cuanto al número de miembros de una familia, en perjuicio de aquellos otros que libremente hayan decidido tener por ejemplo, sólo un hijo.

Por cuanto respecta al segundo criterio, el elemento determinante es la vinculación a una empresa u organización de determinada nacionalidad, en lo cual se refleja el propósito que llevó a los fundadores del Colegio a crear una institución para hijos de empleados de empresas multinacionales norteamericanas, de tránsito por Cali. El propósito en sí no es cuestionable. Pero su realización práctica produce los efectos que se han visto en el caso objeto de la presente providencia: se prefirió a un niño que presentó examen aceptable por la nacionalidad y vinculación de sus progenitores, en perjuicio de una niña cuyas capacidades fueron cuando menos iguales.

La calidad de hijo de exalumno es también una prioridad en que se manifiesta el propósito de infundirle a la institución un carácter casi familiar, con las consecuencias que someramente han sido ilustradas al tratar el primer criterio.

Con respecto al cuarto criterio, -valga decir, proveniencia de un colegio de la misma asociación- parece fundarse en el reconocimiento de la fidelidad en la demanda de servicios educativos y un estímulo a persistir en esta conducta. Pero es altamente cuestionable si se tiene en cuenta que la educación en Colombia es, como se ha dicho atrás, un servicio público con función social y, en consecuencia, el acceso al mismo no puede limitarse arbitrariamente.

La calidad de hijo de familia norteamericana como criterio prioritario de admisión, evidencia que se ha querido otorgar un peso específico determinante al elemento nacionalidad, el cual en la práctica puede traducirse en una barrera efectiva para la igualdad de oportunidades educativas para familias de otras nacionalidades.

El último criterio se explica por la naturaleza bilingüe de la institución. Pero no puede exagerarse hasta el punto de negar la oportunidad al niño cuyos conocimientos de lengua inglesa sean limitados, cuando por su edad y condiciones puedan mejorar, precisamente en virtud de las técnicas educativas que ofrezca el Colegio y que constituyen su razón de ser.

Los efectos nocivos de este último criterio se vieron ya en lo que ocurrió con el niño Juan Manuel Yanguas, de cinco años de edad, quien a pesar de cumplir el requisito de venir de un colegio norteamericano, tener buena actividad motriz y buenos resultados en matemáticas, no fue aceptado porque su conocimiento de lengua inglesa se consideró deficiente. Sin embargo, tomando en consideración su tierna edad, es de presumir que hubiera podido remediarse con adecuada labor tutorial.

### 7.3 Las entrevistas

El 26 de agosto de 1992, la niña Sara Ramírez presentó una entrevista con la psicóloga Beth Wallace de la cual se desprende claramente que es bilingüe, que tiene excelente nivel de inglés oral y vocabulario básico, que su salud y capacidad motriz y visual son muy buenas y que en matemáticas obtuvo una apreciación de 10 sobre 10. Es de tener en cuenta que la niña nació en los Estados Unidos de Norteamérica el día 7 de septiembre de 1986 y sus padres son colombianos de nacimiento.

De otra parte, en diligencia realizada el 11 de septiembre de 1992 ante el Juez Fabio Tascón Recio, el rector del Colegio reconoció que "la niña hizo un buen examen, que en otras circunstancias cuando hay cupos disponibles pueden resultar en el ingreso de ella al Colegio, pero en el mismo momento tuvimos otros aspirantes con resultados de exámenes aceptables y quienes tienen derechos bajo las políticas y reglas del Colegio para un ingreso si tienen exámenes aceptables". ( fl. 67)

El niño Daniel Farris Young, norteamericano, de 5 años de edad, aparece en su respectiva entrevista con resultados satisfactorios similares, pero con un número de observaciones adicionales que no se le hicieron a la niña Ramírez. (Cfr. folios No. 46 y 100).

### 7.4 Resultados

El día 9 de septiembre del año pasado, el Colegio Bolívar envió la siguiente carta a los padres de la niña Sara comunicándoles que le era imposible ofrecerle un cupo para el año 92-93:

"Apreciados señores Ramírez:

Agradecemos la confianza que han depositado en el Colegio Bolívar al presentar la solicitud de ingreso de su hija Sara Ramírez Montoya en nuestro programa de K-5 para el año electivo 1992-1993.

Inicialmente, y cuando ustedes tuvieron a bien hacernos llegar la solicitud de ingreso, les comentamos las pautas y las bases que utiliza el Colegio para llevar a cabo la selección. Infortunadamente, el número de solicitudes recibidas es mucho mayor que la cantidad disponible de cupos, y por ende, no podemos aceptar a todos los niños que presentan solicitud. Lamentamos sinceramente informarles que el Colegio Bolívar le es imposible ofrecerle un cupo a Sara para el año lectivo 1992-1993.

Durante el proceso de admisión fue sumamente difícil la selección de candidatos debido a las altas capacidades de los que se presentaron en esta oportunidad. En vista de lo anterior, les rogamos aceptar la no aceptación de Sara. Bajo ningún punto de vista debe Sara sentirse desmejorada, marginada, ni mucho menos rechazada, como persona, ni como estudiante. Ni ustedes como padres deben sentirse mal, ya que desde un principio les habíamos manifestado que el recibo de la solicitud de ingreso no implicaba ningún compromiso por parte del Colegio.

Queremos nuevamente manifestarles que el Comité de Admisiones es una entidad independiente de la Junta Directiva o Administración del Colegio y sus determinaciones en cuanto a admisiones se refiere son definitivas. En consecuencia, y comprendiendo sus deseos, les rogamos abstenerse de comunicarse con cualquier miembro de la Junta Directiva o Administración del Colegio, con respecto a la situación de ingreso de su hija." (fl. 45)

En declaración ante el Juez Primero de Familia de Cali, realizada el 14 de septiembre de 1992, el señor Martín Alan Felton Toonkel, Rector del Colegio Bolívar, explicó así las razones por las cuales fue otorgado el cupo disponible a otro aspirante distinto a la niña Sara Ramírez:

"El aspirante que ingresó: su nombre es Daniel Jonathan Faris Young, fue escogido por las siguientes razones: 1. Era hijo o es hijo de dos (2) ciudadanos norteamericanos empleados por la misión bautista, que es una organización religiosa norteamericana y en este sentido tiene prioridad respecto de las políticas del colegio Bolívar. 2. Además el niño citado estudiaba en un colegio norteamericano en Barranquilla, también es una categoría de prioridad bajo las políticas del colegio. 3. El niño tiene el inglés como idioma materno, también es una categoría de prioridad. 4. Además el niño tenía un resultado de examen muy aceptable, igual a los resultados de los otros dos (2) niños aspirantes. De otro lado quiero aclarar lo que manifesté el día 11 de septiembre del presente año, como resultado de una revisión muy detallada de todos los aspirantes para kínder cinco por el año 1992- 1.993 y en vez de dos (29 cupos abiertos) como lo manifesté, eran en la realidad solamente uno. Es todo."(fl. 125)

### III. CONCLUSIONES

1. Existen pruebas en el expediente en el sentido de que cuando los progenitores de la niña Sara Ramírez solicitaron su admisión en el colegio Bolívar había cuando menos un cupo disponible, razón por la cual ellos procedieron en toda buena fe a realizar las diligencias y gastos conducentes a su inscripción y eventual admisión.

2. Está demostrado que la niña presentó una entrevista de admisión que la psicóloga Beth Wallace consideró en su momento excelente y el propio Rector del Colegio, señor Martín Felton, tuvo que reconocer ante el juez competente que fueron más que aceptables.

3. Que el niño Daniel J. Faris, quien finalmente obtuvo el cupo, no logró en su entrevista respectiva resultados por lo menos iguales a los de la niña Sara.

4. Que la señora Ana Cecilia Krispino, Jefe de Registros y Matrículas del Colegio Bolívar, manifestó -según versión de la madre de Sara- que la causa de su no aceptación había sido que su marido carecía de referencias de personas vinculadas al colegio.

5. Que en su testimonio ante el juez el señor Rector reconoció que el niño Daniel J. Faris fue escogido porque reunía los criterios de selección trazados por la Junta Directiva, criterios que, como ya se dijo, son abiertamente discriminatorios.

6. Que todas las anteriores circunstancias confluyen a indicar que la niña Sara Ramírez fue objeto de un tratamiento claramente discriminatorio que vulnera su derecho a la igualdad, sin razón alguna que lo justifique, lo cual implicó también -dentro de las circunstancias particulares del lugar de su residencia- el desconocimiento claro de la igualdad de oportunidades educativas a que tiene derecho por sus bien probadas capacidades y antecedentes culturales y sociales.

7. Que por virtud de expreso mandato constitucional la educación es un servicio público con función social y, en tratándose de los niños, un derecho fundamental prevalente.

8. Que las instituciones educativas públicas y privadas deben ser paradigmas permanentes de observancia fiel de los valores, principios y normas de la Constitución de 1991 en sus actividades y prácticas cotidianas, como testimonio de su efectiva contribución a una sana pedagogía constitucional viva y operante.

#### IV. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional,

#### RESUELVE:

Primero. REVOCAR la providencia del Tribunal Superior de Cali del 23 de octubre de 1992, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente sentencia.

Segundo. Si los padres de la niña Sara Ramírez Montoya siguen considerando que el Colegio Bolívar es la mejor opción educativa para ella, ORDENAR a la mencionada institución que le otorgue un cupo para el año lectivo 1993-1994.

Tercero. En todos aquellos casos similares al presente por sus hechos o circunstancias, siempre que se le niegue un cupo a un aspirante a ingresar, con base en criterios discriminatorios, la doctrina constitucional enunciada en esta sentencia tendrá CARACTER OBLIGATORIO para las autoridades, en los términos del artículo 23 del Decreto 2067 de 1991.

Cuarto. ORDENAR que por secretaría se comunique esta providencia al Tribunal Superior de Cali y al Rector del Colegio Bolívar de Cali, en la forma y para los efectos previstos en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, Cópiese, Comuníquese, Cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

CIRO ANGARITA BARON, Magistrado Ponente

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, Magistrado  
Con aclaración de voto

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO, Magistrado  
Con aclaración de voto

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO, Secretaria General

Sentencia aprobada por la Sala Primera de Revisión, en Santafé de Bogotá el día 23 del mes de febrero de mil novecientos noventa y tres (1993).



**ACLARACION DE VOTO A LA SENTENCIA No. T-064 DE FEBRERO 23 DE 1993**  
**ESTABLECIMIENTO EDUCATIVO/IGUALDAD DE OPORTUNIDADES**  
(Aclaración de voto)

*Dentro de la libertad de fundar establecimientos educativos y otorgarles un perfil propio, cabe reconocer la existencia de un margen razonable de discreción o especialización en favor de los establecimientos educativos, el cual se traduce en fijar criterios y requisitos de ingreso. No estoy de acuerdo con la Ponencia en la inconstitucionalidad per se de los criterios de ingreso del colegio. La inconstitucionalidad sólo puede derivarse de una aplicación concreta de los mismos que resuelve manifiestamente equitativa y contraria a los principios de la Constitución. No es discriminatorio frente a los nacionales que los niños extranjeros puedan tener un primer grado de preferencia, siempre y cuando cumplan cabalmente con los otros requisitos del colegio. Si se abrió una suerte de concurso para asignar el cupo disponible, la decisión del colegio quedo librada a su resultado y debía por tanto favorecer a quien resultara el mejor.*

Ref.: Expediente 6687

Actora: María Eugenia Montoya

Magistrado Ponente: Dr. CIRO ANGARITA BARON

Las siguientes son las razones que respetuosamente me llevan a aclarar el voto a la sentencia de la referencia.

1. Dentro de la libertad de fundar establecimientos educativos (C. P. art. 68) y otorgarles un perfil propio, cabe reconocer la existencia de un margen razonable de discreción o especialización en favor de los establecimientos educativos, el cual se traduce en fijar criterios y requisitos de ingreso. No estoy de acuerdo con la Ponencia en la inconstitucionalidad per se de los criterios de ingreso del colegio. La inconstitucionalidad sólo puede derivarse de una aplicación concreta de los mismos que resuelve manifiestamente equitativa y contraria a los principios de la Constitución.

2. En particular debe permitirse a los colegios bilingües la posibilidad de ofrecer educación a la población extranjera permanente o de tránsito en el país, particularmen-

te aquella de tránsito que no debe tener una solución de continuidad de su educación en el país extranjero y de la educación futura cuando se abandone el país nacional. En este caso, puede presumirse que las oportunidades educativas centradas alrededor de un idioma extranjero prácticamente se reducen a las ofrecidas por estos colegios (homologación de títulos de estudio, programas, textos etc.). De ahí que no sea discriminatorio frente a los nacionales que los niños extranjeros puedan tener un primer grado de preferencia, siempre y cuando cumplan cabalmente con los otros requisitos del colegio.

3. Garantizado el ingreso del niño extranjero, Sandra Ramírez Montoya tiene igualmente derecho a ingresar por las condiciones particulares del caso: si se abrió una suerte de concurso para asignar el cupo disponible, la decisión del colegio quedó librada a su resultado y debía por tanto favorecer a quien resultara el mejor. En similar sentido, se pronunció esta Corporación respecto a la igualdad de oportunidades en la promoción de cargos, mediante el sistema del concurso de méritos,<sup>1</sup> parámetro aplicable a la asignación de cupos de estudio cuando la decisión concluye un proceso de selección basado en los méritos de los aspirantes con igualdad de oportunidades iniciales de acceso.

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, Magistrado

---

<sup>1</sup> Corte constitucional, Sentencia T-422 de junio 19 de 1992

**ACLARACION DE VOTO A LA SENTENCIA No. T-064 DE FEBRERO 23 DE 1993**  
**DERECHO A LA EDUCACION/IGUALDAD DE OPORTUNIDADES**  
(Aclaración de voto)

*La preceptiva constitucional sobre libre acceso, en igualdad de oportunidades, a la educación no puede confundirse con una concepción cerrada y absoluta que impida a los establecimientos educativos diseñar -dentro de sanos límites de razonabilidad- un cierto perfil o una determinada orientación que inspire y distinga la formación que habrán de impartir a sus alumnos. Tiene que estipularse alguna forma de selección previa y unos criterios de prelación entre los aspirantes. Eso no riñe con la normatividad constitucional, mientras se desarrolle y aplique en un marco de justicia y equidad.*

Santafé de Bogotá, D. C. veintitrés (23) de febrero de mil novecientos noventa y tres (1993).

El suscrito Magistrado en el proceso de la referencia debe aclarar su voto en el sentido de que la preceptiva constitucional sobre libre acceso, en igualdad de oportunidades, a la educación no puede confundirse con una concepción cerrada y absoluta que impida a los establecimientos educativos diseñar -dentro de sanos límites de razonabilidad- un cierto perfil o una determinada orientación que inspire y distinga la formación que habrán de impartir a sus alumnos.

Desde luego para tal efecto, dentro de una alternativa que corresponde a un puro criterio de libertad no sólo del plantel sino de los padres de familia (ellos gozan del derecho constitucional a escoger el mejor tipo de educación para sus hijos), tiene que estipularse alguna forma de selección previa y unos criterios de prelación entre los aspirantes. Eso no riñe con la normatividad constitucional, mientras se desarrolle y aplique en un marco de justicia y equidad.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO, Magistrado

## **SENTENCIA No. T-065 de febrero 23 de 1993**

### **DERECHO A LA EDUCACION-Presentación Personal**

*La presentación personal no puede convertirse en un fin per se que haya de perseguirse con todos los instrumentos del autoritarismo hasta el punto que aquellos renuentes a aceptarlo, como ocurre en el presente caso con la pauta concerniente a la longitud de los cabellos, autorice su marginamiento de los beneficios de la educación y, de consiguiente, del mismo derecho constitucional fundamental del alumno.*

*Si la institución considera que sus alumnos deben llevar sus cabellos a una longitud determinada, los instrumentos más adecuados para lograr este propósito son naturalmente los propios de la educación, así sus resultados sean más lentos y en ocasiones casi nulos. El verdadero educador no puede renunciar al uso de ellos sin desvirtuar el nobilísimo sentido de su misión.*

### **SERVICIO PUBLICO DE EDUCACION/REGLAMENTO ESTUDIANTEL/ DERECHO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD**

*Los reglamentos estudiantiles, al igual que todos los ordenamientos internos de entidades privadas o públicas, deben estar acordes, en su contenido, con los valores, principios y derechos consagrados en la Constitución colombiana. Las entidades educativas no pueden negar el núcleo esencial del derecho fundamental al servicio público de la educación con fundamento en la aplicación de normas que atentan contra principios y derechos tales como el libre desarrollo de la personalidad, la dignidad humana y la tolerancia.*

Ref.: Expediente 7142

Procedencia: Tribunal Superior de Neiva -Sala de Familia-

Temas:

- La educación en la Constitución Nacional.

- Importancia social de la educación.

## T-065/93

- La educación como servicio público.
- Función de las instituciones educativas.
- El estudiante: sujeto activo.
- Los reglamentos de las instituciones educativas.
- La presentación personal de los estudiantes.

Magistrado Ponente: Dr. Ciro Angarita Barón

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Ciro Angarita Barón, Eduardo Cifuentes Muñoz y José Gregorio Hernández Galindo

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

en el proceso de acción de tutela promovido por los estudiantes GONZALO PERDOMO CABRERA y JAIME PELAEZ GUZMAN contra las directivas del COLEGIO SALESIANO de la ciudad de Neiva.

### I. ANTECEDENTES

El negocio llegó a conocimiento de esta Corte por la vía ordinaria de la remisión que hizo el Tribunal Superior de Neiva para su eventual revisión, en virtud de lo dispuesto por el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991.

Con base en los artículos 86 de la Constitución Política y 33 del Decreto 2591 de 1991, la Sala de selección correspondiente de la Corte Constitucional eligió, para esta acción de tutela.

Por reparto correspondió el negocio a esta Sala, la cual lo recibió formalmente el día 17 de Junio del presente año y entra ahora a dictar sentencia.

#### 1. La acción

El día 28 de septiembre de 1992, los estudiantes Jaime Peláez y Gonzalo Perdomo interpusieron acción de tutela ante el Juzgado Promiscuo de Familia (reparto) de la ciudad de Neiva.

#### 2. Hechos

2.1 Los peticionarios cursaban el año pasado el grado 11 en el Colegio Cooperativo Salesiano San Medardo de la ciudad de Neiva.

2.2 Durante varios años, las directivas del mencionado colegio les han venido exigiendo que lleven el cabello corto, de acuerdo a las normas de disciplina interna que rigen dicho centro educativo.

2.3 Los peticionarios se han negado rotundamente a cumplir dicha orden, lo cual ha generado constantes fricciones de los peticionarios con el Rector y el Coordinador de disciplina del Colegio Salesiano.

2.4 El 22 de septiembre de 1992, Gonzalo Perdomo fue objeto de una nueva recriminación por parte del coordinador de disciplina quien le advirtió que si no se mandaba a cortar el cabello, sería suspendido de clases y comenzaría un proceso interno conducente a la cancelación de la matrícula.

2.5 La anterior advertencia también fue hecha por el Rector del colegio, padre Nicolás Rivera Penagos quien solicitó, además, la presencia del padre del peticionario para buscar alguna solución al problema. Este consideró que no podía obligar a su hijo a cortarse el cabello ya que esa era una determinación personal.

2.6 En virtud de lo anterior, los mencionados estudiantes decidieron acudir a la acción de tutela para evitar que se les cancelara la matrícula.

2.7. Esta Corte ha tenido conocimiento de que los peticionarios lograron terminar satisfactoriamente el año académico. Actualmente se encuentran prestando el servicio militar y llevan los cabellos cortos.

### **3. Solicitud**

- En el escrito de acción de tutela, los peticionarios solicitaron que se ordene a las directivas del Colegio Salesiano les respeten el derecho a llevar el cabello como ellos quieran, ya que ello obedece al derecho constitucional del libre desarrollo de su personalidad.

- Igualmente, solicitan que se ordene a dichas autoridades académicas que no los sigan presionando con amenazas de suspenderlos definitivamente del colegio.

### **4. Pruebas**

El expediente llegó a la Corte Constitucional con las siguientes pruebas:

- Declaraciones rendidas ante el Juzgado Promiscuo de Familia, por el Rector del Colegio, el Coordinador de disciplina, el profesor de contabilidad, el padre del estudiante Gonzalo Perdomo, el coordinador académico del plantel, el director del grado 11 y algunos compañeros de los peticionarios sobre los hechos materia de la presente acción de tutela.

- Copias del estatuto y del reglamento interno del Colegio Salesiano.

### **5. Sentencia de primera instancia**

En decisión del 9 de octubre de 1992, el Juzgado Tercero Promiscuo de Familia de Neiva concedió la acción de tutela impetrada. Al respecto dijo:

“Igualmente en diversas oportunidades la Corte Constitucional ha reconocido que la educación es un derecho constitucional fundamental que puede ser regulado pero no negado en su núcleo fundamental y, en consecuencia, es preciso garantizarle a su titular el acceso efectivo a sus beneficios.

Dentro de este contexto, las normas que regulan su prestación efectiva no pueden convertirse en instrumentos que la nieguen o distorsionen, bajo el disfraz de propósitos

## T-065/93

disciplinarios, fruto muchas veces de caprichosas concepciones acerca de la misión esencial de la educación.

Por tanto, el contenido de los reglamentos de las instituciones educativas, su interpretación y aplicación no pueden desconocer los valores, principios y normas de la Constitución y, particularmente los derechos fundamentales de los estudiantes. Porque es precisamente en la escuela donde deben hacerse las prácticas más permanentes, firmes, espontáneas, y de pedagogía constitucional.

La evaluación de la disciplina y el comportamiento de un alumno no ha de hacerse a costa del sacrificio de derechos tales como la educación y el libre desarrollo de la personalidad. Ello comprometería gravemente la formación de personas con las calidades necesarias para hacer posible el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia. La escuela no puede renunciar a su misión de convertirse en semillero de buenos ciudadanos y templo vivo para la práctica de los valores sociales recogidos en la Carta."

### 6. La impugnación

El Colegio Salesiano de Neiva, mediante apoderado judicial, impugnó el fallo anterior con base en las siguientes consideraciones:

(...)“El colegio Salesiano San Medardo de esta ciudad, al iniciar el año electivo exige a sus estudiantes una buena presentación personal; que no es otra cosa sino la de estar bien y decentemente vestido, zapatos limpios o bien lustrados y desde luego con un corte de cabello que no contrarie el acostumbrado y aceptado por nuestra sociedad, como el look que inspira seriedad y respeto. No hay que olvidar que en nuestro entorno social la manera de vestir y de mantener su cabello es la que finalmente le permite a la sociedad fijarse el buen o mal concepto de una persona que a su turno se verá reflejado en las oportunidades que esa misma sociedad le pueda brindar a un joven de aspiraciones...”.

“Se debe tener en cuenta que la formación personal, en principio le corresponde al padre de familia, pero una vez entra al colegio, esa responsabilidad de formar un hombre de bien con una presentación personal aceptada por el medio social es trasladada al colegio a través de sus profesores. Gran responsabilidad la que tienen los profesores de colegios educativos de formar hombres que le sirvan a la sociedad y por consiguiente sean aceptados por la misma; es por eso que los colegios exigen presentación personal a través de uniformes y corte de cabello.”

(...)“Es de anotar que el Colegio Cooperativo Salesiano de Neiva, es únicamente para varones, un solo alumno que use el cabello largo distrae en forma permanente a sus compañeros, pues se trata de un corte de cabello que no es el utilizado por la gran mayoría y al contrario de ser aceptado como normal termina siendo censurado en ocasiones de manera folclórica convirtiéndose el abucheado en hazmerreir de los demás y en otras oportunidades se tilda a la persona como desviado, loco, adicto o cualesquiera otro epíteto que seguramente daría al traste con la aspiración de ser alguien importante en la vida...”.

## 7. Sentencia de segunda instancia

Mediante providencia proferida el 10 de noviembre de 1992, el Tribunal Superior de Neiva revocó la decisión de primera instancia con fundamento en las siguientes consideraciones:

“El campo constitucional creado por la norma transcrita comprende el derecho y la libertad para desarrollar la personalidad, empero limita estos dos valores jurídicos-sociales, nada menos que a los derechos de los demás y con el orden jurídico. Vale decir desde ahora que esta categoría de la citada norma, que expresa el concepto ‘y el orden jurídico’, no fue materia de observación o análisis de la providencia impugnada.”

(...)“Jerárquicamente el orden jurídico que otorga derechos, que impone deberes y que garantiza su observancia, se concreta en la Constitución Nacional, las leyes y los reglamentos. En este orden, el Reglamento Interno del Colegio Cooperativo Salesiano San Medardo, es parte integrante del orden jurídico que gobierna a la comunidad escolar que se vinculó al plantel educativo con el lleno de los requisitos establecidos para tal efecto. No existe prueba en estas diligencias que determinen su derogatoria o nulidad. En consecuencia, están vigentes y junto con la constitución y las leyes de la República, imponen limitaciones a la garantía consagrada en el artículo 16 de la Carta Fundamental”.

(...)“La buena presentación conforme lo han desarrollado las directivas de la institución educativa, consiste, según puede leerse en la circular que año a año entregan a los padres de familia, con la finalidad de informar acerca del proceso integral que deben atender tanto los padres de familia como los estudiantes, para el período escolar siguiente, en concurrir al colegio uniformado y peluqueado. Estos dos requisitos deben observarlos el alumno durante todo el año lectivo, conforme al espíritu del mensaje que se le transmite a él y a sus padres de familia siguiendo por supuesto las declaraciones del Padre Rector y de los Directores Académico y Disciplinario, que en los mismos términos explican el alcance de esa norma de buena presentación personal, impartida para todos los alumnos”.

(...)“ Resulta válido aclarar que por vía de la acción de tutela no existe procedimiento aplicable, para cuestionar los reglamentos internos de las instituciones, en este caso educativas, por la sencilla razón que las disposiciones con vicios de ilegalidad o de inconstitucionalidad que llegaren a contener los reglamentos, son atacables por la justicia ordinaria o por la contenciosa administrativa, según provengan de organizaciones de derecho privado o de derecho público”.

## II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

La Corte Constitucional es competente para efectuar esta revisión según lo previsto en los artículos 86 y 241, numeral 9 de la Constitución política y 31, 32 y 33 del Decreto 2591 de 1991.

Los hechos materia del caso *sub lite* conducen a esta Sala a formular algunas consideraciones acerca de los siguientes aspectos fundamentales previos: la educación en la Constitución Nacional (1), la función social de la educación (2), la educación como servicio público (3), función de las instituciones educativas (4), el estudiante: sujeto activo en la Constitución del 91 (5), los reglamentos de las instituciones educativas (6),



la presentación personal de los estudiantes (7), todos los cuales habían de suministrar los elementos adecuados para sustentar el presente fallo.

### 1. La educación en la Constitución Nacional

Algunos estudios caracterizan con razón los desarrollos constitucionales de la educación a partir de 1886 en los siguientes términos:

“A lo largo de nuestra historia la educación ha sido uno de los temas prioritarios que han ocupado el discurso jurídico y político. En el campo constitucional las previsiones del Constituyente de 1886 sobre la enseñanza fueron una reacción contra el radicalismo liberal, y tenían una orientación filosófica bien definida en la cual se otorgaba un papel trascendental a la Iglesia Católica. La reforma de 1936 introdujo profundos cambios a la orientación confesional de la educación y amplió el radio de la Constitución hacia el proceso de modernización y de masificación de la enseñanza. La Constitución de 1991 reconoce la importancia de este debate histórico sobre la enseñanza, de tal suerte que introduce disposiciones en materia de libertad religiosa en el ámbito educativo y perfecciona los instrumentos para alcanzar la modernización y masificación de la enseñanza. Sin embargo, da un paso adelante, al buscar garantizar la protección de este derecho, al abrir el debate a temas nuevos como el de la investigación y al enmarcar esta libertad dentro del modelo de la democracia participativa.

A diferencia del art. 41 de la Constitución anterior, en el texto del art. 27, no se consagran facultades de intervención, ni limitaciones de ninguna índole. Lo anterior, constituye un avance notable por cuanto garantiza un mayor respeto por el derecho, el cual ya no se supedita en su contenido a la intervención del Estado en esta materia.”<sup>1</sup>

### 2. Importancia social de la educación

Esta Corte ha tenido la ocasión de señalar la importancia social de la educación como sigue:

“La creación y sostenimiento de escuelas puede entenderse como la realización del propósito deliberado de no dejar al azar la formación de las generaciones futuras y de utilizar instrumentos adecuados para perpetuar, fortalecer y promover aquellas condiciones y valores que la sociedad más estima o, llegado el caso y por la voluntad soberana del pueblo, transformarlos para que se adecuen a las nuevas exigencias sociales. En este último sentido, la escuela realiza el papel de ‘agente de cambio’ que le reconoce la sociología.”<sup>2</sup>

### 3. La educación como servicio público.

Igualmente, ha puesto de presente el carácter de servicio público de la educación reiterado en la Carta de 1991:

“Es oportuno señalar que la concepción de la educación como servicio público consagrada en el artículo 67 de la Carta vigente responde adecuadamente a una sólida tradición de la jurisprudencia nacional.

<sup>1</sup> Cfr. Corte Constitucional No... Sala Primera de Revisión, Sentencia T-524 de 1992.

<sup>2</sup> *Ibidem.*

En efecto, es bien sabido que en un pronunciamiento de hace cerca de 20 años la Corte Suprema afirmó que la educación era una actividad encaminada a satisfacer una necesidad de carácter general, en forma continua y obligatoria, sin importar que su prestación estuviera directamente a cargo del Estado o a cargo de personas privadas.”<sup>3</sup>

#### 4. Función de las instituciones educativas

En cuanto respecta a la labor concreta de las instituciones que prestan el servicio, esta Corporación ha destacado también que,

“Las instituciones educativas, públicas o privadas, les corresponde, (en razón del carácter de servicio público con función social que tiene la educación en nuestro ordenamiento), una significativa cuota de colaboración para el logro de ese gran propósito y compromiso ineludible con las generaciones presentes y futuras, con el bienestar social, material y cultural y con la dignidad humana, de crear todas las condiciones necesarias para que los niños tengan acceso efectivo a la educación.”<sup>4</sup>

#### 5. El estudiante: sujeto activo

Sobre el papel que deben desempeñar los estudiantes bajo los lineamientos de la Constitución del 91, la Corte Constitucional ha dicho que:

“La Constitución de 1886, depositaria de los principios y valores del constitucionalismo liberal del siglo XIX, establecía una clara delimitación entre los ámbitos civil y gubernamental. Los canales de comunicación eran mínimos: de un lado, la participación del ciudadano en los asuntos de gobierno se reducía al ejercicio del sufragio universal y, del otro, la intervención del gobierno en la sociedad se reducía a la mínima indispensable para el mantenimiento del orden y de la libertad individual.

“En el Estado social de derecho, introducido parcialmente por algunas reformas a la Constitución de 1886 y proclamado y consolidado en la Constitución de 1991, el sujeto adquiere un nuevo sentido que determina nuevos tipos de relación con el Estado. La actitud pasiva, en defensa de su libertad, es reemplazada por una actitud dinámica y participativa. La intervención activa en los asuntos del gobierno por medio de los mecanismos de participación popular se acompaña de una nueva ética civil fundada en la solidaridad y el respeto a los derechos fundamentales.

“El crecimiento heterogéneo y la complejidad de la sociedad civil pusieron en evidencia la posibilidad de que las personas naturales y jurídicas ajenas al Estado, debido a su relativa posición de superioridad de ciertos ámbitos sociales, pudieran violar ciertos derechos fundamentales como consecuencia del ejercicio arbitrario de su poder. En la sociedad contemporánea la persona se encuentra sometida a múltiples relaciones e interdependencias, afectadas por la desigualdad de poder entre las partes, que lo colocan en una situación especialmente vulnerable.

“El Estado ha crecido y se ha fortalecido; sin embargo, ha dejado de ser la institución suprasocial por excelencia. En muchos aspectos de la vida social el Estado compite, y a veces pierde, con el poder de las instituciones civiles. De ahí el propósito de encauzar

<sup>3</sup> *Ibidem.*

<sup>4</sup> *Ibidem.*

aquellas actividades civiles bajo los parámetros de la axiología constitucional. Dicho en otros términos, la importancia de constitucionalizar todos los tipos de dominación social, no sólo aquella que se origina en el Estado. Esta idea se encuentra también respaldada en el postulado de la democracia participativa, según el cual luego de haber democratizado los procedimientos de adquisición y pérdida del poder en el Estado, es necesario, ahora, democratizar el ejercicio del poder en la sociedad civil.

“Esta nueva concepción constitucional irradia también el ámbito social de la educación. Los sujetos que participan en el proceso educativo ya no se encuentran separados entre actores pasivos receptores de conocimiento y actores activos depositarios del saber. El principio constitucional que protege el libre desarrollo de la personalidad y el derecho a la participación de la comunidad educativa, han hecho del estudiante un sujeto activo con deberes y derechos que toman parte en el proceso educativo.

“A diferencia de la carta del 86, el sujeto del proceso educativo no es pasivo enteramente, sumiso, carante de toda iniciativa, marginado o ajeno a la toma de decisiones y al señalamiento de los rumbos fundamentales de su existencia.

“Es, por el contrario, titular privilegiado de una dignidad humana que pervade y condiciona el contenido del ordenamiento, así como también del derecho al libre desarrollo de la personalidad, a la educación, a la asociación, a la participación democrática.

“Pero también debe destacarse que dicho sujeto tiene unos deberes que lo comprometen abiertamente con la solidaridad social.

“En tales condiciones, el proceso educativo ha de tomar muy en cuenta no sólo las especiales características de sus protagonistas y del nuevo marco jurídico sino también del sentido y alcance que éste reconoce y atribuye a la educación en su conjunto.”<sup>5</sup>

#### **6. Los reglamentos de las instituciones educativas**

Esta Corporación ha tenido ocasión de precisar los alcances y el papel que deben cumplir los reglamentos educativos dentro del nuevo constitucionalismo que nos rige, en los siguientes términos:

“Un reglamento que consulte las nuevas realidades del educando no debe ser simplemente un instrumento de autoritarismo irracional llamado a reprimir expresiones de conducta que bien pueden ser opciones abiertas por la propia Carta como formas alternativas de realizar la libertad de vivir que no otra cosa es el libre desarrollo de la personalidad consagrado en el artículo 16 de la Carta vigente.

Puesto que la democracia participativa es hoy también un principio fundamental cuya práctica debe ser estimulada en todos los niveles del orden social tampoco un reglamento puede prohibir, reprimir o estorbar estas prácticas. Ello afectaría en grado sumo la adecuada formación del sujeto para asumir las responsabilidades que habrá de despertarle el futuro en una nación comprometida a abrir y ampliar los espacios para el pleno imperio de la democracia.

---

<sup>5</sup> *Ibidem.*

El reglamento no podrá ignorar tampoco que la educación encarna la más evidente posibilidad de que un ciudadano conozca a cabalidad todos los deberes que tiene para con la comunidad, en particular, la práctica diaria del respeto a la dignidad humana, el culto al trabajo como uno de sus más importantes medios de realización personal, la convivencia pacífica y la solidaridad, entre otros.

En otros términos, los reglamentos de las instituciones educativas no podrán contener elementos, normas o principios que estén en contravía de la Constitución vigente como tampoco favorecer o permitir prácticas entre educadores y educandos que se aparten de la consideración y el respeto debidos a la privilegiada condición de seres humanos tales como tratamientos que afecten el libre desarrollo de la personalidad de los educandos, su dignidad de personas nacidas en un país que hace hoy de la diversidad y el pluralismo étnico, cultural y social principio de praxis general. Por tanto, en la relación educativa que se establece entre los diversos sujetos, no podrá favorecerse la presencia de prácticas discriminatorias, los tratos humillantes, las sanciones que no consulten un propósito objetivamente educativo sino el mero capricho y la arbitrariedad.

De otra parte, las instituciones educativas no pueden excluir la aplicación del debido proceso, como ha tenido a bien señalarlo esta Corte.

En estas condiciones, las sanciones por conductas que se consideren inapropiadas habrán de ceñirse a parámetros objetivos que excluyan la arbitrariedad y tengan debido miramiento por los derechos constitucionales fundamentales de los educandos. Porque no ha de permitirse que los reglamentos frustren la formación adecuada del sujeto llamado a realizar en su vivencia cotidiana el preámbulo, los valores, principios y normas de la Carta de 1991.

Esta Corte llama la atención a las autoridades competentes a fin de que se utilicen los medios adecuados y compatibles con los propósitos y naturaleza de la educación para que los reglamentos de las instituciones educativas públicas y privadas contribuyan a hacer realidad viviente el pleno imperio de la Constitución en sus prácticas pedagógicas cotidianas.

Por virtud de todo lo anterior, los reglamentos deben responder en el más alto grado al claro propósito de un servicio público -como la educación- que con clara función social busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica y a los demás bienes y valores de la cultura.

Para hacer posible el engrandecimiento de la persona humana, el progreso cultural científico y tecnológico y la protección del ambiente, el colombiano debe ser formado en el respeto a los derechos humanos, a la paz, a la democracia, y en la práctica del trabajo (C. N. art. 67).

En este contexto, los reglamentos educativos deben ser también instrumentos al servicio de una vida y paradigmática pedagogía constitucional.”<sup>6</sup>

<sup>6</sup> *Ibidem*.

### 7. La presentación personal de los estudiantes

A través de su apoderado, el Colegio Salesiano expuso su concepción clara del valor e importancia de la presentación personal en el momento de impugnar la sentencia del Juzgado Tercero Promiscuo de Familia, lo cual amerita un pronunciamiento de esta Corte en los siguientes términos.

Dentro de la perspectiva de estimular razonables conductas que favorezcan la asimilación de valores educativos tales como el orden, la obediencia, las exigencias propias de la vida comunitaria, las posibilidades y límites de la libertad y el acendrado sentido de responsabilidad, la presentación personal de los alumnos de establecimientos educativos -particularmente en aquellos casos en que por su edad y condiciones personales requieren aún de orientación clara conducente a su formación-, puede ser uno de los diversos instrumentos a través de los cuales se difunde el mensaje educativo.

Acceptado lo anterior, es claro también que la presentación personal no puede convertirse en un fin *per se* que haya de perseguirse con todos los instrumentos del autoritarismo hasta el punto que aquellos renuentes a aceptarlo, como ocurre en el presente caso con la pauta concerniente a la longitud de los cabellos, autorice su marginamiento de los beneficios de la educación y, de consiguiente, del mismo derecho constitucional fundamental del alumno.

La longitud de los cabellos es pauta que puede tener alguna explicación en instituciones educativas cuyo principio fundamental sea la práctica de la obediencia estricta, tal como ocurre en las de carácter militar. Pero el sentido y función de dicha pauta en instituciones educativas ordinarias tiene, desde luego, una incidencia menor de tal naturaleza que no puede autorizar la exclusión de los beneficios del derecho fundamental a la educación o que se la convierta en condición *sine qua non* para su ejercicio. Mas aún cuando -como en este caso concreto- la conducta de uno de los peticionarios, no solo no atenta contra los derechos de los demás ni contra el orden jurídico, sino que es expresamente permitida por los miembros de su propia familia, responsable también, como quedó dicho, de del éxito del proceso educativo.

En consecuencia, si la institución considera que sus alumnos deben llevar sus cabellos a una longitud determinada, los instrumentos más adecuados para lograr este propósito son naturalmente los propios de la educación, así sus resultados sean más lentos y en ocasiones casi nulos. El verdadero educador no puede renunciar al uso de ellos sin desvirtuar el nobilísimo sentido de su misión

### III. CONCLUSION

Los reglamentos estudiantiles, al igual que todos los ordenamientos internos de entidades privadas o públicas, deben estar acordes, en su contenido, con los valores, principios y derechos consagrados en la Constitución colombiana.

En consecuencia, las entidades educativas no pueden negar el núcleo esencial del derecho fundamental al servicio público de la educación con fundamento en la aplicación de normas que atentan contra principios y derechos tales como el libre desarrollo de la personalidad, la dignidad humana y la tolerancia.

En el caso concreto, la longitud del cabello, es pauta de comportamiento que se debe inducir en el estudiante por los mecanismos propios del proceso educativo. Nunca mediante la vulneración de derechos fundamentales.

IV. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución

RESUELVE:

Primero. REVOCAR la providencia del Tribunal Superior de Neiva -Sala de Familia- en el proceso de acción de tutela promovido por Jaime Alfredo Peláez Guzmán y Gonzalo Perdomo Cabrera en contra del Colegio Cooperativo Salesiano San Medardo de la ciudad de Neiva.

Segundo. En aplicación del artículo 24 del Decreto 2591, esta Corte previene a las directivas del Colegio Cooperativo Salesiano San Medardo para que en ningún caso vuelvan a incurrir en las acciones que dieron mérito para que se concediera la tutela.

Tercero. En todos aquellos casos similares al presente por sus hechos o circunstancias, siempre que se vulnere el derecho al libre desarrollo de la personalidad en la aplicación de reglamentos educativos, la doctrina constitucional enunciada en esta sentencia tendrá CARACTER OBLIGATORIO para las autoridades, en los términos del artículo 23 del Decreto 2067 de 1991.

Cuarto. Ordenar que por Secretaría se comunique esta providencia al Tribunal Superior de Neiva y al Colegio Cooperativo Salesiano San Medardo de Neiva, en la forma y para los efectos previstos en el artículo 36 del decreto 2591 de 1991.

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

CIRO ANGARITA BARON, Magistrado Ponente

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO, Magistrado  
Con salvamento de voto

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO, Secretaria General

Sentencia aprobada por la Sala Primera de Revisión, en Santafé de Bogotá el día 23 del mes de febrero de mil novecientos noventa y tres (1993).

## **SALVAMENTO DE VOTO A LA SENTENCIA No. T-065 DE FEBRERO 23 DE 1993**

### **REGLAMENTO EDUCATIVO/AUTONOMIA EDUCATIVA/DERECHO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD (Salvamento de voto)**

*La providencia parece confundir el "autoritarismo" con la necesidad y el deber que tiene la comunidad estudiantil de adelantar sus actividades dentro del orden impuesto por un reglamento conocido previamente por los educandos y aplicado por las autoridades del respectivo establecimiento de conformidad con los principios constitucionales, uno de ellos el de la autonomía del ente educativo que también es una forma -y de las más valiosas- de libertad. El derecho al libre desarrollo de la personalidad no puede entenderse como un fácil expediente para evadir las responsabilidades que los individuos asumen al ingresar a las instituciones -en este caso las educativas- en lo concerniente al acatamiento del respectivo régimen interno. Matriculado el estudiante, queda sometido al reglamento de la institución y debe cumplirlo. Pienso que en el caso concreto cabía la tutela, no por una exagerada e inapropiada concepción del derecho al libre desarrollo de la personalidad, sino por una evidente desproporción entre la falta cometida y la sanción aplicada.*

### **DERECHO A LA LIBERTAD-Distorsión (Salvamento de voto)**

*Deseo llamar la atención en torno al concepto de libertad, a mi juicio distorsionado dentro de la concepción subyacente a la sentencia. Aquella no se afecta cuando se exige al alumno cumplir con determinadas reglas que son aplicables en igualdad de condiciones a la colectividad estudiantil como tampoco se lesiona la del trabajador cuando se lo requiere para que se ajuste a las prescripciones del reglamento de trabajo, ni es quebrantada la que corresponde al súbdito del Estado por el solo hecho de que se lo conmine al cumplimiento de la Constitución y de las leyes respectivas.*

### **DERECHO A ESCOGER EDUCACION (Salvamento de voto)**

*Gozando de la más amplia libertad para seleccionar la institución que mejor encaje dentro de las expectativas de los padres y del propio aspirante en lo relativo a la instrucción y formación de éste, el vínculo con el centro correspondiente nace -o debe nacer- ajeno a cualquier coacción y es natural que se establezca con pleno conocimiento acerca del régimen que lo caracteriza y del sentido que imprime a su actividad educativa según las directrices y principios que lo*

*inspiran dentro del sistema de autonomía que la Carta garantiza. Por tanto, si no agrada a los padres el conjunto de condiciones ofrecidas por el Colegio o Universidad, tienen a su alcance la obvia facultad de no establecer tal vínculo y de buscar otro instituto que sí se ajuste a sus aspiraciones.*

Ref.: Expediente 7142

Magistrado Ponente: Dr. CIRO ANGARITA BARON

Santafé de Bogotá, D. C. veintiséis (26) de febrero de mil novecientos noventa y tres (1993).

El suscrito Magistrado en el asunto de la referencia se permite manifestar las razones por las cuales se aparta de la decisión adoptada por la Sala Primera de Revisión.

1. La naturaleza que se deriva de los principios y preceptos constitucionales para la acción de tutela, tal como lo ha manifestado esta Corte en varias de sus sentencias y también lo ha expresado el Magistrado firmante al adoptar posiciones de salvamento o aclaración de voto, corresponde a la idea de un mecanismo que -integrante del ordenamiento jurídico- está específicamente enderezado a la defensa inmediata de los derechos fundamentales concurrendo por esa vía -que debe ser armónica con las demás- al mantenimiento del orden social indispensable para la convivencia de las personas residentes en Colombia. No pueden, por tanto, los jueces y mucho menos esta Corporación, desfigurar por medio de sus fallos la razón de ser y el sentido del especial procedimiento que plasmó el Constituyente de 1991 con fines muy propios y definidos. En él no deben ampararse conductas que puedan resultar atentatorias del orden mínimo requerido en toda comunidad, ni es admisible que la extrema laxitud dentro de la cual ha venido estableciéndose en algunas providencias el perfil propio de la tutela resulte estimulando, con grave riesgo para el conglomerado, la concepción errónea según la cual toda disciplina es una expresión de dictadura. Es decir, la acción de tutela no está llamada a prohijar factores de anarquía.

2. La providencia de la cual respetuosamente me aparto parece confundir el "autoritarismo" con la necesidad y el deber que tiene la comunidad estudiantil de adelantar sus actividades dentro del orden impuesto por un reglamento conocido previamente por los educandos y aplicado por las autoridades del respectivo establecimiento de conformidad con los principios constitucionales, uno de ellos el de la autonomía del ente educativo que también es una forma -y de las más valiosas- de libertad.

3. El derecho al libre desarrollo de la personalidad garantizado en el artículo 16 de la Constitución no puede entenderse como un fácil expediente para evadir las responsabilidades que los individuos asumen al ingresar a las instituciones -en este caso las educativas- en lo concerniente al acatamiento del respectivo régimen interno.

Deseo llamar la atención en torno al concepto de libertad, a mi juicio distorsionado dentro de la concepción subyacente a la sentencia. Aquélla no se afecta cuando se exige al alumno cumplir con determinadas reglas que son aplicables en igualdad de condiciones a la colectividad estudiantil como tampoco se lesiona la del trabajador cuando se lo requiere para que se ajuste a las prescripciones del reglamento de trabajo,



ni es quebrantada la que corresponde al súbdito del Estado por el solo hecho de que se lo comine al cumplimiento de la Constitución y de las leyes respectivas.

Es bien sabido que muchos establecimientos educativos que buscan dar un perfil definido a la formación que imparten a sus discípulos -lo cual precisamente motiva a los padres de familia a matricularlos en ellos- adoptan reglamentos exigentes en materia disciplinaria y son estrictos en la previsión de sanciones aplicables a quienes infrinjan sus disposiciones. Ello en nada riñe con la función educativa y, por el contrario, hace parte fundamental de la misma, ni se opone a los preceptos constitucionales mientras el régimen sancionatorio que se establezca no desborde los límites de la justicia ni estipule castigos desproporcionados en relación con las conductas que contempla.

Debe considerarse, por otra parte, que nadie obliga ni podría obligar a los padres de familia a matricular a su hijo en determinado establecimiento educativo; ellos, según el artículo 68, inciso 4o. de la Constitución, "... tendrán derecho de escoger el tipo de educación para sus hijos menores...". Pero, además, de conformidad con lo previsto en el artículo 67 *ibidem*, la familia es, junto con el Estado y la sociedad, responsable de la educación.

De allí se infiere que, gozando de la más amplia libertad para seleccionar la institución que mejor encaje dentro de las expectativas de los padres y del propio aspirante en lo relativo a la instrucción y formación de éste, el vínculo con el centro correspondiente nace -o debe nacer- ajeno a cualquier coacción y es natural que se establezca con pleno conocimiento acerca del régimen que lo caracteriza y del sentido que imprime a su actividad educativa según las directrices y principios que lo inspiran dentro del sistema de autonomía que la Carta garantiza. Por tanto, si no agrada a los padres el conjunto de condiciones ofrecidas por el Colegio o Universidad, tienen a su alcance la obvia facultad de no establecer tal vínculo y de buscar otro instituto que sí se ajuste a sus aspiraciones.

Es decir que, matriculado el estudiante, queda sometido al reglamento de la institución y debe cumplirlo. Pensar lo contrario significa entronizar el caos, con el agravante de que -si hace carrera la generosa tesis de la cual discrepo- se tendría un pernicioso efecto emasculatorio de la función formativa a cargo del educador, que tiene tanta si no mayor importancia que la de pura instrucción.

Me separo, pues, de la motivación que inspira el fallo en referencia, aunque pienso que en el caso concreto cabía la tutela, no por una exagerada e inapropiada concepción del derecho al libre desarrollo de la personalidad, sino por una evidente desproporción entre la falta cometida y la sanción aplicada.

Fecha, *ut supra*.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO, Magistrado

## **SENTENCIA No. T-067 de febrero 24 de 1993**

### **ACCIONES POPULARES-Alcance**

*Las Acciones Populares, aunque estén previstas para la preservación y protección de determinados derechos e intereses colectivos, pueden abarcar otros derechos de similar naturaleza, siempre que éstos sean definidos por la ley conforme a la Constitución, y no contraríen la finalidad pública o colectiva y concreta a que quedan circunscritas estas acciones. Por su finalidad pública, las Acciones Populares no tienen un contenido subjetivo o individual, ni pecuniario y no pueden erigirse sobre la preexistencia de un daño que se quiera reparar, ni están condicionadas por ningún requisito sustancial de legitimación del actor distinto de su condición de parte del pueblo.*

### **ACCION DE CLASE-Alcance**

*Las Acciones de Clase o de Grupo no hacen referencia exclusiva a los derechos constitucionales fundamentales, ni sólo a los derechos colectivos, también comprenden a los derechos subjetivos de origen constitucional o legal y necesariamente suponen la existencia, reclamo y demostración de un perjuicio o daño causado y cuya reparación se puede pedir ante el juez; empero exigen siempre que este daño sea de los que son causados en ciertos eventos a un número plural de personas que por sus condiciones y por su dimensión deben ser atendidas con prontitud, inmediatez, efectividad y sin mayores requisitos procesales dilatorios.*

### **ACCION POPULAR**

*La Acción Popular consagrada en el artículo 1.005 del C.C., puede ahora, con sobradas y explícitas razones constitucionales, ser interpretada y desarrollada por los jueces en los casos concretos de controversia sobre los bienes y derechos públicos y colectivos para asegurar su amparo judicial específico y concreto, inclusive sobre el ambiente.*

### **DERECHO AL AMBIENTE SANO/ACCION DE TUTELA-Improcedencia/ACCION POPULAR**

*La Carta de 1991 es explícita en adoptar el modelo que consagra el “derecho al goce de un ambiente sano” no como un derecho constitucional fundamental, sino como un derecho y un*

## T-067/93

*interés constitucional de carácter colectivo; en este sentido la Acción de Tutela, no es procedente para obtener de manera autónoma su protección pues, aquélla procede para obtener el amparo de los derechos constitucionales fundamentales y no el de otros derechos que, como los colectivos, deben perseguirse judicialmente por virtud del ejercicio de las Acciones Populares o de las Acciones de Clase o de Grupo en los términos de su regulación legal. El peticionario, si no estaba impedido para actuar como se verá más adelante, debió intentar una Acción Popular con fines concretos o ejercer la Acción de Tutela basando su petición en el amparo judicial específico de un derecho constitucional fundamental.*

### PERSONA JURIDICA-Titularidad de Derechos

*La Acción de Tutela tiene muy precisas connotaciones jurisdiccionales de rango constitucional, que no son compatibles en todos los casos con el ejercicio de la actividad política partidista, regulada en la Constitución; para estos efectos el amplio espectro de garantías constitucionales enderezadas a promover la participación democrática de los ciudadanos y de sus organizaciones políticas, es asunto bien distinto de las connotaciones jurídicas de la Acción de Tutela como instrumento o pieza fundamental del Estado de Derecho en favor de la jurisdicción constitucional de la libertad.*

### DERECHO AL AMBIENTE SANO-Participación Comunitaria

*Las expresiones contenidas en el primer inciso del artículo 79 de la Constitución, relacionadas con la garantía que debe otorgar la ley para asegurar la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectar el Ambiente Sano, no conducen al establecimiento de un derecho constitucional fundamental, sino al deber de informar y hacer públicos los actos que afecten el derecho colectivo a gozar de un Ambiente Sano; además, conducen a la obligación del legislador de consagrar mecanismos de consulta de aquellas decisiones oficiales, y pueden llevar a que se presenten situaciones de inconstitucionalidad en abstracto sobre las leyes que se refieran al tema del proceso de toma de decisiones que puedan afectar el derecho a gozar del Ambiente Sano.*

### DERECHOS COLECTIVOS-Protección

*La conexión que los derechos colectivos pueden presentar, en el caso concreto, con otros derechos fundamentales, es de tal naturaleza que sin la debida protección de aquéllos, éstos prácticamente desaparecerían o se haría imposible una protección eficaz. En estos casos se requiere una interpretación global de los principios, valores, derechos fundamentales de aplicación inmediata y derechos colectivos, para fundamentar la aplicación inmediata que aparece como insuficiente para respaldar una decisión, puede llegar a ser suficiente si se combina con un principio o con un derecho de tipo social o cultural y viceversa. Esto se debe a que la eficacia de las normas constitucionales no está claramente definida cuando se analizan a priori, en abstracto, antes de entrar en relación con los hechos.*

### DERECHO AL AMBIENTE SANO/ACCION DE TUTELA/DERECHOS DE APLICACION INMEDIATA

*El derecho al medio ambiente sano se encuentra protegido en el artículo 88 de la Constitución Política por medio de las acciones populares, que tienen procedencia en aquellos casos en los cuales la afectación de tal derecho vulnera un derecho constitucional o legal. Esta regla general debe ser complementada con una regla particular de conexidad, según la cual, en aquellos casos en los cuales, de la vulneración del derecho a gozar del medio ambiente resulte*

*vulnerado igualmente un derecho constitucional fundamental, procede la acción de tutela como mecanismo judicial de protección del derecho colectivo al medio ambiente. En estos casos, el juez, al analizar el caso concreto, deberá ordenar la tutela efectiva que se reclama. Para determinar la conexidad entre el derecho al medio ambiente sano y el derecho fundamental de aplicación inmediata se debe recurrir, inicialmente, al análisis del caso concreto. Es allí donde el juez observa las circunstancias específicas del caso para apreciar el grado de afectación del derecho fundamental. En estos casos la norma constitucional adquiere sentido jurídico cuando se interpreta a través de las circunstancias fácticas y no como suele suceder con las normas que consagran derechos subjetivos, en las cuales los hechos adquieren sentido a través de los elementos interpretativos proporcionados por la norma.*

Ref.: Expediente No. T- 904

Acción de Tutela interpuesta contra el Consejo Nacional de Estupefacientes.

Acciones Populares.

Derecho al Medio Ambiente Sano.

Principios y criterios de aplicación (Jurisprudencia Unificada).

Peticionario: Gerardo Ardila. En nombre de la Alianza Democrática M-19.

Magistrados Ponentes: Drs. FABIO MORON DIAZ y CIRO ANGARITA BARON.

Aprobada por Acta No. 15

Santafé de Bogotá D. C., febrero veinticuatro (24) de mil novecientos noventa y tres (1993).

La Sala Plena de la Corte Constitucional previo estudio y debate en la Sala de Revisión en asuntos de tutela, integrada por los Magistrados Simón Rodríguez Rodríguez, Jaime Sanín Greiffenstein y Fabio Morón Díaz, resuelve sobre la sentencia relacionada con la acción de la referencia, proferida por el Juzgado Setenta y Nueve (79) de Instrucción Criminal Ambulante, el dieciocho (18) de febrero de mil novecientos noventa y dos (1992), previa la consideración de los siguientes,

## 1. ANTECEDENTES

### A. La petición

1. Con fecha diecisiete (17) de febrero de mil novecientos noventa y dos (1992), el señor Gerardo Ardila "actuando en nombre del Ejecutivo Nacional de la Alianza Democrática M-19", presentó ante el juez setenta y nueve (79) de Instrucción Criminal Ambulante, en la ciudad de Santafé de Bogotá, un escrito en el que interpone la acción de tutela establecida en el artículo 86 de la Constitución Política, contra "la decisión del Consejo Nacional de Estupefacientes consistente en la orden de utilizar desfoliantes prohibidos en especial de fumigar con glifosato los cultivos de amapola". Pide que se ordene la suspensión inmediata de las fumigaciones con aquel producto.

2. Los hechos que señala el peticionario como causa de la citada acción se resumen como sigue:

a) En su opinión, la Resolución del Consejo Nacional de Estupefacientes violó el artículo 79 de la Constitución que establece los “Derechos Colectivos y del Ambiente”, pues la utilización del Glifosato amenaza el ambiente sano, y pone en peligro sitios de gran valor ecológico y destruye el ecosistema. Además, el ambiente sano, el derecho a gozar de un *habitat* adecuado y la participación, son tres derechos violados por la decisión del Consejo Nacional de Estupefacientes;

b) El artículo 95 de la Constitución establece como deberes de la persona y del ciudadano el de “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 y el de proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano; en este sentido estima que la Acción de Tutela es procedente ya que encuentra fundamento en los citados deberes de origen constitucional y en el derecho de participar en las decisiones que puedan afectar a la comunidad.

Advierte que en la reunión del Consejo Nacional de Estupefacientes en la que se autorizó el uso del desfoliante señalado, “...tres autoridades del Estado mostraron su inconformidad. Tanto el Ministro de Educación y el Procurador General de la Nación, se abstuvieron, y el Ministro de Salud, máxima autoridad en ese campo, se opuso con argumentos demostrativos de los efectos nocivos que esta sustancia causa al ecosistema”.

Además, en el Senado de la República se aprobó una resolución en la que se pide al Gobierno revisar la decisión tomada por el citado Consejo; lo que significa, en su opinión, que existe una expresión de la voluntad popular que no puede ser ignorada según el alcance del artículo 79 de la Constitución Nacional y que es “obligante para el Gobierno so pena de ser considerado autoritario y violador del Espíritu de una Constitución que se consagró gracias, entre otras, a la participación del actual Gobierno presidido por el doctor César Gaviria”.

#### **B. La sentencia que se revisa**

1. El Juzgado Setenta y Nueve (79) de Instrucción Criminal Ambulante en la ciudad de Santafé de Bogotá D. C., resolvió dentro de los términos constitucionales y legales sobre la petición formulada y declaró la improcedencia de la Acción de Tutela propuesta por el señor Gerardo Ardila, en nombre de la organización política a la cual está afiliado.

2. La sentencia que se revisa fundamenta su resolución en las consideraciones que se resumen así:

- La situación creada por causa de la determinación a la cual alude el peticionario no puede subsanarse a través de la acción excepcional prevista en la Constitución denominada Acción de Tutela; ésta se halla prevista para los casos en que se presenta violación de los derechos constitucionales fundamentales y en el asunto planteado, no se aprecia la existencia de quebrantamiento alguno a los derechos que aparecen consagrados en el capítulo primero del título 2o. de la Constitución.

- Según lo dispone el artículo 6o. del Decreto 2591 de 1991, la Acción de Tutela no es procedente cuando se pretenda proteger derechos colectivos, tales como la paz y los demás mencionados en el artículo 88 de la Constitución; por el contrario, la Constitu-

ción defiere a la Ley la regulación de las acciones populares orientadas a la protección de los derechos e intereses colectivos relacionados con la salubridad pública y el ambiente. Así, la propia Constitución, en forma expresa, dejó por fuera de la Acción de Tutela el examen judicial de situaciones como la planteada por el peticionario.

## II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

### Primera. **La competencia**

La Corte Constitucional es competente para conocer de la revisión de la sentencia de la referencia, en atención a lo dispuesto por los artículos 86, inciso tercero y 241 numeral 9 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991; además, esta competencia obedece a la selección que de dicha sentencia practicó la Sala correspondiente y al reparto que se verificó en la forma señalada por el reglamento de esta Corporación.

### Segunda. **La acción de tutela y las acciones populares**

#### A. **El artículo 86 de la Constitución Nacional**

Como cuestión preliminar y para definir los fundamentos de esta providencia, esta Sala estima que la acción de tutela está prevista en el artículo 86 de nuestra Carta Fundamental como un mecanismo procesal complementario, específico y directo que tiene por objeto la protección concreta e inmediata de los derechos constitucionales fundamentales, en una determinada situación jurídica, cuando éstos sean violados o se presente amenaza de su violación.

Dicha acción es un medio procesal específico porque se contrae a la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales, afectados de modo actual e inminente y no a otros, y conduce, previa la solicitud, a la expedición de una declaración judicial que contenga una o varias órdenes de efectivo e inmediato cumplimiento.

Es directo, porque siempre presupone una actuación preferente y su María a la que el afectado puede acudir sólo en ausencia de cualquier otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice apenas y excepcionalmente como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable y, en todo caso, procura la restitución al sujeto peticionario en el goce del derecho de rango constitucional que se demuestra lesionado.

Es necesario destacar que tanto en la norma constitucional, como en su desarrollo legislativo, el ejercicio de la citada acción está condicionado, entre otras razones, por la presentación ante el Juez de una situación concreta y específica de violación o amenaza de violación de los derechos fundamentales, cuya autoría debe ser atribuida a cualquier autoridad pública o, en ciertos eventos definidos por la ley, a sujetos particulares. Además, el peticionario debe tener un interés jurídico y pedir su protección también específica, siempre en ausencia de otro medio judicial de protección o excepcionalmente, como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Es, en efecto, un mecanismo judicial de origen constitucional de evidente carácter residual que está previsto para asegurar la tutela efectiva y sustancial de los derechos constitucionales fundamentales, pues *“sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para*

## T-067/93

*evitar un perjuicio irremediable*". Se establece así un sistema complementario de garantía de aquellos derechos constitucionales fundamentales que, con determinadas características de sumariedad, preferencia y efectividad, impida en dicho ámbito la ausencia de su protección judicial, pues el constituyente quiso superar con sus previsiones, determinadas deficiencias de la organización del sistema judicial que, entre otras causas, por su carácter legislado, no garantizaba la plena, efectiva e integral protección de los derechos constitucionales fundamentales tan caros al Estado Social y Democrático de Derecho y al constitucionalismo en todas sus evoluciones.

No se trata de una vía de defensa de la Constitución en abstracto o con fines generales, que pueda dirigirse contra todos los integrantes o agentes de una Rama del Poder Público en su conjunto, o contra un acto con vocación general y abstracta para lo cual la Carta y la ley establecen otras vías; ni versa sobre derechos subjetivos controvertibles judicialmente por las vías ordinarias o especializadas, ni sobre la legalidad de los actos administrativos de contenido individual, subjetivo y concreto, atacables ante la jurisdicción constitucionalmente competente de lo contencioso administrativo.

Su consagración constitucional se endereza a establecer un procedimiento, o eventualmente un conjunto de procedimientos judiciales autónomos, específicos y directos de garantía inmediata de muy precisos derechos y libertades establecidos en principio en el capítulo I del Título Segundo de la Constitución y considerados como fundamentales, cuando quiera que, se repite, sean agraviados por la concreta acción o la omisión de una autoridad pública o por un organismo del Estado, siempre identificable específicamente como una autoridad responsable de la misma, o por un particular en los términos señalados por la ley.

### **B. El artículo 88 de la Constitución Nacional**

1. Como una de las tantas innovaciones introducidas por la Carta Política de 1991 al régimen constitucional colombiano de protección judicial de los derechos de las personas, aparece en los incisos primero y segundo del artículo 88 de la Constitución el concepto de *Acciones Populares con fines concretos* y el de *Acciones de Clase o de Grupo*.

Estas disposiciones establecen que:

"La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella.

"También regulará las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares.

"...".

Aspecto sustancial de esta innovación es su fundamento constitucional directo y su extensión a ámbitos que no habían sido objeto de regulación antecedente.

Empero, cabe destacar que en nuestro sistema jurídico ya se conocía de antaño la figura de las acciones populares consagrada en el orden legal en varias disposiciones

del Código Civil, y más recientemente en otras normas pertenecientes a regulaciones alejadas de aquel texto como se verá en detalle más adelante.

2. No sobra advertir, para los fines apenas ilustrativos de esta parte de la providencia, que las Acciones Populares y ciudadanas *con fines abstractos* se conocen en Colombia desde los mismos orígenes de la república como instrumentos para asegurar la legalidad y la constitucionalidad de los actos jurídicos de carácter legislativo y administrativo; aquellas acciones han sido, en su desarrollo práctico, uno de los instrumentos procesales más destacados en toda nuestra historia jurídico-política y aparecen reiteradas en el nuevo texto constitucional como uno de los aportes nacionales a la ciencia constitucional del mundo occidental.

3. Ahora bien, por el contrario, nuestras *acciones populares con fines concretos* han sufrido las vicisitudes propias de un sistema jurídico típicamente jurisdiccional y legislado, que no ahondó en el fortalecimiento de las competencias del juez y de sus capacidades protectoras de los derechos de las personas y que limitó seriamente las vías de acceso a la justicia; desde luego, este destino histórico no fue sufrido únicamente por nuestro derecho, ya que buena parte de los regímenes similares al nuestro y que seguían sus mismas tendencias, se pueden catalogar dentro de estas características.

4. Sólo a partir de la segunda mitad de este siglo, el movimiento constitucionalista continental, europeo y latinoamericano paulatinamente se ocupó de reexaminar las condiciones estructurales del concepto de acceso a la justicia y recibió parcialmente y con reservas fundamentales las influencias del derecho anglo-americano, incorporando en principio, y en distintas formas, los instrumentos que dan al juez un marco más amplio de competencias enderezadas a los fines propios de la defensa de las personas frente a los poderes del Estado, de la administración, de los gobiernos y de los grupos económicamente más fuertes dentro de las sociedades fundamentadas en la economía capitalista.

Con los mismos fines ilustrativos, se tiene que la teoría general del proceso influenciada por el derecho constitucional contemporáneo, se ha ocupado de plantear la problemática judicial derivada de las siempre cambiantes condiciones de las sociedades, y en consecuencia, el viejo concepto de igualdad ha sido reexaminado de tal manera que en sus distintos aspectos, la regulación del proceso ha avanzado de modo notable con instituciones ya recibidas en nuestro ordenamiento jurídico; empero, las más profundas modificaciones en lo que hace a la problemática del acceso a la justicia han exigido al Derecho Constitucional y a la misma Teoría General del Proceso el abordar nuevos y más grandes retos, desconocidos e inimaginados inclusive en las primeras etapas de evolución del Estado demoliberal.

Lo que caracteriza estas evoluciones no es tanto la consagración de las libertades sino su vigencia por virtud de la actividad procesal; en otros términos, para el derecho contemporáneo no resulta suficiente consagrar los derechos de las personas en la Constitución para que éstos sean respetados por las autoridades y por las personas en general.

5. Naturalmente cabe destacar que dentro de nuestra tradición constitucional los remedios judiciales previstos para la protección de los derechos de las personas se han dividido entre los que son específicamente previstos para la protección inmediata de



los derechos constitucionales como el *habeas corpus*, las Acciones Públicas de inconstitucionalidad y de nulidad y la Excepción de Inconstitucionalidad, y los que son ordinarios y comprenden los derechos subjetivos y los intereses legítimos como el procedimiento civil y el procedimiento contencioso administrativo; en este mismo sentido se pronunció la Carta de 1991, pero por voluntad expresa del constituyente ésta fue mucho más allá al incrementar no sólo el número de los derechos fundamentales de la persona humana y al hacer extensiva su eventual protección judicial a todas las personas, inclusive en algunas situaciones jurídicas, a la persona moral, sino al establecer mayores y más efectivos medios específicos de su amparo judicial, como ocurre con la denominada acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Carta, enderezada de modo complementario hacia la protección de los derechos constitucionales fundamentales de las personas.

Igual predicado se hace sobre las Acciones Populares con fines concretos previstas específicamente para la protección de los derechos e intereses colectivos (art. 88 inciso primero) y sobre las Acciones de Grupo o de clase (art. 88 inciso segundo) para proteger todo tipo de derechos que resulten "dañados" en un grupo amplio de personas.

Además, tal es la voluntad del constituyente en este sentido que en el artículo 89 de la Carta se señala como competencia y deber del legislador, el establecimiento de otras vías judiciales complementarias a las anteriores que se estimen necesarias para la protección de los derechos individuales, de grupo o colectivos ante la acción o la omisión de las autoridades públicas; esta disposición constitucional establece al respecto que:

"Artículo 89. Además de los consagrados en los artículos anteriores, la ley establecerá los demás recursos, las acciones, y los procedimientos necesarios para que puedan propugnar por la integridad del orden jurídico, y por la protección de sus derechos individuales, de grupo o colectivos, frente a la acción u omisión de las autoridades públicas."

También, de forma específica el último inciso del artículo 88 arriba citado, deja en manos del legislador la definición de los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos que en juicio de la Corte Constitucional pueden reclamarse, ora por virtud de las acciones de responsabilidad extracontractual ante las jurisdicciones ordinarias o especializadas, ya por virtud de las acciones de clase o de grupo.

Estas disposiciones constitucionales se encuadran obviamente dentro del conjunto armónico y ordenado de las demás vías, instancias y competencias judiciales ordinarias y especializadas que tienen igual fundamento constitucional; en este sentido, es claro el deber del legislador de proveer con sus regulaciones los desarrollos normativos que den a cada uno de estos instrumentos la posibilidad coherente y sistemática de su efectivo ejercicio por todas las personas.

Desde esta perspectiva, se tiene que las Acciones Populares, sin ser un instituto desconocido en nuestro medio, ahora aparecen ocupando un lugar preeminente que irradia con sus proyecciones constitucionales una nueva dinámica al derecho público colombiano; esto significa, principalmente, que aquéllas dejarán de estar en el olvido y que, tanto jueces como ciudadanos en general, podrán ocuparse de éstas con mayor

efectividad que antes. Ahora, la Corte Constitucional advierte que se hace necesario promover entre los ciudadanos y los operadores del derecho una sólida conciencia cívica para dar a estas previsiones el impulso práctico que merecen en favor de la vigencia de la Carta y de los cometidos garantísticos señalados por el constituyente.

6. En este orden de ideas se observa que el inciso primero del artículo 88 de la Carta, al consagrar las denominadas Acciones Populares como otro de los instrumentos de defensa judicial de los derechos de las personas, señala también el ámbito material y jurídico de su procedencia en razón de la naturaleza de los bienes que se pueden perseguir y proteger a través de ellas; éstas aparecen previstas para operar dentro del marco de los derechos e intereses colectivos que son, específicamente, el patrimonio público, el espacio público y la salubridad pública; igualmente, se señala como objeto y bienes jurídicos perseguibles y protegidos por virtud de estas acciones, la moral administrativa, *el ambiente* y la libre competencia económica. No obstante lo anterior, esta lista no es taxativa sino enunciativa y deja dentro de las competencias del legislador la definición de otros bienes jurídicos de la misma categoría y naturaleza.

Queda claro, pues, que estas acciones, aunque estén previstas para la preservación y protección de determinados derechos e intereses colectivos, pueden abarcar otros derechos de similar naturaleza, siempre que éstos sean definidos por la ley conforme a la Constitución, y no contraríen la finalidad pública o colectiva y concreta a que quedan circunscritas estas acciones, por sustanciales razones de lógica y seguridad jurídica.

También se desprende de lo anterior que las acciones populares aunque se enderecen a la protección y amparo judicial de estos concretos intereses y derechos colectivos, no pueden establecerse ni ejercerse para perseguir la reparación subjetiva o plural de los eventuales daños que pueda causar la acción o la omisión de la autoridad pública o del particular sobre ellos; para estos últimos fines el constituyente erigió el instituto de las acciones de grupo o de clase y conservó las acciones ordinarias o especializadas y consagró como complemento residual la acción de tutela.

Dentro de este ámbito, a lo sumo, podría establecerse en la ley, como consecuencia de su ejercicio y del reconocimiento de su procedencia, una recompensa o premio a quien en nombre y con miras en el interés colectivo la promueva. Por su finalidad pública se repite, las Acciones Populares no tienen un contenido subjetivo o individual, ni pecuniario y no pueden erigirse sobre la preexistencia de un daño que se quiera reparar, ni están condicionadas por ningún requisito sustancial de legitimación del actor distinto de su condición de parte del pueblo.

Además, la Carta señala la posibilidad de establecer por vía legislativa los casos de responsabilidad civil objetiva por daños inferidos a los derechos e intereses colectivos, los que pueden reclamarse -se repite- en ejercicio de las acciones ordinarias que procuran la indemnización o reparación individual y/o de las de grupo o de clase, que obedecen a la lógica de los intereses difusos y permiten especiales modalidades de tramitación del proceso y de ejecución del fallo.

Característica fundamental de las Acciones Populares previstas en el inciso primero del artículo 88 de la Constitución Nacional, es la que permite su ejercicio pleno con carácter preventivo, pues, los fines públicos y colectivos que las inspiran, no dejan duda

al respecto y en consecuencia no es, ni puede ser requisito para su ejercicio el que exista un daño o perjuicio sobre los derechos que se pueden amparar a través de ellas. Desde sus más remotos y clásicos orígenes en el Derecho Latino fueron creadas para prevenir o precaver la lesión de bienes y derechos que comprometen altos intereses sobre cuya protección no siempre cabe la espera del daño. En verdad, su poco uso y otras razones de política legislativa y de conformación de las estructuras sociales de nuestro país, desdibujaron en la teoría y en la práctica de la función judicial esta nota de principio. Los términos del enunciado normativo a que se hace referencia en este apartado, no permiten duda alguna a la Corte sobre el señalado carácter preventivo, y se insiste ahora en este aspecto dadas las funciones judiciales de intérprete de la Constitución que corresponden a esta Corporación.

Además, su propia condición permite que puedan ser ejercidas contra las autoridades públicas por sus acciones u omisiones y, por las mismas causas, contra los particulares; su tramitación es judicial y la ley debe proveer sobre ellas atendiendo a sus fines públicos y concretos, no subjetivos ni individuales.

7. Ahora bien, el inciso segundo del citado artículo 88 de la Carta prevé otro mecanismo de sustancial importancia dentro del campo de las garantías judiciales de los derechos de las personas, conocido como las Acciones de Clase o de Grupo. Estas, igualmente regulables por la ley, no hacen referencia exclusiva a los derechos constitucionales fundamentales, ni sólo a los derechos colectivos, pues también comprenden a los derechos subjetivos de origen constitucional o legal y necesariamente suponen la existencia, reclamo y demostración de un perjuicio o daño causado y cuya reparación se puede pedir ante el juez; empero exigen siempre que este daño sea de los que son causados en ciertos eventos a un número plural de personas que por sus condiciones y por su dimensión deben ser atendidas con prontitud, inmediatez, efectividad y sin mayores requisitos procesales dilatorios. El acceso a la justicia es también en estos casos preocupación fundamental del constituyente que al consagrarlos da nuevas herramientas a la sociedad para la protección de los derechos de las personas en sus distintos ámbitos.

### C. El amparo judicial del derecho a gozar de un ambiente sano

Sentadas las anteriores consideraciones, esta Corporación se ocupa del examen de los aspectos relacionados con la procedencia y la conducencia de la acción intentada en el ámbito del bien jurídico que se pretende amparar.

1. El derecho constitucional de todas las personas al disfrute de un ambiente sano está consagrado expresamente en el artículo 79 de la Carta bajo el título de los Derechos Colectivos y del Ambiente; además, como se vio más arriba, este derecho aparece relacionado en la lista enunciativa que establece el inciso primero del artículo 88 de la misma Carta como objeto de las Acciones Populares con fines concretos.

En estas condiciones, los citados enunciados normativos del artículo 88 de la Carta, prescriben con claridad que en cuanto entidad jurídica autónoma, el derecho específico al goce de un ambiente sano, también está garantizado judicialmente por virtud de un instrumento procesal específico y directo de carácter principal y de naturaleza también autónoma conocido como las acciones populares y en caso de daño subjetivo pero plural por virtud de las acciones de grupo o de clase, amén de las vías judiciales ordinarias y de los casos especiales de responsabilidad objetiva que establezca la ley.

2. Como aspecto preliminar se detiene esta Corporación en advertir que el derecho a la conservación y disfrute de un medio ambiente sano y de la promoción y preservación de la calidad de vida, así como la protección de los bienes, riquezas y recursos ecológicos y naturales, es objeto de grandes reflexiones y preocupaciones que sólo recientemente han hecho aparición en el Derecho Constitucional y en el Derecho Internacional.

Es evidente que hoy en día, para determinar los grandes principios que deben regir la vida de las sociedades organizadas y en camino de evolución, ya no puede ignorarse la necesidad de proteger el medio ambiente y de dar a las personas los derechos correlativos; en este sentido se tiene que después del año de 1972 en el que se adoptó la Declaración de Estocolmo sobre medio ambiente humano, se ha reconocido en vasta extensión el valor que debe otorgarse a su protección. Además, en este proceso, y en sus variantes, el camino recorrido muestra que no sólo se incorporó dicho principio general como valor constitucional interno que se proyecta sobre todo el texto de la Carta, sino que aquél produjo grandes efectos de irradiación sobre las legislaciones ordinarias de muchos países. También, después de aquella fecha son varias las naciones que lo incorporaron en sus textos constitucionales ya como un derecho fundamental, ora como un derecho colectivo de naturaleza social. Esta consagración permite, además, al poder ejecutivo y a los jueces colmar lagunas y promover su expansión ante situaciones crónicas o nuevas; en este mismo sentido, el crecimiento y las crisis de la economía de gran escala industrial y la expansión del conocimiento sobre la naturaleza y la cultura ha favorecido el incremento de técnicas, medios, vías e instrumentos gubernativos, administrativos y judiciales de protección del Derecho al Medio Ambiente Sano. En este sentido se observa que la Carta Fundamental de 1991, también establece como servicio público a cargo del Estado y como específico deber suyo, la atención al saneamiento ambiental que debe obedecer a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad.

3. Ahora bien, en el ámbito del Derecho Constitucional y de la función judicial, se tiene que el principal aporte de este magno proceso de evolución de las sociedades contemporáneas, consiste en desligar su protección no sólo de los tradicionales derechos subjetivos amparables por las vías ordinarias, sino de la dependencia del amparo de los derechos constitucionales fundamentales; adquiere así este principio no sólo el carácter de valor normativo que inspira a toda la actividad estatal y ciudadana (arts. 8, 58 inciso segundo, 79 inciso segundo y 95 numeral 8o. de la C. N.), sino el rango de Derecho Constitucional Colectivo como es el caso colombiano después de la Carta de 1991 (arts. 79 inciso primero y 88 C. N.).

4. En nuestro régimen jurídico y a nivel legislativo, encontramos como nota destacable y como ejemplo para todas las naciones del mundo, las nociones y las vías de protección administrativa o policiva que incorporó el Código de Recursos Naturales expedido en 1974 (Ley 23 de 1973 y Decreto 2811 de 1974 y sus reglamentarios), en el que se da un tratamiento novedoso a este tema; también cabe destacar las previsiones que trae la Ley de Reforma Urbana (Ley 9a. de 1989 art. 8o., Decreto 2400 de 1989 arts. 5o. y 6o.), en materia de la protección del medio ambiente y la extensión de las acciones populares de que se ocupa el artículo 1.005 del Código Civil a dicho fin.

## T-067/93

A juicio de la Corte aquella Acción Popular consagrada en el artículo 1.005 del C.C., puede ahora, con sobradas y explícitas razones constitucionales, ser interpretada y desarrollada por los jueces en los casos concretos de controversia sobre los bienes y derechos públicos y colectivos para asegurar su amparo judicial específico y concreto, inclusive sobre el ambiente.

Aquellas disposiciones de la actual Ley de Reforma Urbana establecen lo siguiente:

"Ley 9a. de 1989

"...

"Artículo 8o. Los elementos constitutivos del espacio público y el medio ambiente tendrán para su defensa la acción popular consagrada en el artículo 1005 del Código Civil. Esta acción también podrá dirigirse contra cualquier persona pública o privada, para la defensa de la integridad y condiciones de uso, goce y disfrute visual de dichos bienes mediante la remoción, suspensión o prevención de las conductas que comprometieren el interés público o la seguridad de los usuarios.

"El incumplimiento de las órdenes que expida el juez en desarrollo de la acción de que trata el inciso anterior configura la conducta prevista en el artículo 184 del Código Penal de 'fraude a resolución judicial'.

"La acción popular de que trata el artículo 1.005 del Código Civil podrá interponerse en cualquier tiempo, y se tramitará por el procedimiento previsto en el num. 8 del artículo 414 del Código de Procedimiento Civil."

### «DECRETO 2400 DE 1989

"Artículo 5o. Para efectos del artículo 8o. de la Ley 9a. de 1989, se entiende por usuario del espacio público y del medio ambiente cualquier persona pública o privada que haga uso o pueda llegar a hacer uso de un determinado espacio público o que haya sido afectada o pueda ser afectada por un determinado medio ambiente.

"Artículo 6o. La acción popular de que trata el artículo 1.005 del Código Civil, podrá ser ejercitada por los usuarios para la defensa del espacio público y del medio ambiente.

"Para determinar el Juez competente, se tendrá en cuenta el carácter público o privado de la persona demandada."

Pero además, el artículo 994 del Código Civil, en concordancia con los artículos 988 y 993 del mismo estatuto, establece la denominada acción judicial o de querrela contra obra nueva o antigua que puede ser ejercitada, sin que medie prescripción alguna por el que tema que una obra ya hecha corrompe el aire y lo hace conocidamente dañoso. Esta es una típica Acción Popular que está prevista en la ley para la protección del ambiente como derecho colectivo.

Obviamente, éste es el resultado de una actividad interpretativa que puede y debe tener lugar en su sede judicial natural, mucho más ahora bajo las luces que irradia la nueva Carta sobre la función garantizadora de los jueces con fundamento en la prevalencia de los derechos constitucionales de las personas.

5. Ahora bien, la Carta de 1991 es explícita en adoptar el modelo que consagra el "derecho al goce de un ambiente sano" no como un derecho constitucional fundamen-

tal, sino como un derecho y un interés constitucional de carácter colectivo; en este sentido la acción de tutela, cuyos fundamentos se examinan más arriba, no es procedente para obtener de manera autónoma su protección como lo proponen los actores, pues, como se vio, aquélla procede para obtener el amparo de los derechos constitucionales fundamentales y no el de otros derechos que, como los colectivos, deben perseguirse judicialmente por virtud del ejercicio de las Acciones Populares o de las Acciones de Clase o de Grupo en los términos de su regulación legal.

6. Fundamental advertencia sobre este punto es aquella que señala de modo indubitable que este derecho constitucional colectivo puede vincularse con la violación de otro derecho constitucional de rango o naturaleza fundamental como la salud, la vida o la integridad física entre otros, para obtener, por vía de la tutela que establece el artículo 86 de la Constitución Nacional, el amparo de uno y otro derechos de origen constitucional, pues en estos casos prevalece la protección del derecho constitucional fundamental y es deber del juez remover todos los obstáculos, ofensas y amenazas que atenten contra éste. En estos casos, como se ha dicho, el Juez al analizar la situación concreta que adquiera las señaladas características de violación de un derecho constitucional fundamental, deberá ordenar la tutela efectiva que se reclama.

7. Por tanto, para que fuera procedente la acción de la referencia, el peticionario, si no estaba impedido para actuar como se verá más adelante, debió intentar una Acción Popular con fines concretos o ejercer la acción de tutela basando su petición en el amparo judicial específico de un derecho constitucional fundamental. Por estas razones, que son las mismas del juez cuya sentencia se revisa, se confirmará la denegación de la tutela pedida.

8. Desde otro punto de vista cabe también la denegación de la tutela pedida por el ciudadano Gerardo Ardila en nombre de una determinada organización política, pues, el artículo 86 de la Constitución Nacional establece como derecho de todas las personas, la 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 *en su nombre* la protección inmediata de *sus derechos constitucionales fundamentales*, y resulta a todas luces evidente que la simple solicitud de amparo judicial del derecho colectivo a gozar de un ambiente sano no procede en sede de tutela, y que las organizaciones políticas como personas jurídicas gozan de muy precisos derechos constitucionales fundamentales.

En estas condiciones, como las personas jurídicas sólo son titulares de muy determinados derechos constitucionales fundamentales, sólo pueden ejercer esta acción para obtener el amparo de los mismos y no de otros; desde otro punto de vista, las personas jurídicas pueden interponer la acción de tutela actuando en nombre de una persona natural o jurídica para obtener el amparo judicial específico y directo de precisos derechos constitucionales fundamentales de aquéllas.

9. En el caso que se examina, la organización política que dice interponer la acción de tutela, no alega la protección de alguno de los derechos constitucionales que le corresponden, teniendo en cuenta su especial connotación político-constitucional y legal, ni solicita el amparo en favor de los derechos constitucionales fundamentales de ninguna persona en particular.

Se reitera por último que la acción de tutela tiene muy precisas connotaciones jurisdiccionales de rango constitucional, que no son compatibles en todos los casos con el ejercicio de la actividad política partidista, regulada en la Constitución (arts. 103, 107, 108, 109, 110, 111 y 265 numerales 5, 6, 8, 9 y 10); para estos efectos el amplio espectro de garantías constitucionales enderezadas a promover la participación democrática de los ciudadanos y de sus organizaciones políticas, es asunto bien distinto de las connotaciones jurídicas de la acción de tutela como instrumento o pieza fundamental del Estado de Derecho en favor de la jurisdicción constitucional de la libertad.

10. Cabe añadir que las expresiones contenidas en el primer inciso del artículo 79 de la Constitución, relacionadas con la garantía que debe otorgar la ley para asegurar la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectar el ambiente sano, no conducen al establecimiento de un derecho constitucional fundamental, sino al deber de informar y hacer públicos los actos que afecten el derecho colectivo a gozar de un ambiente sano; además, conducen a la obligación del legislador de consagrar mecanismos de consulta de aquellas decisiones oficiales, y pueden llevar a que se presenten situaciones de inconstitucionalidad en abstracto sobre las leyes que se refieran al tema del proceso de toma de decisiones que puedan afectar el derecho a gozar del ambiente sano. Así, la organización política que intenta la acción de la referencia, equivoca su planteamiento por este otro aspecto. En consecuencia, por las anteriores consideraciones se confirmará la sentencia que se revisa, la cual fue aceptada unánimemente por la Sala de Revisión, con una aclaración del Magistrado Dr. Simón Rodríguez que provocó el envío del negocio a la Sala Plena, para efectos de la unificación de la jurisprudencia.

### **C. El debate del asunto y la unificación de la Jurisprudencia de la Corte Constitucional**

#### **ANTECEDENTES**

Presentado en término el estudio correspondiente por el Magistrado Ponente del presente negocio, en la Sala de Revisión correspondiente se suscitó el debate relacionado con las consideraciones vertidas en el proyecto de sentencia que, en principio, fueron estimadas como contrarias a pronunciamientos anteriores de otras Salas de revisión de sentencias de tutela, en los que se sostuvo que el derecho a gozar de un ambiente sano es un derecho constitucional fundamental (sentencia T-411 M. P. Dr. Alejandro Martínez Caballero), y que por otra parte, dicho carácter sólo puede ser definido en concreto con base en las circunstancias propias del caso (sentencia T-415 M. P. Dr. Ciro Angarita Barón). También se observó que la sentencia T-428 (M. P. Dr. Ciro Angarita Barón) consideró el derecho al medio ambiente como un derecho fundamental y que en dicha providencia aparece una aclaración de voto de uno de los Magistrados; igualmente se tuvo en cuenta la sentencia T-437 (M. P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo), en la que se advierte que el derecho al medio ambiente sano es un derecho colectivo cuya protección se obtiene por vía del ejercicio de las acciones populares y que en caso de estar vinculado con un derecho fundamental se puede ejercer la acción de tutela.

En estas condiciones pasó el negocio a la Sala Plena de la Corporación, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 34 del Decreto 2591 de 1991, en la que se ordenó por los Magistrados Fabio Morón Díaz y Ciro Angarita Barón citar a varios

expertos en la materia y celebrar con su presencia y la de todos los Magistrados la primera audiencia pública en esta Corporación. Fueron invitadas las siguientes personas: Dr. Carlos Augusto Angel, Dr. José María Borrero, Dra. Imelda Gutiérrez, Dr. Germán Sarmiento Palacio, Dr. Eduardo Uribe Botero, Dr. Hernando Valencia Villa y Dr. Gustavo Wilches Chaux. La citada audiencia se celebró el día 4 de noviembre de 1992 en las instalaciones de la Corte y a ella concurrieron todos los invitados, con excepción de los Doctores José María Borrero y Gustavo Wilches Chaux, quienes se excusaron; algunos de los participantes hicieron llegar por escrito apartes de sus intervenciones, las que aparecen vertidas en versión mecanográfica en el expediente. Posteriormente, se hizo presente ante la Corte Constitucional el señor Ministro de Justicia para depositar un escrito en el que sustenta la improcedencia de la acción de tutela en este caso y en el que advierte que la fumigación con glifosato no ha sido ejecutada sin control alguno y que por el contrario ésta se ha verificado bajo el estricto control del Consejo Nacional de Estupefacientes y de la Policía Nacional con todos sus asesores y expertos. Agrega copia de varios informes técnicos elaborados en desarrollo de la auditoría adelantada por el Ministerio de Justicia y por la Dirección Nacional de Estupefacientes, así como por la Dirección de la Policía Nacional. Destaca además que las fumigaciones adelantadas no se han realizado sobre áreas de bosques ni de reservas naturales y que éstas se han hecho con fundamento en informes técnicos del Instituto Colombiano Agropecuario.

Como se dijo anteriormente, la definición y alcance del derecho al medio ambiente sano consagrado en el artículo 79 de la constitución Política, ha suscitado interpretaciones y decisiones diferentes en algunas Salas de revisión de tutela.

En estas condiciones intervino la Sala Plena de la Corporación, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 34 del Decreto 2591 de 1991.

Con estos antecedentes la Sala Plena de la Corte Constitucional, designó a los Magistrados Ciro Angarita Barón y Fabio Morón Díaz, como ponentes para unificar la jurisprudencia en esta materia.

Los ponentes consideraron pertinente hacer un resumen global del tema para proponer la unificación de la jurisprudencia, así:

### **I. La acción de tutela y las acciones populares**

#### **A. El artículo 86 de la Constitución Nacional**

1. La acción de tutela es un mecanismo de protección judicial rápido y eficaz, que consagró la Constitución de 1991, para ser utilizado por los colombianos cuando sus derechos fundamentales resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública. Opera cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial para la protección de su derecho, o cuando existiendo otro medio, éste sea inadecuado para la protección efectiva de su derecho.

2. La acción de tutela también protege a las personas frente a las violaciones de derechos fundamentales que provengan de particulares, cuando éstos presten un servicio público o realicen actividades que afectan el interés colectivo, o cuando el que solicita la tutela se encuentre en un estado de indefensión o de subordinación frente al particular.



3. Los derechos fundamentales protegidos son los que la Constitución consagra expresamente como tales. La Corte Constitucional cumple con la función de interpretarlos, a través de los casos sometidos a su revisión.

4. Con la tutela se pretende que las personas que han resultado víctimas de una violación de un derecho fundamental tengan una protección efectiva y en lo posible inmediata.

Para lograr el propósito de la efectividad, la acción ha sido ideada de tal manera que sus formalidades sean mínimas. Es una acción que se encuentra al alcance de todos. No se requiere conocimientos jurídicos especiales, ni habilidad en el uso del lenguaje o de la retórica. De esta manera desmitifica los rituales propios del derecho y acerca las normas constitucionales al ciudadano mismo, para que éste haga uso de ellas cuando lo requiera.

## B. El artículo 88 de la Constitución Nacional

### a) Consideraciones generales

1. Como una de las tantas innovaciones introducidas por la Carta Política de 1991 al régimen constitucional colombiano de protección judicial de los derechos de las personas, aparecen en los incisos primero y segundo del artículo 88 de la Constitución el concepto de *acciones populares con fines concretos* y el de acciones de clase o de grupo.

Estas disposiciones establecen que:

“La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella.

“También regulará las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares.

“...”

Aspecto sustancial de esta innovación es su fundamento constitucional directo y su extensión a ámbitos que no habían sido objeto de regulación antecedente.

2. Empero, cabe destacar que en nuestro sistema jurídico ya se conocía de antaño la figura de las acciones populares consagradas en el orden legal en varias disposiciones del Código Civil, y más recientemente en otras normas pertenecientes a regulaciones alejadas de aquel texto, como se verá en detalle más adelante.

No sobra advertir, que las acciones populares y ciudadanas *con fines abstractos* se conocen en Colombia desde los mismos orígenes de la República como instrumentos para asegurar la legalidad y la constitucionalidad de los actos jurídicos de carácter legislativo y administrativo. En su desarrollo práctico ha sido uno de los instrumentos procesales más destacados en toda nuestra historia jurídico política y aparecen reiteradas en el nuevo texto constitucional como uno de los aportes nacionales a la ciencia constitucional del mundo occidental.

Ahora bien, por el contrario, nuestras *acciones populares con fines concretos* han sufrido las vicisitudes propias de un sistema jurídico típicamente jurisdiccional y

legislado, que no ahondó en el fortalecimiento de las competencias del juez y de sus capacidades protectoras de los derechos de las personas y limitó seriamente las vías de acceso a la justicia. Desde luego, este destino histórico no fue padecido únicamente por nuestro ordenamiento: buena parte de los regímenes similares al nuestro tuvieron igual suerte.

Sólo a partir de la segunda mitad de este siglo, el movimiento constitucionalista continental europeo y latinoamericano paulatinamente se ocupó de reexaminar las condiciones estructurales del concepto de acceso a la justicia y recibió parcialmente y con reservas fundamentales las influencias del derecho angloamericano. Fue así como incorporó en principio, y en distintas formas, los instrumentos que dan al juez un marco más amplio de competencias enderezadas a los fines propios de la defensa de las personas frente a los poderes del Estado, de la Administración, de los gobiernos y de los grupos económicamente más fuertes dentro de las sociedades fundamentadas en la economía capitalista.

3. Lo que caracteriza esta evolución no es tanto la consagración de las libertades sino su efectividad por virtud de la actividad procesal; en otros términos, para el derecho contemporáneo no resulta suficiente consagrar los derechos de las personas en la Constitución para que éstos sean respetados por las autoridades y por las personas en general.

4. La Carta de 1991, fue mucho más allá al incrementar no sólo el número de los derechos fundamentales de la persona humana y al hacer extensiva su eventual protección judicial, inclusive en algunas situaciones jurídicas, a la persona moral, sino al establecer mayores y más efectivos medios específicos de su amparo judicial, como ya vimos ocurre con la acción de tutela.

Igual predicado se hace sobre las acciones populares con fines concretos, previstas específicamente para la protección de los derechos e intereses colectivos (art. 88 inciso primero) y sobre las acciones de grupo o de clase (art. 88 inciso segundo), para proteger todo tipo de derechos que resulten “dañados” en un grupo amplio de personas.

Además, tal es la voluntad del constituyente en este sentido que en el artículo 89 de la Carta se señala como competencia y deber del legislador, el establecimiento de otras vías judiciales complementarias a las anteriores que se estimen necesarios para la protección de los derechos individuales, de grupo o colectivos ante la acción o la omisión de las autoridades públicas; esta disposición constitucional establece al respecto que:

“Artículo 89. Además de los consagrados en los artículos anteriores, la ley establecerá los demás recursos, las acciones, y los procedimientos necesarios para que puedan propugnar por la integridad del orden jurídico, y por la protección de sus derechos individuales, de grupo o colectivos, frente a la acción u omisión de las autoridades públicas.”

También, en forma específica el último inciso del artículo 88 arriba citado, deja en manos del legislador la definición de los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos que a juicio de la Corte Constitucional pueden reclamarse, ora por virtud de las acciones de responsabilidad extracontrac-

tual ante las jurisdicciones ordinarias o especializadas, ya por virtud de las acciones de clase o de grupo.

Estas disposiciones constitucionales se encuadran obviamente dentro del conjunto armónico y ordenado de las demás vías, instancias y competencias judiciales ordinarias y especializadas que tienen igual fundamento constitucional. En este sentido, es claro el deber del legislador de proveer con sus regulaciones los desarrollos normativos que den a cada uno de estos instrumentos la posibilidad coherente y sistemática de su efectivo ejercicio por todas las personas.

#### b) Características específicas

1. Las acciones populares no son desconocidas en nuestro medio. Hoy ocupan un lugar preeminente que irradia con sus proyecciones constitucionales una nueva dinámica al derecho público colombiano; esto significa, principalmente, que aquéllas dejarán de estar en el olvido y que tanto jueces como ciudadanos en general, podrán ahora usarlas con mayor efectividad que antes. La Corte Constitucional advierte que se hace necesario promover entre los ciudadanos y los operadores del derecho una sólida conciencia cívica para dar a estas previsiones el impulso práctico que merecen en favor de la vigencia de la Carta y de los cometidos garantísticos señalados por el Constituyente.

2. En este orden de ideas, es de observar que el inciso primero del artículo 88 de la Carta, que consagra las denominadas acciones populares como otro de los instrumentos de defensa judicial de los derechos de las personas, señala también el ámbito material y jurídico de su procedencia en razón de la naturaleza de los bienes que se pueden perseguir y proteger a través de ellas; ellas aparecen previstas para operar dentro del marco de los derechos e intereses colectivos que son, específicamente, el patrimonio público, el espacio público y la salubridad pública. Igualmente, son objetos y bienes jurídicos perseguibles y protegidos por virtud de estas acciones, la moral administrativa, *el ambiente* y la libre competencia económica. Sin embargo, esta lista no es taxativa sino enunciativa y deja dentro de las competencias del legislador la definición de otros bienes jurídicos de la misma categoría y naturaleza.

3. Queda claro, pues, que estas acciones, aunque estén previstas para la preservación y protección de determinados derechos e intereses colectivos, pueden abarcar otros derechos de similar naturaleza, siempre que éstos sean definidos por la ley conforme a la Constitución, y no contraríen la finalidad pública o colectiva y concreta a que quedan circunscritas tales acciones, por sustanciales razones de lógica jurídica.

4. También se desprende de lo anterior que las acciones populares aunque se enderecen a la protección y amparo judicial de estos concretos intereses y derechos colectivos, no pueden establecerse ni ejercerse para perseguir la reparación subjetiva o plural de los eventuales daños que pueda causar la acción o la omisión de la autoridad pública o del particular sobre ellos; para estos últimos fines el constituyente erigió el instituto de las acciones de grupo o de clase y conservó las acciones ordinarias o especializadas y la acción de tutela.

Dentro de este ámbito, a lo sumo, podría establecerse en la ley, como consecuencia de su ejercicio y del reconocimiento de su procedencia una recompensa o premio a quien en nombre y con miras en el interés colectivo la promueva.

Además, la Carta señala la posibilidad de establecer por vía legislativa los casos de responsabilidad civil objetiva por daños inferidos a los derechos e intereses colectivos, los que pueden reclamarse -se repite- en ejercicio de las acciones ordinarias que procuran la indemnización o reparación individual y/o de las de grupo o de clase, que obedecen a la lógica de los intereses difusos y permiten especiales modalidades de tramitación del proceso y de ejecución del fallo.

5. Característica fundamental de las acciones populares previstas en el inciso primero del artículo 88 de la Constitución Nacional, es la de que permite su ejercicio pleno con carácter preventivo, pues, los fines públicos y colectivos que las inspiran, no dejan duda al respecto. En consecuencia, no es, ni puede ser requisito para su ejercicio el que exista un daño o perjuicio sobre los derechos que se pueden amparar a través de ellas.

Desde sus más remotos y clásicos orígenes en el derecho latino fueron creadas para prevenir o precaver la lesión de bienes y derechos que comprometen altos intereses cuya protección no siempre supone un daño. En verdad, su poco uso y otras razones de política legislativa y de conformación de las estructuras sociales de nuestro país, desdibujaron en la teoría y en la práctica de la función judicial esta nota de principio. Los términos del enunciado normativo a que se hace referencia, no permiten abrigar duda alguna a la Corte sobre el señalado carácter preventivo. Se insiste ahora en este aspecto, en virtud de las funciones judiciales de intérprete de la Constitución que corresponden a esta Corporación.

6. Además, su propia condición permite que puedan ser ejercidas contra las autoridades públicas por sus acciones u omisiones y, por las mismas causas, contra los particulares; su tramitación es judicial y la ley debe proveer sobre ellas atendiendo a sus fines públicos y concretos, no subjetivos ni individuales.

Otro mecanismo de sustancial importancia dentro del campo de las garantías judiciales de los derechos de las personas, es conocido como las acciones de clase o de grupo. Ellas son, igualmente regulables por la ley y no hacen referencia exclusiva a los derechos constitucionales fundamentales, ni sólo a los derechos colectivos, pues también comprenden a los derechos subjetivos de origen constitucional o legal y necesariamente suponen la existencia, reclamo y demostración de un perjuicio o daño causado y cuya reparación se puede pedir ante el juez. Empero exigen siempre que el daño sea de aquellos que son causados en ciertos eventos a un número plural de personas que por sus condiciones y por su dimensión deben ser atendidas con prontitud, inmediatez, efectividad y sin mayores requisitos procesales dilatorios.

El acceso a la justicia es también en estos casos preocupación fundamental del constituyente que al consagrarlas da nuevas herramientas a la sociedad para la protección de los derechos de las personas en sus distintos ámbitos.

### **C. El amparo judicial del derecho a gozar de un ambiente sano**

#### **1. Los derechos colectivos o difusos.**

1. La concepción jurídica de los derechos ha tenido por siglos su centro de gravedad en la idea de derecho subjetivo, esto es, en una facultad o prerrogativa otorgada por el derecho y que responde a la naturaleza misma del hombre. Una de las implicaciones

más complejas de las nuevas relaciones impuestas por el Estado social de derecho, tiene que ver con el surgimiento de otro tipo de derechos construidos bajo categorías diferentes de la de los derechos subjetivos. Estos nuevos derechos son el resultado del surgimiento de nuevas condiciones sociales y económicas que afectan gravemente la vida de los ciudadanos y el goce de sus derechos y para las cuales los mecanismos jurídicos clásicos de protección de derechos resultan insuficientes.

2. Los últimos decenios han puesto en evidencia el hecho de que los grandes riesgos que afectan a las comunidades –e incluso pueden poner en peligro su supervivencia– ya no se limitan a la confrontación bélica o a la dominación tiránica por parte de los gobernantes. La dinámica misma del comercio, de la industria y en general de la actividad económica capitalista, puede convertirse en la causa de males tan graves o peores que los derivados de la violación de derechos subjetivos. Es el caso de la protección del medio ambiente, del espacio público, de los productos que reciben los consumidores, etc. Estos nuevos ámbitos han generado intereses cuya protección resulta hoy indispensable. La doctrina ha agrupado este tipo de intereses bajo el título de intereses colectivos o difusos<sup>1</sup>.

3. En el Estado liberal clásico los derechos violados eran siempre derechos del individuo; todo lo relacionado con intereses colectivos tenía trámite en el proceso político que finalmente conducía a la elección de representantes y a la expedición de leyes. En la democracia participativa, se plantea la posibilidad de que el ciudadano, sin la intermediación de sus representantes, se convierta en vocero efectivo de intereses generales o comunitarios. Esta posibilidad representa una ventaja democrática en relación con el sistema anterior, en la medida en que el trámite del derecho se encuentra al alcance de los ciudadanos. Sin embargo, su misma vinculación con los intereses colectivos y por ello mismo, su similitud con cuestiones políticas hace difícil su tratamiento jurídico. En todo caso, de esta dificultad no se puede derivar una falta de importancia, o el desconocimiento de la necesidad de protección.

4. La existencia de esos nuevos intereses y de los derechos que de allí surgen plantea serios problemas procesales para su protección. La naturaleza especial de estos derechos hace que la idea de extender los mecanismos clásicos de protección jurídica a estos nuevos ámbitos resulte inoperante. Las siguientes son algunas de las razones que explican la insuficiencia del procedimiento tradicional:

#### a) La legitimación

La legitimación hace referencia a la relación sustancial que debe existir entre las partes del proceso y el interés sustancial del litigio. En el caso de los derechos colectivos o intereses difusos no se puede predicar una titularidad subjetiva del derecho y por lo tanto es necesario modificar el concepto tradicional para dar lugar a la efectiva protección del derecho.

<sup>1</sup> Algunos autores distinguen entre intereses colectivos e intereses difusos, diciendo que los primeros se refieren a aquellos que pertenecen a un grupo de personas organizado e identificable, mientras que los segundos se predicen de un grupo indeterminado de personas. FEDERCI, Renato. Gli interessi della collettività e L'azione collettiva, en Revista di Diritto Processuale, 1983. N. 1, págs. 25 - 26.

### b) Las garantías procesales

Las personas vinculadas a un proceso y que, en consecuencia se verán afectadas por la sentencia tienen derecho a participar y a ser oídas. Una de las garantías del debido proceso es el de la notificación. En el caso de los derechos difusos resultan dificultades prácticas considerables para llevar a cabo esta garantía. Mientras más difuso es el interés más difícil resulta la identificación de las personas afectadas y la notificación de las actuaciones judiciales.

### c) Los efectos de la sentencia

El principio procesal tradicional afirma que la cosa juzgada debe ser aplicada solamente a las partes del proceso. En el caso de los derechos colectivos o difusos es indispensable que la decisión final sea aplicable a todas las personas interesadas en el proceso, así no hayan sido partes en el mismo.

## 2. El medio ambiente y su relación con los derechos fundamentales en el ámbito internacional

1. No hay ninguna duda de que el medio ambiente se está deteriorando y de que el fracaso para solucionar la actual degradación ambiental puede amenazar la salud y la vida humana. No obstante la claridad y gravedad de este hecho no es posible encontrar una opinión unificada acerca de los mecanismos jurídicos de protección del derecho al medio ambiente.

En el ámbito internacional se discute si el derecho al medio ambiente debe estar o no consagrado como derecho fundamental y dotado de una protección especial o simplemente debe gozar de tal protección especial cuando se encuentre en conexidad con otro derecho fundamental.

2. La aplicación por conexidad ha sido reconocida desde 1972 en la Declaración de Estocolmo sobre el Ambiente Humano, en la cual se establece un vínculo entre *derechos fundamentales y protección ambiental*:

“El hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, la igualdad y adecuadas condiciones de vida, en un medio ambiente de una calidad que permita una vida de dignidad y bienestar.”

La interrelación entre *derechos fundamentales* expresamente consagrados y la protección ambiental ha sido planteada a nivel internacional de dos maneras: tomando esta última como prerequisite de su disfrute.

En relación con la conexidad E. Pigretti sostiene que:

“La noción de no matar está suficientemente descrita en el código penal, pero la idea de permitir la vida no tiene un correlato semejante. Sólo mediante la aplicación de principios generales del derecho o por la extensión de las normas provenientes del derecho civil, podría considerarse posible la delimitación más o menos segura de un ámbito de protección jurídica del ser y de su integridad, considerada esta última como la preservación de sus condiciones física y consecuente inalterabilidad de los sentidos.”<sup>2</sup>

<sup>2</sup> E. Pigretti y otros. La responsabilidad por daño ambiental. Centro de Publicaciones Jurídicas y Sociales. Buenos Aires, 1986.

2. La segunda posibilidad de protección consiste en consagrar el derecho al medio ambiente sano como un derecho fundamental. Así ha ocurrido en diversos instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos, en desarrollo de la Declaración de Estocolmo, sobre todo a partir de 1980.

La Organización de Estados Americanos, incluyó recientemente el derecho al ambiente sano en su Protocolo de San Salvador (art. 11). En el marco de las Naciones Unidas, los instrumentos de derechos humanos se han quedado cortos en declarar un *derecho fundamental al ambiente sano*, pero hay referencias específicas, por ejemplo, en la Convención de Derechos del Niño.

Además, la Convención de la OIT relativa a Pueblos Tribales e Indígenas en Estados Independientes, de 1989, hace referencia a la protección ambiental, aunque no garantiza un derecho general al ambiente sano. Instrumentos legales internacionales relativos a normas humanitarias durante conflictos armados también contienen previsiones para proteger el ambiente.

Los organismos de las Naciones Unidas responsables de asuntos de derechos humanos han empezado a considerar la interrelación entre ambiente y derechos humanos. La subcomisión para la Prevención de la Discriminación y la Protección de Minorías, agregó este tema a su agenda (1989) y adoptó una resolución para acometer el estudio del ambiente y su relación con los derechos humanos. El informe preliminar de dicho estudio apareció en agosto de 1991. Es de señalar que empieza por discutir si hay bases para afirmar que el derecho al ambiente es un derecho humano fundamental, o si el problema debería limitarse al de un derecho que se protege a través de otros derechos (conexidad).

Sobre este particular observa justamente un autor que:

“Los derechos fundamentales y la protección ambiental son dos de las preocupaciones fundamentales del derecho constitucional moderno. Ellos representan valores sociales diferentes pero interrelacionados por un conjunto de metas comunes. Los esfuerzos para realizarlos ambos buscan lograr y mantener la más alta calidad de vida humana. En ese ámbito, los derechos humanos fundamentales dependen de la protección ambiental y la protección ambiental depende del ejercicio de los derechos fundamentales ya existentes como el derecho a la información y el derecho a la participación política.”<sup>3</sup>

3. Si bien es cierto que esta discusión es interesante desde el punto de vista teórico en la medida en que refleja un mayor o menor énfasis en la protección del derecho al medio ambiente, en la práctica puede resultar un simple problema semántico si se tiene en cuenta que la protección del medio ambiente depende de la conciencia que el aparato judicial tenga sobre la importancia de este derecho y que su protección puede hacerse o no hacerse, por cualquiera de las dos soluciones planteadas.

### **3. El medio ambiente y la intervención del juez**

Ahora bien, la importancia de estos derechos y su carácter colectivo o difuso han hecho indispensable la invención de nuevos mecanismos de protección. En vista de la

<sup>3</sup> SHELTON, Dinah. Human Rights Environmental Rights and the Right to Environment. *Stanford Journal of International Law*. Vol 23. Tomo 128, págs. 103 y ss.

imposibilidad de prever, en abstracto y *a priori*, tal como lo hace la ley, la totalidad de los elementos de juicio necesarios para delimitar su violación, su naturaleza jurídica sólo puede ser definida en concreto, con base en las circunstancias propias del caso, y por lo tanto, esta labor le corresponde al juez.

Los principios y valores constitucionales y las características de los hechos adquieren aquí una importancia excepcional. Mientras que en el caso de los derechos fundamentales de aplicación inmediata se suelen mirar los hechos desde la perspectiva de la norma, en el caso de los derechos difusos o colectivos, la norma constitucional que los consagra y su coexistencia con el derecho fundamental para desatar el mecanismo protector de la tutela, se descubre bajo la óptica de los valores, de los principios y de las circunstancias del caso.

La conexión que los derechos colectivos pueden presentar, en el caso concreto, con otros derechos fundamentales, es de tal naturaleza que sin la debida protección de aquéllos, éstos prácticamente desaparecerían o se haría imposible una protección eficaz. En estos casos se requiere una interpretación global de los principios, valores, derechos fundamentales de aplicación inmediata y derechos colectivos, para fundamentar la aplicación inmediata que aparece como insuficiente para respaldar una decisión, puede llegar a ser suficiente si se combina con un principio o con un derecho de tipo social o cultural y viceversa. Esto se debe a que la eficacia de las normas constitucionales no está claramente definida cuando se analizan *a priori*, en abstracto, antes de entrar en relación con los hechos.

## II. DECISION

Con fundamento en las consideraciones que anteceden, la Corte Constitucional de la República de Colombia, Administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la ley,

### RESUELVE:

Primero. CONFIRMAR la sentencia proferida por el Juzgado 79 de Instrucción Criminal Ambulante el 18 de febrero de 1992, en el caso de la tutela solicitada por el ciudadano Gerardo Ardila en nombre de la Alianza Democrática M-19.

Segundo. Adoptar los siguientes principios y criterios para la protección del derecho al medio ambiente sano:

#### A. Principios de interpretación

##### 1. Principio de hecho

La protección del medio ambiente es especialmente importante dentro del marco de la protección constitucional de los derechos. Esta importancia resulta de la idea del medio ambiente sano como condición necesaria para la existencia de una vida digna y saludable.

En las circunstancias actuales de la sociedad industrializada y el urbanismo creciente, el medio ambiente sano suele estar en una conexidad directa con la protección de la salud y de la vida de las personas. Esta es una constatación fáctica indiscutible en las circunstancias del mundo desarrollado.



## **2. Principio de derecho**

El derecho al medio ambiente sano se encuentra protegido en el artículo 88 de la Constitución Política por medio de las acciones populares, que tienen procedencia en aquellos casos en los cuales la afectación de tal derecho vulnera un derecho constitucional o legal.

Esta regla general debe ser complementada con una regla particular de conexidad, según la cual, en aquellos casos en los cuales, de la vulneración del derecho a gozar del medio ambiente resulte vulnerado igualmente un derecho constitucional fundamental, procede la acción de tutela como mecanismo judicial de protección del derecho colectivo al medio ambiente. En estos casos, el juez, al analizar el caso concreto, deberá ordenar la tutela efectiva que se reclama.

## **3. Principio de ponderación**

Para determinar la conexidad entre el derecho al medio ambiente sano y el derecho fundamental de aplicación inmediata se debe recurrir, inicialmente, al análisis del caso concreto. Es allí donde el juez observa las circunstancias específicas del caso para apreciar el grado de afectación del derecho fundamental. En estos casos la norma constitucional adquiere sentido jurídico cuando se interpreta a través de las circunstancias fácticas y no como suele suceder con las normas que consagran derechos subjetivos, en las cuales los hechos adquieren sentido a través de los elementos interpretativos proporcionados por la norma.

Aquí toma toda su fuerza la nueva interpretación constitucional predominante en los Estados sociales de derecho, en la cual adquiere relevancia el análisis del caso y la apreciación judicial de acuerdo con los valores y principios constitucionales.

En principio, estos tres elementos hecho, norma y ponderación a la luz de los valores y principios constitucionales, deben ser suficientes para decidir el caso en cuestión. Todo ello teniendo en cuenta que será la Corte Constitucional, en el futuro, la que irá llenando de contenido y especificando cada uno de los distintos casos y ámbitos de aplicación del derecho al medio ambiente. Este es uno de esos casos en los cuales el derecho se construye jurisprudencialmente.

Fuera de estos principios, existen también criterios que los complementan y hacen posible su aplicación concreta a la hora de decidir el caso.

### **B. Criterios de interpretación**

1. En la protección jurídica de los intereses y valores en conflicto, aquellos valores que tengan rango constitucional prevalecen sobre los valores o intereses que carecen de él.

2. Cuando no sea posible solucionar el conflicto de intereses por medio de una norma constitucional de aplicación directa, se debe recurrir a los principios y valores constitucionales.

3. Cuando se trate de conflictos entre dos o más intereses comunitarios de igual categoría constitucional, debe prevalecer aquel interés encarnado en los sujetos que se encuentren en una situación de inferioridad respecto de los demás intereses y sujetos en pugna.

4. El principio de equidad en las cargas puede servir para encontrar un equilibrio razonable entre los intereses en pugna.

5. El factor tiempo debe ser tenido en cuenta como elemento esencial. La afectación del derecho fundamental de aplicación inmediata no necesariamente debe estar reducido al corto o al mediano plazo. Debe haber una ponderación de la afectación de la cual resulte una solución razonable.

Comuníquese la presente decisión al Despacho Judicial de origen para que sea notificada conforme lo dispone el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

SIMON RODRIGUEZ RODRIGUEZ, Presidente

CIRO ANGARITA BARON, Magistrado  
Con salvamento parcial de voto

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO, Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, Magistrado

FABIO MORON DIAZ, Magistrado

JAIME SANIN GREIFFENSTEIN, Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO, Secretaria General

**SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO A  
LA SENTENCIA No. T-067 DE FEBRERO 24 DE 1993**

**UNIFICACION AMBIGUA**

Frente al hecho consumado de que el texto de esta sentencia fue enviado para mi firma cuando ya contenía las seis restantes de mis colegas, no puedo menos que manifestar mi voluntad de salvar parcialmente mi voto. Procedo así por cuanto comparto la parte del fallo que incorpora el proyecto en la versión debatida en la Sala del 24 de febrero de 1993, vale decir, el texto que comienza en la página 23, acápite "C. El debate del asunto y la unificación de la Jurisprudencia de la Corte Constitucional" y culmina en la página 46. Por razones que más adelante expondré no estoy de acuerdo con las 23 páginas iniciales que en el texto final del fallo agregó mi colega ponente sin mi anuencia, tal vez en el entendido de que dicha adición constituía la parte motiva complementaria de la providencia.

Puesto que, como se sabe, el concepto, naturaleza, alcance y protección del derecho al medio ambiente sano consagrado en el artículo 79 de la Carta vigente dieron lugar a interpretaciones y decisiones diferentes en algunas Salas de revisión de tutela, la Sala Plena tuvo a bien designarme como ponente conjunto de un proyecto de fallo que por primera vez en la historia de esta Corte unificará tan delicada e importante materia.

Su elaboración fue ardua y prolongada por cuanto significó no sólo el estudio detenido de todos los pronunciamientos de esta Corporación plasmados en las sentencias T-411, T-415, T-428, T-437, sino también la convocatoria de una audiencia pública para conocer la opinión de expertos y la determinación concreta de las características materiales y formales del proyecto de fallo en desarrollo de las normas pertinentes del reglamento interno.

Previo acuerdo con mi colega ponente y con base en la información oportunamente recolectada, asumí el encargo de elaborar un documento preliminar que reflejara con equilibrio y precisión el estado de la jurisprudencia acerca del medio ambiente y las diversas alternativas para su protección que mejor consultaran su compleja naturaleza. Con algunas adiciones y correcciones, este documento se convirtió luego en el proyecto de fallo debatido en la Sala del 24 de febrero.

En la sesión de la mencionada fecha los ponentes explicamos ampliamente nuestra posición en el sentido de que todo pronunciamiento jurisprudencial unificado debería contraerse a señalar unos principios y criterios generales para la protección del derecho al medio ambiente sano destinados a indicar los supuestos bajo los cuales en unos casos este derecho adquiriría la naturaleza de fundamental y, en otros, -en función de las circunstancias propias de cada situación-, las de un derecho colectivo, con las consiguientes consecuencias de acudir bien a la acción de tutela o a las acciones populares.

Como quiera que se observara que la generalidad y abstracción de una sentencia con tal contenido no respondía a las pautas clásicas propias de providencias de su género, se sugirió que en su parte resolutive se expresara que ella se aplicaba al caso del expediente No. T-904 y simultáneamente se adoptaban los principios y criterios que aparecen en el texto final, a partir de la página No. 42.

Así las cosas, la incorporación de las 23 páginas iniciales que hizo mi colega ponente, -las cuales hacen parte de una de las diversas sentencias que sobre medioambiente profirió una Sala de revisión- tiene en mi concepto el efecto de descontextualizar el alcance de la jurisprudencia unificada, pues la convierte en modesto accesorio de un caso específico y frustra la búsqueda de visiones más globales e integrales, como son las que exige la singular naturaleza del medio ambiente.

De otra parte, por cuanto sólo se reprodujo integralmente una de las diversas sentencias revisadas y las demás merecieron apenas mención incidental, es apenas natural que en estas circunstancias el fallo final sea desequilibrado y exhiba un sesgo que ha llevado a la opinión pública a interpretarlo apresuradamente como aproba torio del uso del glifosato.

A lo anterior debe agregarse que el contenido mismo de su mensaje para los jueces de la República no está exento de ambigüedad por cuanto que las visiones, los énfasis y los contextos de la sentencia que se reprodujo en las 23 páginas iniciales no son exactamente los mismos que aparecen en el proyecto de unificación. Así, por ejemplo, mientras que en dicha sentencia se adopta una posición manifiestamente restrictiva en cuanto respecta a la legitimación para incoar la tutela, en el proyecto se destaca simultáneamente que la naturaleza del medio ambiente impone una ampliación de los supuestos y requisitos de tal legitimación.

Fecha, *ut supra*.

CIRO ANGARITA BARON, Magistrado

## **SENTENCIA No. T-078 de febrero 26 de 1993**

### **JUEZ DE TUTELA-Facultades**

*Los jueces de tutela deben adentrarse en el examen e interpretación de los hechos invocados por el actor con el propósito de determinar la esencia y la naturaleza de la situación jurídica puesta en conocimiento de la jurisdicción constitucional para asegurar la protección efectiva de los derechos fundamentales cuando se reclama su amparo ante la amenaza o vulneración de uno de ellos, bien por parte de una autoridad pública o de un particular, por virtud del ejercicio de la acción de tutela. Cosa que a juicio de esta Corporación no se llevó a cabo el juez de instancia, quien simplemente se limitó a resolver de la manera más simple y fácil la petición, sin adentrarse en el fondo del asunto ni ordenar las pruebas necesarias para llegar al convencimiento, bien de la certeza y validez de las afirmaciones contenidas en la solicitud de tutela, o por el contrario la inexistencia de los hechos invocados por el actor.*

### **POSESION-Naturaleza**

*La posesión es un derecho fundamental, que tiene una conexión íntima con el derecho de propiedad y constituye uno de los criterios específicos para la determinación de esa categoría jurídica que es el derecho constitucional fundamental. Reconoce igualmente la Corte, que la posesión tiene entidad autónoma de tales características y relevancia que ella es hoy considerada un derecho constitucional fundamental de carácter económico y social.*

### **ALCALDE/COMPETENCIA/FUNCION DE POLICIA/QUERELLA DE AMPARO**

*La competencia administrativa de policía local radicada en cabeza del Alcalde o de quien haga sus veces, no puede ejercerse dentro del estado social de derecho para desconocer derechos subjetivos, los que de ser afectados por el ejercicio de aquellas competencias pueden reclamarse, inclusive en el caso de la posesión, por vía de las acciones ordinarias y especiales. Cuando se pretende alegar la condición de poseedor, como lo hacen los accionantes en el asunto que se revisa, necesariamente se debe acudir a la vía judicial que le asegura el artículo 977 del Código Civil, conocida como querrela de amparo.*

### MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL/ACCION POSESORIA

*Si el Juez encuentra que se tiene el derecho, que están siendo violados o amenazados y que se dan las condiciones necesarias para la procedencia de la acción, apreciando en concreto las circunstancias del solicitante, según las prescripciones del artículo 86 de la Constitución y las normas legales que lo desarrollan, habrá de concederla ordenando las medidas del caso para la protección del derecho afectado. Pero cuando se encuentra que a pesar de que el solicitante tenga el derecho existen otros medios de defensa judicial por medio de los cuales pueda lograr la protección concreta, la acción no habrá de prosperar, salvo el caso que se trate de un perjuicio irremediable. En el caso sometido a revisión, encuentra esta Corte que debe negar la tutela impetrada ya que se da la existencia en el ordenamiento legal de otros mecanismos de defensa judicial, como lo son las acciones posesorias, cuyo objeto consiste en "conservar o recuperar la posesión de bienes raíces, o de derechos reales constituidos en ellos", o a través de una demanda sobre declaración de pertenencia de la propiedad de un inmueble como consecuencia del ejercicio pacífico de la posesión.*

#### ACCION DE TUTELA-Hechos no probados

*Por cuanto el actor dispone de otros medios de defensa judicial con los cuales puede hacer efectiva la protección de sus derechos, presuntamente vulnerados por la actuación del Alcalde Municipal de Juan de Acosta, la cual con fundamento en las informaciones obtenidas de ese despacho, no se llevó a cabo, desvirtuando de esa manera los hechos invocados en la solicitud de tutela, los que en ningún momento fueron comprobados, ni por esta Corte, ni por el Juzgado que conoció en instancia, el cual a juicio de esta Corporación abordó el estudio de la presente acción con desatención y poca sensibilidad constitucional, sin entrar a considerar de fondo la posible existencia de hechos y circunstancias que o bien desvirtuaran la petición impetrada o por el contrario la corroboraran.*

Ref.: Expediente No. T-5212.

Peticionarios: Daniel Anaya Carrillo y otro.

Procedencia: Juzgado Quinto Penal del Circuito de Barranquilla.

Magistrado Ponente: Dr. JAIME SANIN GREIFFENSTEIN.

Santafé de Bogotá, D. C., febrero 26 de 1993.

Procede la Corte Constitucional, a través de la Sala Séptima de Revisión, integrada por los Magistrados Jaime Sanín Greiffenstein, Ciro Angarita Barón y Eduardo Cifuentes Muñoz, a revisar el fallo proferido por el Juzgado Quinto Penal del Circuito de Barranquilla, en el proceso de tutela No. T-5212, adelantado por los señores Daniel Anaya Carrillo, identificado con la cédula de ciudadanía No. 9.100.027 de Boquilla, Cartagena, y Elías Dagoberto Molina, identificado con cédula de ciudadanía No. 8.500.017 de Pijó, Atlántico, quien firma en nombre y representación de Antonio Molinares, quien manifestó no saber firmar, y dirigido contra el Alcalde del Municipio de Juan de Acosta, Departamento del Atlántico.

El negocio llegó al conocimiento de esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional por la vía ordinaria de la remisión que hizo el Juzgado Quinto Penal del Circuito de Barranquilla, en virtud de lo ordenado por el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991.

Municipal de Juan de Acosta, por la cual sin notificación ni autorización procedió los días 22 y 25 de abril de 1992 a tumbar ranchos y quioscos de su propiedad, localizados en las playas adyacentes al corregimiento de Bocatotino, y ejercer actos intimidatorios contra los habitantes del sector, ordenándoles desalojar la zona, invocando escrituras de adjudicación de esos terrenos, algunas de ellas presuntos funcionarios de la Alcaldía y otras personas extrañas a la población.

Cabe advertir que la petición se dirige contra una actuación de una autoridad administrativa, respecto de la cual no existen mayores informaciones ni pruebas, ni se pueden predicar hipótesis específicas de determinación de los hechos invocados por el actor en cuanto hace a la amenaza o vulneración del derecho constitucional fundamental a la posesión en las condiciones señaladas por el artículo 86 de la Constitución Nacional.

Al observar la petición formulada por el accionante, se puede colegir la existencia de ciertas deficiencias en cuanto a su formulación, especialmente en cuanto hace a la actuación en sí del Alcalde Municipal de Juan de Acosta, así como en la afectación propiamente dicha de los bienes y terrenos objeto de la presente solicitud. No obstante lo anterior, y como lo ha venido sosteniendo en forma reiterada esta Corte, los jueces de tutela deben adentrarse en el examen e interpretación de los hechos invocados por el actor con el propósito de determinar la esencia y la naturaleza de la situación jurídica puesta en conocimiento de la jurisdicción constitucional para asegurar la protección efectiva de los derechos fundamentales cuando se reclama su amparo ante la amenaza o vulneración de uno de ellos, bien por parte de una autoridad pública o de un particular, por virtud del ejercicio de la acción de tutela. Cosa que a juicio de esta Corporación no se llevó a cabo el juez de instancia, quien simplemente se limitó a resolver de la manera más simple y fácil la petición, sin adentrarse en el fondo del asunto ni ordenar las pruebas necesarias para llegar al convencimiento, bien de la certeza y validez de las afirmaciones contenidas en la solicitud de tutela, o por el contrario la inexistencia de los hechos invocados por el actor.

Teniendo en cuenta lo anterior esta Corte no comparte los elementos racionales y las consideraciones efectuadas en la providencia que se revisa, por cuanto aquéllas se limitan a un análisis escueto, formal, abstracto y vago que en nada contribuye a los fines específicos de la jurisdicción constitucional ni a la defensa de la Carta Fundamental dentro del esquema introducido por el constituyente de 1991.

### **Tercera. Del derecho a la posesión como un derecho fundamental**

A través de la acción de tutela, el peticionario acude ante la autoridad judicial en procura de la protección de su derecho fundamental a la posesión (C. P. art. 58), vulnerado a su juicio de manera ostensible por los actos arbitrarios e intimidatorios del Alcalde del Municipio de Juan de Acosta, Atlántico.

En el contexto de la Constitución de 1991, la propiedad está protegida y garantizada junto con los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles.

Afirman los peticionarios en la solicitud de tutela, que a pesar de no tener títulos de propiedad que acrediten su posesión respecto de los terrenos sobre los que recayó la acción arbitraria de la autoridad pública, ubicados en las playas adyacentes a Bocato-

cino, a la luz de la ley son legítimos propietarios de los predios ya que han vivido y trabajado allí por más de 45 años, derivando de la pesca el sustento de sus vidas.

En estas circunstancias, los peticionarios son titulares activos de una relación posesoria cuya naturaleza esencial conviene dilucidar, a efectos de determinar si ella amerita o no la protección específica que la Carta de 1991 otorga a los derechos constitucionales fundamentales.

Ha definido la Corte Suprema de Justicia la posesión como “el poder físico directo sobre las cosas, en virtud del cual se ejecutan sobre ellas actos materiales de goce y transformación, sea que se tenga el derecho o que no se tenga (...) ella misma realiza en el tiempo los trascendentales efectos que se le atribuyen, de crear y sanear el derecho, brindar la prueba óptima de la propiedad (...) y es ella, no las inscripciones en los libros de registro, la que realiza la función social de la propiedad sobre la tierra, asiento de la especie y cumbre de las aspiraciones de las masas humanas” (Corte Suprema de Justicia, Sentencia del 27 de abril de 1955, G.J. Tomo LXXX No. 2153)

En cuanto a la naturaleza de la posesión, el profesor Valencia Zea en su obra “Naturaleza jurídica de la relación posesoria”, señala que prevalece la doctrina que considera la relación posesoria como un derecho real provisional, por cuanto:

“Los derechos sobre cosas que pueden hacerse valer con acciones reales, son los derechos reales. La posesión es un poder de hecho que se ejerce sobre cosas y que se encuentra protegida con verdaderas acciones reales (las acciones posesorias). Desde tal punto de vista, es un hecho cierto que la posesión es un derecho real.

“Pero existe una gran diferencia entre la propiedad y la posesión. La primera constituye un poder jurídico definitivo; la posesión, un poder de hecho provisional; provisional en el sentido de que puede caer frente a la acción que se deriva de la propiedad. De ahí que la doctrina actual predique que la posesión es un derecho real provisional.”

Por su parte, nuestro Código Civil en su artículo 762 consagra el más vasto efecto de la posesión, cuando dispone que el poseedor se reputa dueño mientras otra persona no justifique serlo. Presunción que comprende todo tipo de posesión, sin excepción alguna.

Esta Corte en providencia No. T-494 del 12 de agosto de 1992, afirma en cuanto a la posesión:

“La posesión resulta ser un poder de hecho jurídicamente relevante que por su naturaleza puede ser instrumento efectivo para la adquisición de la propiedad y como tal guarda con este último derecho una conexidad de efectos sociales muy saludables, especialmente en el ámbito del estado social de derecho.”

Entre las razones clásicas para justificar la protección de la posesión, la más importante que se aduce, es que ella es una exteriorización de la propiedad y una de sus formas más eficaces de prueba.

Por lo anterior, se puede afirmar que la posesión es un derecho fundamental, que tiene una conexión íntima con el derecho de propiedad y constituye a juicio de esta Corte, como lo ha reconocido en sentencias números T-406, T-428 y T-494, uno de los



criterios específicos para la determinación de esa categoría jurídica que es el derecho constitucional fundamental. Reconoce igualmente la Corte, que la posesión tiene entidad autónoma de tales características y relevancia que ella es hoy considerada un derecho constitucional fundamental de carácter económico y social.

En el presente caso en que la posesión de los peticionarios, vecinos del corregimiento de Bocatocino, Municipio de Juan de Acosta fue presuntamente vulnerada por el Alcalde Municipal, cabe reiterar que las competencias señaladas en cabeza de los Alcaldes también comprenden la facultad de ordenar el desalojo de ocupantes, dueños, moradores, habitantes o poseedores del inmueble, pues aquella es una función de policía administrativa.

En el caso de ser la del Alcalde una actuación ajustada a la ley, ésta debe estar precedida de un trámite que permita en el evento de tratarse de una orden de desalojo, que él o los afectados puedan oponerse o controvertir la actuación antes de que ésta se haga efectiva, dentro del marco del respeto y cumplimiento de un debido proceso. De esa manera se le garantiza a los ciudadanos que la actuación administrativa se ejecute y lleve a cabo en la forma como el ordenamiento jurídico y administrativo lo ha dispuesto, e igualmente se le proteja contra posibles arbitrariedades o abusos en que pueden incurrir las distintas autoridades, con la excusa del ejercicio del poder.

Obviamente dicha competencia administrativa de policía local radicada en cabeza del Alcalde o de quien haga sus veces, no puede ejercerse dentro del estado social de derecho para desconocer derechos subjetivos, los que de ser afectados por el ejercicio de aquellas competencias pueden reclamarse, inclusive en el caso de la posesión, por vía de las acciones ordinarias y especiales.

Sobre el particular, conviene precisar que cuando se pretende alegar la condición de poseedor, como lo hacen los accionantes en el asunto que se revisa, necesariamente se debe acudir a la vía judicial que le asegura el artículo 977 del Código Civil Colombiano, conocida como querrela de amparo, y que se expresa en los siguientes términos:

“Artículo 977. El poseedor tiene derecho para pedir que no se le turbe o embarace su posesión o se le despoje de ella, que se le indemnice el perjuicio que ha recibido, y que se le dé seguridad contra el que fundadamente teme.”

Cuando se trata de recuperar la posesión, el Código Civil en los Títulos XIII y XIV (arts. 972 y 1.007) establecen las acciones posesorias, que tienen por objeto, dentro del año siguiente contado desde el acto de molestia o embarazo inferido a ella, recuperar la posesión de bienes raíces o de derechos reales constituidos sobre éstos y obtener las reparaciones indemnizatorias procedentes.

#### **Cuarta. El otro medio de defensa judicial**

El inciso tercero del artículo 86 de la Constitución Política dispone expresamente que “la acción de tutela sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice para evitar un perjuicio irremediable”.

En los casos en que no existe medio judicial distinto para lograr la efectividad del derecho amenazado o vulnerado, aparece la acción de tutela como único mecanismo a disposición del titular de aquél, con el objeto de llevar a la práctica la garantía

consagrada en la Carta, en el sentido de otorgarle una salida a la que no conducen los medios ordinarios para obtener certeza en la satisfacción de las aspiraciones fundamentales de la persona.

En estos casos, si el Juez encuentra que se tiene el derecho, que están siendo violados o amenazados y que se dan las condiciones necesarias para la procedencia de la acción, apreciando en concreto las circunstancias del solicitante, según las prescripciones del artículo 86 de la Constitución y las normas legales que lo desarrollan, habrá de concederla ordenando las medidas del caso para la protección del derecho afectado.

Pero cuando se encuentra que a pesar de que el solicitante tenga el derecho existen otros medios de defensa judicial por medio de los cuales pueda lograr la protección concreta, la acción no habrá de prosperar, salvo el caso que se trate de un perjuicio irremediable.

Sobre el particular, esta Corte ya ha señalado que:

“En virtud de lo dispuesto por la Carta del 91, no hay duda que 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. No basta, pues, con la existencia en abstracto de otro medio de defensa judicial si su eficacia es inferior a la de la acción de tutela” (Sentencia Corte Constitucional No. T-414).

En el caso sometido a revisión, encuentra esta Corte que debe negar la tutela impetrada ya que se da la existencia en el ordenamiento legal de otros mecanismos de defensa judicial, como lo son las acciones posesorias, cuyo objeto consiste en “conservar o *recuperar* la posesión de bienes raíces, o de derechos reales constituidos en ellos”, o a través de una demanda sobre declaración de pertenencia de la propiedad de un inmueble como consecuencia del ejercicio pacífico de la posesión (Código de Procedimiento Civil, artículo 407).

Así mismo, es importante señalar que en relación con el oficio enviado a esta Corporación por parte de la actual Alcaldesa de Juan de Acosta, se encuentra que no aparece prueba ni documento alguno que demuestre o certifique la veracidad de las afirmaciones contenidas en la solicitud de tutela presentada por los peticionarios, lo cual además recibe especial sustento en el hecho de que las adjudicaciones de los predios situados en las playas adyacentes al corregimiento de Bocatocino, no fueron efectuadas por ese despacho, sino que presuntamente se trata de personas que han invadido ejidos municipales aduciendo que éstas fueron efectuadas por la Alcaldía. Por ello debe ser la jurisdicción ordinaria quien entre a definir la cuestión objeto de la litis.

Finalmente considera esta Corte, que se debe enfatizar en este caso concreto que la autoridad administrativa representada en el Alcalde Municipal de Juan de Acosta, surtió el debido proceso para llevar a cabo la actuación que a juicio del peticionario vulneró sus derechos fundamentales.

#### Quinta. **Conclusión**

Teniendo en cuenta lo anterior, se confirmará el fallo proferido por el Juzgado Quinto Penal del Circuito de Barranquilla, en el sentido de denegar la tutela instaurada

**T-078/93**

por los ciudadanos Daniel Anaya Carrillo y Antonio Molinares, por cuanto el actor dispone de otros medios de defensa judicial con los cuales puede hacer efectiva la protección de sus derechos, presuntamente vulnerados por la actuación del Alcalde Municipal de Juan de Acosta, la cual con fundamento en las informaciones obtenidas de ese despacho, no se llevó a cabo, desvirtuando de esa manera los hechos invocados en la solicitud de tutela, los que en ningún momento fueron comprobados, ni por esta Corte, ni por el Juzgado que conoció en instancia, el cual a juicio de esta Corporación abordó el estudio de la presente acción con desatención y poca sensibilidad constitucional, sin entrar a considerar de fondo la posible existencia de hechos y circunstancias que o bien desvirtuaran la petición impetrada o por el contrario la corroboraran.

Finalmente, se ordenará oficiar a la Procuraduría General de la Nación a fin de que investigue las conductas desplegadas por el Alcalde Municipal de Juan de Acosta, a que se refiere la presente tutela.

#### IV. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional a través de la Sala Séptima de Revisión de tutelas, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

#### RESUELVE:

Primero. CONFIRMAR la decisión proferida por el Juzgado Quinto Penal del Circuito de Barranquilla del 18 de agosto de 1992, en el sentido de denegar la acción de tutela impetrada por el señor Daniel Anaya Carrillo y Antonio Molinares.

Segundo: LIBRESE la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, comuníquese, cúmplase y publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

JAIME SANIN GREIFFENSTEIN, Magistrado Ponente

CIRO ANGARITA BARON, Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO, Secretaria General

**SENTENCIA. No. T-079**  
**de febrero 26 de 1993**

**ABANDONO DE MENORES/DEBIDO PROCESO-Alcance**

*Aun cuando el móvil fundamental de la intervención estatal sea la protección del interés superior del menor, las autoridades públicas no pueden olvidar que toda decisión debe ser producto de un procedimiento respetuoso de las formas propias de cada juicio. En el trámite de los procesos confiados a los Defensores de Familia es imperativa la sujeción a los principios generales del derecho procesal, en particular el respeto al derecho de defensa y el mantenimiento de la igualdad de las partes. El abandono de un menor es una situación que afecta directamente la familia y atenta contra la existencia misma de la sociedad. La declaración de esta situación tiene como efecto jurídico la terminación de la patria potestad. La gravedad de esta decisión exige que los padres gocen de la plenitud de las garantías procesales establecidas en la Constitución y la ley. A la peticionaria le fueron vulnerados sus derechos de defensa y debido proceso por parte de la autoridad administrativa, al no atender las exigencias legales de recepción y práctica de las pruebas en condiciones de igualdad para las partes. En materia de procesos administrativos de abandono, el testimonio rendido con el lleno de las formalidades legales es un requisito sustancial de la admisibilidad de la prueba cuya exigencia se justifica por la eventual afectación de los derechos de los padres como consecuencia de la declaratoria de abandono.*

**HOMOLOGACION/CONTROL DE LEGALIDAD**

*La homologación de las decisiones de los Defensores de Familia por parte de un Juez especializado en la misma materia constituye un control de legalidad diseñado con el fin de garantizar los derechos procesales de las partes y subsanar los defectos en que se hubiere podido incurrir por parte de la autoridad administrativa.*

**AUTORIDAD PUBLICA/VIA DE HECHO/  
DERECHOS FUNDAMENTALES-Vulneración**

*A los servidores públicos, en el ejercicio de sus funciones, les está vedado actuar por fuera de las funciones atribuidas por la Constitución o la ley. Una actuación de la autoridad pública se torna en una vía de hecho susceptible del control constitucional de la acción de tutela 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 fundamentales de la persona. La doctrina de las vías de hecho, la cual tiene por objeto proscribir las actuaciones arbitrarias de la autoridad que vulneran los derechos fundamentales de las personas.*

### **PRINCIPIO DE LEGALIDAD/ARBITRARIEDAD JUDICIAL**

*Carece de fundamento objetivo la actuación manifiestamente contraria a la Constitución y a la Ley. La legitimidad de las decisiones estatales depende de su fundamentación objetiva y razonable. El principio de legalidad rige el ejercicio de las funciones públicas, es condición de existencia de los empleos públicos y su desconocimiento genera la responsabilidad de los servidores públicos. Una decisión de la autoridad no es constitucional solamente por el hecho de adoptarse en ejercicio de las funciones del cargo. Ella debe respetar la igualdad de todos ante la ley, principio que le imprime a la actuación estatal su carácter razonable. Se trata de un verdadero límite sustancial a la discrecionalidad de los servidores públicos, quienes, en el desempeño de sus funciones, no pueden interpretar y aplicar arbitrariamente las normas, so pena de abandonar el ámbito del derecho y pasar a patrocinar simple y llanamente actuaciones de hecho contrarias al Estado de Derecho que les da su legitimidad.*

### **DEBIDO PROCESO-Vulneración/DERECHO DE DEFENSA-Violación**

*El Juez Promiscuo de Familia de San Andrés al homologar la resolución de la Defensoría de Familia de la misma localidad, violatoria de los derechos fundamentales de la peticionaria, actuó por fuera de la ley. El error manifiesto del fallador, la falta de fundamentación de la sentencia y el incumplimiento del control de legalidad dispuesto por la ley respecto de las resoluciones de abandono proferidas por las autoridades administrativas, ocasionaron la vulneración de los derechos de defensa y debido proceso de la petente.*

Ref.: Expediente T-5942.

Actor: Claudia Patricia Rojas.

Magistrado Ponente: Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ.

Santafé de Bogotá, D. C., febrero 26 de 1993.

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Eduardo Cifuentes Muñoz, José Gregorio Hernández Galindo y Alejandro Martínez Caballero, ha pronunciado

**EN NOMBRE DEL PUEBLO**

**Y**

**POR MANDATO DE LA CONSTITUCION**

la siguiente

**SENTENCIA**

en el proceso de tutela T-5942 adelantado por la señora CLAUDIA PATRICIA ROJAS contra la Defensora de Familia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Regional San Andrés y Providencia.

## ANTECEDENTES

1. La Defensora de Familia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Regional San Andrés y Providencia, doctora Mercedes del C. Cayon García, mediante Resolución número 115 del 31 de octubre de 1991, declaró en situación de abandono al menor Omar Alejandro Rojas de dos (2) años y diez (10) meses de edad, y ordenó la iniciación de los trámites de adopción.

La decisión de la defensoría de familia se dictó al término de un proceso de abandono iniciado a la madre del menor, Claudia Patricia Rojas, por la presunta entrega de su hijo recién nacido a la señora Oneida Escobar. Al proceso fueron aportadas declaraciones libres y espontáneas de diversas personas sobre la vida pasada y la conducta de Claudia Patricia, algunas de ellas rendidas con anterioridad a la iniciación de la respectiva investigación.

La Resolución 115 de octubre 31 de 1991, fue impugnada y luego confirmada. Por presentarse nuevamente oposición de la madre afectada, la decisión administrativa fue enviada al Juzgado Promiscuo de Familia de San Andrés para su homologación, de conformidad con los trámites establecidos en los artículos 61 y siguientes del Código del Menor (Decreto 2737 de 1989).

2. El Juzgado Promiscuo de Familia de San Andrés, mediante sentencia de diciembre 12 de 1991, homologó la resolución de la defensoría de familia y ordenó la inscripción de la providencia judicial en el libro de varios de la Notaría Unica del Círculo de San Andrés. El juzgador consideró que en el trámite administrativo de abandono se cumplieron a cabalidad los requisitos de ley.

3. La señora Claudia Patricia Rojas, por intermedio de apoderado judicial, interpuso acción de tutela contra la Resolución 115 de octubre 31 de 1991. Considera que la decisión de la defensora de familia vulnera sus derechos fundamentales y los de su hijo Omar Alejandro Rojas y, específicamente, el principio de igualdad real y efectiva (C. P. art. 13), el debido proceso, el derecho de defensa (C. P. art. 29), el libre desarrollo de la personalidad (C. P. art. 16), la protección especial que merece el núcleo familiar (C. P. art. 42), los derechos de la mujer (C. P. art. 43) y los derechos del niño (C. P. art. 44). La petente solicita la revocatoria de la resolución y la cancelación de su inscripción en el libro de varios de la Notaría Unica del Círculo de San Andrés.

4. El Juez Civil del Circuito de San Andrés Isla, mediante sentencia del 3 de abril de 1992, concedió la tutela invocada. La Defensora de Familia Regional San Andrés impugnó el fallo, el cual fue posteriormente anulado por el Tribunal Superior de Cartagena al considerar que el juzgador de primera instancia carecía de competencia para conocer del asunto. Según el Tribunal Superior de Cartagena, la acción de tutela de Claudia Patricia Rojas no iba dirigida exclusivamente contra la Resolución número 115 de la defensoría, sino también contra la sentencia judicial que la homologó, motivo por el cual la autoridad competente para conocer de la acción era el superior jerárquico del Juez Promiscuo de Familia de San Andrés y no el Juez Civil del Circuito de la misma ciudad.

5. La Sala de Familia del Tribunal Superior de Cartagena, asumió el conocimiento y concedió la tutela mediante sentencia del 24 de agosto de 1992. El tribunal de instancia basó su decisión en las pruebas practicadas por el Juzgado Civil del Circuito de San

Andrés, no afectadas por la anulación de su fallo según lo dispuesto en el artículo 146 C. de P. C. La Sala de tutela concluyó que el trámite administrativo adelantado por la Defensora de Familia había desconocido el debido proceso, el derecho de defensa y el principio de igualdad procesal, de todos los cuales era titular la señora Claudia Patricia Rojas. El fallador relacionó una serie de testimonios rendidos bajo juramento ante el Juez Civil del Circuito de San Andrés por personas que declararon que la peticionaria era una madre responsable afectada por su difícil situación. En el mismo sentido, el estudio social practicado por órdenes del Juez Civil de San Andrés conceptuó:

“Se podría estudiar la posibilidad de devolverle el hijo a su madre biológica, pues en el ambiente y el medio en que se desenvuelve ella y su familia ahora las condiciones están dadas para que el menor viva mejor a como vivía antes, de ser elevado a la ciudad de Medellín por el señor Gallo.”

El Tribunal consideró igualmente que la carencia de actividad probatoria en favor de la madre acusada había ocasionado una desigualdad procesal entre las partes:

“(…) condiciones procesales que le fueron negadas por la Defensora de Familia en su averiguación que concluye con la Resolución 115, en donde no se le reconoce valor a certificaciones sobre su comportamiento personal, se le ignora en el proceso sin explicación legal, denota el desconocimiento al debido proceso, en cuanto que la investigación administrativa para el abandono mediante la Resolución 115 no realiza la función de ordenar y practicar pruebas que reflejen el propósito de inquirir por la verdadera situación del menor, que es lo que queda aclarado con la actividad procesal cumplida por el Juzgado Civil del Circuito. Se venció entonces administrativamente a Claudia Patricia con violación del artículo 29 de la Constitución Nacional. La labor probatoria no solo va encaminada a la recepción de aquellas que vayan en contra de la madre biológica sino a todas las pruebas o diligencias para esclarecer la circunstancia de abandono o peligro del menor que como ahora se sabe no existió.”

El Tribunal ordenó, en consecuencia, la inaplicación tanto de la Resolución número 115 como de la sentencia que la homologó, y la cancelación de la inscripción de dicha providencia en el libro de varios de la Notaría Unica del Círculo de San Andrés, Isla.

6. La doctora Mercedes del Carmen Cayón García, en su calidad de Defensora de Familia del Instituto de Bienestar Familiar, impugnó la anterior decisión. La funcionaria pública negó que se le hubieran violado garantías procesales a la madre. Justificó su actuación en la consideración de que por encima de cualquier razón prima el interés del menor. La Defensora de Familia expresó:

“Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás y en el caso del menor Omar Alejandro Rojas, parece que la Sala tuvo en cuenta los derechos alegados por la madre quien durante varios meses dejó de ejercer sea cualquiera el motivo que aduce, al abandonar sus obligaciones y deberes, dejando el niño al cuidado de personas extrañas, quienes le brindaron un verdadero hogar y por ende una familia, derecho fundamental que no ha tenido al lado de la citada madre biológica.”

7. La Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia en providencia del 1º de octubre de 1992, confirmó la decisión impugnada. Para el fallador de segunda instancia fue evidente la vulneración del derecho fundamental al debido proceso de la petente, ya que las declaraciones allegadas al expediente del menor Omar Alejandro

Rojas, no podían ser fundamento de la decisión por haber sido rendidas como versiones libres y espontáneas y no bajo la gravedad del juramento, según las exigencias de los artículos 175 C. de P. C. y 55 del Código del Menor. La Corte Suprema agregó, además, que las pruebas testimoniales debían ser ordenadas mediante auto del funcionario instructor, con el fin que contra ellas fuera posible ejercer el derecho de contradicción. La Sala Civil sostuvo sobre el particular:

“Es que, tratándose de una investigación de tantas repercusiones sociales y privadas como es la referente al estado de abandono o peligro de un menor, confiada por el Código de la materia a los defensores de menores, el medio consistente en la declaración de terceros en que apoyen igualmente su decisión, no puede ser en manera alguna una versión libre y espontánea de quienes se dicen conocedores de los hechos a relatar, sino que debe consistir esencialmente en lo que, con arreglo al Código de Procedimiento Civil, se conoce como prueba testimonial.”

La Corte Suprema de Justicia aclaró igualmente que si bien los derechos fundamentales de los niños prevalecen sobre los de los demás, también la madre responsabilizada de una situación de abandono tiene derecho a ser vencida en un proceso con respeto de todas las garantías procesales. La Sala consideró que la Defensora de Familia Regional San Andrés había realizado una serie de actuaciones previas al auto que abría la investigación, y otras anteriores a su notificación personal, todas las cuales no constituían medios probatorios recaudados válida ni oportunamente con la consecuente violación de los derechos de defensa y debido proceso de la peticionaria.

Finalmente, frente a la posible improcedencia de la tutela por existir una decisión judicial en firme - sentencia de homologación - la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia sostuvo:

“Relativo al argumento esgrimido por la impugnante del fallo de tutela en el sentido de que la resolución administrativa fue sometida y obtuvo homologación, es adecuado señalar, si con ello se plantea la existencia de un medio de defensa judicial impeditivo de la protección tutelar brindada a Claudia Patricia Rojas, que ese reparo no es atendible, de una parte, porque siendo tan evidente la violación del debido proceso de la tutelable en el trámite del proceso administrativo adelantado por la Defensora de Menores de San Andrés, Isla, al Juez Promiscuo de Familia del mismo lugar, a quien se le envió la decisión con el propósito de ser homologada, no le quedaba alternativa distinta que la de negar esa medida y ordenar se subsanara la actuación viciosa, en desarrollo del control de legalidad de la actuación administrativa (arts. 56 y 64 del C. del M.), fuera de que, es importante destacarlo, el requisito en mención no constituye estrictamente un medio de defensa en el sentido que lo requiere el art. 6 del Decreto 2591 de 1991, pues éste no está al arbitrio de ser o no ejercido, que es cuando la tutela se abre paso (...).

“Algo más, contra la sentencia de homologación no cabe, por expreso mandato del art. 63 del C. del M., recurso alguno, ni es procedente solicitar la terminación de los efectos de las medidas administrativas, consagrada en el art. 63 *ibidem*, ya que como de la misma norma se deduce, ésta sólo opera a falta de homologación.”

Con fundamento en lo expuesto, la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia afirmó la procedencia de la acción de tutela contra esa decisión judicial y confirmó integralmente el fallo del Tribunal Superior de Cartagena.



9. Remitido el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, previa selección y reparto, correspondió a la Sala II su conocimiento.

#### **FUNDAMENTOS JURIDICOS**

##### **Respuesta constitucional al abandono de los niños**

1. Los niños ocupan un lugar preferencial en la Constitución. Sus derechos tienen el carácter de fundamentales y en su aplicación opera el principio de prevalencia sobre los derechos de los demás (C. P. art. 44).

Una comunidad que no cuida de sus niños está condenada a la decadencia o a su propia destrucción. El Constituyente fue consciente de esta realidad y previó, en consecuencia, la intervención del Estado en el ámbito de la familia para prevenir y conjurar situaciones de peligro o abandono del menor.

El abandono - físico, emocional o moral -, es una forma de violencia que afecta hondamente a los niños, compromete su desarrollo armónico e integral y obstaculiza el ejercicio pleno de sus derechos. Lo que en el siglo pasado era una situación esporádica se ha convertido en un fenómeno social de graves proporciones. La Constitución y la ley han reaccionado en contra de las situaciones de abandono que afectan a la niñez, mediante la creación de un sistema institucional de protección al menor que dé respuesta efectiva a esta problemática.

##### **Fines que inspiran la legislación del menor**

2. El Código del Menor (D. 2737 de 1989) tuvo como uno de sus múltiples propósitos fundamentales definir las situaciones irregulares bajo las cuales puede encontrarse el menor y señalar los mecanismos jurídicos para la protección de sus derechos.

Con el fin de agilizar los trámites judiciales en materia de protección al menor, la ley otorgó al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, por intermedio del Defensor de Familia, la competencia para declarar las situaciones de abandono o de peligro (D. 2737 de 1989, art. 36).

Los defensores de familia desarrollan en la actualidad labores anteriormente confiadas a los jueces, las cuales van desde la amonestación a los padres hasta la declaración de abandono y la iniciación de los trámites de adopción (*ibidem*, art. 57). La delicada tarea de resolver conflictos en los que pueden verse involucrados los intereses y el bienestar del niño ha sido encomendada a la autoridad administrativa en búsqueda de una mayor efectividad. Sobre el particular ya se expresó esta Sala cuando afirmó:

“La ley ha encomendado a los Defensores de Familia delicadas funciones en interés de la institución familiar y del menor. Entre sus atribuciones cabe mencionar las de promover acciones judiciales y extrajudiciales en asuntos de familia, decretar las situaciones de abandono o peligro del menor y tomar las medidas de protección pertinentes según la gravedad de las circunstancias (D. 2737 de 1989, arts. 36 y 57), homologar con efectos vinculantes las conciliaciones entre cónyuges, asistir al menor en las diligencias ante el juez competente y ejercer funciones de policía para asegurar su eficaz protección.

“(…)

“La negligencia de los funcionarios públicos encargados de velar por los intereses del menor puede constituir una forma de indefensión cuando su inactividad o inidoneidad manifiestas durante el proceso civil tienen como consecuencia la desprotección judicial de los intereses del niño. Ello puede suceder, si se dejan de solicitar pruebas de vital importancia para el esclarecimiento de situaciones de abandono o peligro, si no se interponen los recursos ordinarios o extraordinarios que la ley dispone contra providencias adversas a los intereses del menor o, aún más grave, cuando existiendo una presunción legal de abandono ella no se decreta oficiosamente por parte de la autoridad competente para salvaguardar los derechos del niño (D. 2737 de 1989 arts. 31, 36, 57).”<sup>1</sup>

Lo sostenido anteriormente por la Corte sobre las responsabilidades de los Defensores de Familia en el trámite de los procesos civiles en que deben intervenir, es igualmente predicable respecto de los procesos seguidos contra los padres por las causales de abandono o peligro en que puede encontrarse el menor.

### **Garantías procesales en el trámite de declaratoria de abandono**

3. El principio de prevalencia de los derechos de los niños (C. P. art. 44) tiene desarrollo legislativo en el deber oficial de atender al interés superior del menor y en la interpretación finalista de las normas establecidas para su protección (D. 2737 de 1989, arts. 20 y 22).

Aun cuando el móvil fundamental de la intervención estatal sea la protección del interés superior del menor, las autoridades públicas no pueden olvidar que toda decisión debe ser producto de un procedimiento respetuoso de las formas propias de cada juicio (C. P. art. 29). En el trámite de los procesos confiados a los Defensores de Familia es imperativa la sujeción a los principios generales del derecho procesal, en particular el respeto al derecho de defensa y el mantenimiento de la igualdad de las partes (C. de P. C. art. 4).

El abandono de un menor es una situación que afecta directamente la familia y atenta contra la existencia misma de la sociedad (C. P. arts. 5 y 42). La declaración de esta situación tiene como efecto jurídico la terminación de la patria potestad (C. del M., art. 60). La gravedad de esta decisión exige que los padres gocen de la plenitud de las garantías procesales establecidas en la Constitución y la ley.

El legislador ha previsto diversas garantías para la protección de los derechos de las partes en el trámite de los procesos de declaración de abandono.

En el auto que abre la investigación, el Defensor de Familia debe ordenar la práctica de las pruebas y diligencias tendientes a establecer la existencia de la situación de abandono y, además, ordenar la citación -mediante notificación personal- de las personas que de acuerdo con la ley están llamadas a asumir la crianza y educación del menor (C. del M., arts. 37 y 38). En caso de hacerse presentes las personas citadas y solicitar pruebas, el mismo funcionario debe decretar su práctica, para lo cual puede ampliar el término de la investigación. Las anteriores disposiciones tienen por objeto

<sup>1</sup> Corte Constitucional. Sala II de Revisión. Sentencia T-531 de septiembre 23 de 1992.

## T-079/93

asegurar a los padres la posibilidad, presentar pruebas y controvertir las que se alleguen en su contra (C. P. art. 29).

La resolución que declare la situación de abandono o de peligro de un menor debe ser notificada personalmente a las personas que hubieren comparecido al proceso y contra ella proceden los recursos de reposición y apelación (C. del M., arts. 49 y 51). De esta forma el legislador, garantiza la posibilidad de ejercer el derecho de impugnación de las sentencias que afectan los derechos fundamentales de la persona.

Coinciden los falladores de instancia en afirmar que a la peticionaria le fueron vulnerados sus derechos de defensa y debido proceso por parte de la autoridad administrativa, al no atender las exigencias legales de recepción y práctica de las pruebas en condiciones de igualdad para las partes. Esta Sala acoge los razonamientos de la sentencia revisada sobre la vulneración de los derechos fundamentales de la petente, la cual vino a concretarse posteriormente en la sentencia -carente de toda motivación- que homologara la resolución proferida por la Defensoría de Familia de San Andrés.

### **Medios de prueba admisibles en el proceso de abandono**

4. La sentencia de tutela objeto de revisión hace consistir adicionalmente la violación del derecho al debido proceso en que la Defensoría de Familia de San Andrés se basó en declaraciones libres y espontáneas de terceros para decretar el abandono del menor Omar Alejandro Rojas, sin el cumplimiento de los requisitos legales, entre ellos el juramento previo.

Al respecto el artículo 55 del Decreto 2737 de 1989 expresamente dispone:

“En los procesos administrativos a que refiere el presente Código, serán admisibles todos los medios de prueba señalados en el Código de Procedimiento Civil.”

El Código de Procedimiento Civil establece dentro de los medios de prueba la declaración de parte, el juramento, el testimonio de terceros, el dictamen pericial, la inspección judicial, los documentos, los indicios, y cualquier otros medios que sean útiles para la formación del convencimiento del juez (C. de P. C. art. 175). Por su parte, la ley exige el juramento como requisito previo del testimonio de terceros (C. de P. C. art. 227), no siendo admisible para la plena demostración de los hechos objeto de la litis o de la investigación administrativa la simple declaración libre y espontánea de terceros.

En materia de procesos administrativos de abandono, el testimonio rendido con el lleno de las formalidades legales es un *requisito sustancial de la admisibilidad* de la prueba cuya exigencia se justifica por la eventual afectación de los derechos de los padres como consecuencia de la declaratoria de abandono.

### **Control jurisdiccional de los actos administrativos que definen la situación del menor**

5. Las decisiones administrativas que definen en forma temporal o definitiva la situación de un menor están sujetas al control jurisdiccional de los Jueces de Familia por expresa disposición legal (C. del M., art. 56).

La declaración de abandono -acompañada de la medida de protección consistente en la iniciación de los trámites de adopción- produce *ipso iure* la pérdida de la patria potestad (C. del M., art. 60), salvo que se presente oportunamente oposición a la resolución administrativa por parte de las personas a cuyo cargo estuviere el cuidado, la crianza o la educación del menor (C. del M., art. 61). La drástica de una decisión semejante para la familia y los derechos de sus miembros llevó al legislador a prever el mecanismo de la homologación judicial como garantía judicial de esta clase de resoluciones.

La homologación de las decisiones de los Defensores de Familia por parte de un Juez especializado en la misma materia constituye un control de legalidad diseñado con el fin de garantizar los derechos procesales de las partes y subsanar los defectos en que se hubiere podido incurrir por parte de la autoridad administrativa. Aunque el trámite de la homologación tiene por objeto revisar el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales del debido proceso, al juez le está vedado examinar el fondo de la decisión. Contra la sentencia de homologación no procede recurso alguno (C. del M., art. 63).

### **Doctrina de las vías de hecho y vulneración del debido proceso**

6. En el caso *sub examine*, la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia confirmó la sentencia de primera instancia que concediera la tutela solicitada por considerar que la violación del derecho fundamental era tan *manifiesta* por parte de la autoridad administrativa que el Juez Promiscuo de Familia *no tenía alternativa diferente* que negar la medida administrativa y ordenar se subsanara la actuación viciosa.

La tesis expuesta por la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia para confirmar la sentencia que concediera la tutela contra una decisión judicial es coherente con la doctrina constitucional acogida por esta Corporación, según la cual es procedente la acción de tutela cuando se ejerce para impedir que las autoridades públicas, mediante *vías de hecho* vulneren o amenacen los derechos fundamentales. A este respecto, la Sala Plena de la Corte Constitucional se pronunció en los siguientes términos:

“Nada obsta para que por vía de la tutela se ordene al juez que ha incurrido en dilación injustificada en la adopción de decisiones a su cargo que proceda a resolver o que observe con diligencia los términos judiciales, ni 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 (...).”<sup>2</sup>

A los servidores públicos, en el ejercicio de sus funciones, les está vedado actuar por fuera de las funciones atribuidas por la Constitución o la ley. El Estado Social de Derecho (C. P. art. 1), los fines sociales del Estado (C. P. art. 2) y el principio de igualdad ante la ley (C. P. art. 13), constituyen el marco constitucional de la doctrina de las vías de hecho, la cual tiene por objeto proscribir las actuaciones arbitrarias de la autoridad que vulneran los derechos fundamentales de las personas.

<sup>2</sup> Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-543 de octubre 1º de 1992

Una actuación de la autoridad pública se torna en una vía de hecho susceptible del control constitucional de la acción de tutela 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 fundamentales de la persona.

Carece de fundamento objetivo la actuación manifiestamente contraria a la Constitución y a la Ley. La legitimidad de las decisiones estatales depende de su fundamentación objetiva y razonable. El principio de legalidad rige el ejercicio de las funciones públicas (C. P. art. 121), es condición de existencia de los empleos públicos (C. P. art. 122) y su desconocimiento genera la responsabilidad de los servidores públicos (C. P. arts. 6, 90). Una decisión de la autoridad no es constitucional solamente por el hecho de adoptarse en ejercicio de las funciones del cargo. Ella debe respetar la igualdad de todos ante la ley (C. P. art. 13), principio que le imprime a la actuación estatal su carácter razonable. Se trata de un verdadero límite sustancial a la discrecionalidad de los servidores públicos, quienes, en el desempeño de sus funciones, no pueden interpretar y aplicar *arbitrariamente* las normas, so pena de abandonar el ámbito del derecho y pasar a patrocinar simple y llanamente actuaciones de hecho contrarias al Estado de Derecho que les da su legitimidad.

La decisión revestida de las formalidades de un acto jurídico encubre una actuación de hecho cuando ésta obedece más a la voluntad o al capricho del agente estatal que a las competencias atribuidas por ley para proferirla. El criterio para evaluar qué conductas tienen fundamento en el ordenamiento jurídico y cuál no es finalista y deontológico. Las autoridades públicas están al servicio de la comunidad (C. P. art. 123) y en el cumplimiento de sus funciones deben ser conscientes de que los fines esenciales del Estado son, entre otros, servir a dicha comunidad y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución (C. P. art. 2). Las autoridades públicas deben ceñir sus actuaciones a los postulados de la buena fe (C. P. art. 83). La conducta dolosa o gravemente culposa de los servidores públicos debe ser excluida del ordenamiento jurídico y su demostración genera la responsabilidad patrimonial del Estado, así como el deber de repetir contra el agente responsable del daño (C. P. art. 90).

La vulneración de los derechos fundamentales por parte de servidores públicos que actúan sin fundamento objetivo y razonable, y obedecen a motivaciones internas, desconoce la primacía de los derechos inalienables de la persona (C. P. art. 5), la protección constitucional de los derechos fundamentales (C. P. art. 86) y la prevalencia del derecho sustancial (C. P. art. 228). En caso de demostrarse su ocurrencia, el juez de tutela deberá examinar la pertenencia del acto al mundo jurídico y proceder a la defensa de los derechos fundamentales vulnerados en el curso de una vía de hecho por parte de la autoridad pública.

El Juez Promiscuo de Familia de San Andrés al homologar la resolución de la Defensoría de Familia de la misma localidad, violatoria de los derechos fundamentales de la peticionaria, actuó por fuera de la ley. El error manifiesto del fallador, la falta de fundamentación de la sentencia y el incumplimiento del control de legalidad dispuesto por la ley respecto de las resoluciones de abandono proferidas por las autoridades administrativas, ocasionaron la vulneración de los derechos de defensa y debido proceso de la señora Claudia Patricia Rojas. En particular, la forma como fue adelan-

tado el proceso de abandono por parte de la Defensora de Familia y la posterior convalidación de estas actuaciones por parte del Juez de Familia, colocaron a la peticionaria en posición de desventaja frente a la contraparte, vulnerando el principio de igualdad procesal y sus derechos fundamentales.

DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional,

R E S U E L V E :

Primero. CONFIRMAR la sentencia de octubre 1o. de 1992, proferida por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, por la cual se confirmó la sentencia de primera instancia que concediera la tutela solicitada por la señora Claudia Patricia Rojas.

Segundo. LIBRESE comunicación a la Sala de Familia del Tribunal Superior de Cartagena, con miras a que se surta la notificación de esta providencia, según lo establecido en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, Magistrado Ponente

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO, Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO, Secretaria General

Sentencia aprobada por la Sala Segunda de Revisión, en la ciudad de Santafé de Bogotá, D. C., a los veintiséis (26) días del mes de febrero de mil novecientos noventa y tres (1993).

## SENTENCIA No. T-080 de febrero 26 de 1993

### CONFLICTO DE DERECHOS/LIBERTAD DE EXPRESION-Límites/ DERECHO A LA HONRA-Vulneración

*La importancia para la vida democrática y para el intercambio libre de ideas, justifica que la jurisprudencia constitucional le haya otorgado a la libertad de expresión primacía sobre los derechos a la honra y al buen nombre, salvo que se demuestre por el afectado la intención dañina o la negligencia al presentar hechos falsos, parciales, incompletos o inexactos que vulneran o amenazan sus derechos fundamentales. En la solución del conflicto entre la libertad de informar y la protección de la personalidad, el juez de tutela debe partir de la consagración constitucional de ambos derechos, elementos esenciales de un orden democrático, los cuales, por ello, deben ser sopesados según las circunstancias concretas del caso para poder concluir sobre su orden de prevalencia. Las libertades de expresión e información tienen un límite constitucional implícito en los derechos a la honra y al buen nombre.*

### LIBERTAD DE INFORMACION-Contenido

*La libertad de información - la cual comprende la difusión masiva de la opinión editorial del medio - es consustancial a la democracia, promueve el intercambio de ideas, permite la formación de una opinión pública libre, constituye la base para el ejercicio de los derechos políticos de participación y ejerce un control frente a las autoridades.*

### RECTIFICACION DE INFORMACION

*La inexactitud de la información solamente tiene trascendencia jurídica y da lugar a una rectificación si la presentación simultánea de hechos y opiniones en una noticia tiene consecuencias desproporcionadamente lesivas para la persona pública objeto de la información. Dado que el buen nombre y la honra de un servidor público de elección popular dependen esencialmente de su imagen ante la comunidad, constituye una lesión desproporcionada de los derechos fundamentales de un Senador la aseveración del incumplimiento de sus funciones por parte de un medio masivo de comunicación, cuando se encuentra plenamente probado que su ausencia obedece a una razón legítima vinculada con el ejercicio público de tales funciones.*

## MEDIOS DE COMUNICACION-Responsabilidad

*La responsabilidad crece en la medida en que aumenta la ya de por sí muy grande influencia que ejercen los medios no solamente en la opinión pública sino en las actitudes y aún en las conductas de la comunidad. Un informe periodístico difundido irresponsablemente, o manipulado con torcidos fines; falso en cuanto a los hechos que lo configuran; calumnioso o difamatorio, o erróneo en la presentación de situaciones y circunstancias; inexacto en el análisis de conceptos especializados, o perniciosamente orientado a beneficios políticos o a ambiciones puramente personales, resulta mucho más dañino cuanto mayor es la cobertura (nivel de circulación o audiencia) del medio que lo difunde, pero en todo caso, con independencia de ese factor, constituye en sí mismo abuso de la libertad, lesión muy grave a la dignidad de la persona humana y ofensa mayúscula a la profesión del periodismo, sin contar con los perjuicios, a veces irreparables que causa, los cuales no pueden pasar desapercibidos desde el punto de vista de sus consecuencias jurídicas.*

Ref.: Expediente T-6847.

Actor: Gustavo Dájer Chadid.

Magistrado Ponente: Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ.

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Eduardo Cifuentes Muñoz, José Gregorio Hernández Galindo y Alejandro Martínez Caballero, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

la siguiente

SENTENCIA

en el proceso de tutela T-6847 adelantado por el doctor GUSTAVO DAJER CHADID contra las directoras del noticiero de televisión "QAP", señoras MARIA ELVIRA SAMPER y MARIA ISABEL RUEDA.

ANTECEDENTES

1. El Senador Gustavo Dájer Chadid interpuso acción de tutela contra las directoras del noticiero de televisión "QAP", señoras María Elvira Samper y María Isabel Rueda para que se les ordenara rectificar la información que sobre él habían difundido en la emisión del 3 de septiembre de 1992 al calificarlo de parlamentario "ausentista". El peticionario consideró que con la divulgación televisiva de esa información le habían sido vulnerados sus derechos al buen nombre, a la intimidad, a la información y a la honra.

2. Con la solicitud de tutela, el Senador Dájer Chadid acompañó una video-copia suministrada por el Instituto Nacional de Radio y Televisión, Inravisión, del noticiero de televisión QAP emitido el día 3 de septiembre de 1992. La noticia se transmitió de la siguiente manera:



## T-080/93

La presentadora anunció dentro de los titulares del día:

“Revelan en el Senado los nombres de los campeones del ausentismo parlamentario.”

En la primera sección de noticias la periodista Ilse Milena Borrero amplió la anterior información, así:

“En las nueve sesiones plenarias que ha realizado el Senado en esta legislatura ya hay muchas curules que brillan por la ausencia de sus ocupantes. Estos son los senadores que repuntan en ausentismo.”

Acto seguido, el noticiero presentó las fotos de siete Senadores, cada una acompañada de su correspondiente nombre. La lista la encabezó el peticionario, Senador Gustavo Dájer Chadid. Le siguieron los senadores Omar Yepes Alzate, José Name Terán, Juan José García, Elías Matus Torres, Bernardo Zuluaga y Daniel Villegas.

Posteriormente, la presentadora continuó:

“Claro que para faltar los senadores siempre tienen una buena excusa que presentar: enfermedades, conferencias, comisiones por España y hasta viajes a la China”.

A continuación, el noticiero entrevistó a un senador liberal, un conservador y otro de la Alianza Democrática M-19 quienes se refirieron a los motivos que justificaban su ausencia a las sesiones plenarias. El Senador Juan José García, del Partido Liberal aclaró que había viajado a la República Popular China como consecuencia de la aceptación del Congreso Nacional a la invitación que le hiciera la Asamblea Popular de ese país. En su calidad de Senador conservador, el doctor Omar Yepes Alzate expresó que hacía unos quince días había realizado un viaje previa autorización de la nueva directiva de esa Corporación. Y el Senador de la AD M-19, Bernardo Zuluaga justificó sus faltas en una incapacidad originada en una cirugía a la cual se había sometido.

Para finalizar, la periodista del noticiero QAP puntualizó:

“Hasta ahora sólo van dos meses de trabajo legislativo. Habrá que ver si de aquí a diciembre este ramillete se reivindica o empieza a brillar por su presencia.”

3. En escrito del 10 de septiembre de 1992, el Senador Gustavo Dájer Chadid solicitó a las señoras María Elvira Samper y María Isabel Rueda en su calidad de directoras del noticiero de televisión QAP, la rectificación de la información difundida el 3 de septiembre anterior. El Senador Dájer Chadid basó su solicitud de rectificación en varias certificaciones del Secretario General del Senado de la República en las que se señala que según las Actas correspondientes a los períodos legislativos comprendidos entre 1986-1990, 1990-1991 y 1991-1992, “... no figura dejando de asistir a ninguna de ellas y por tanto asistió con puntualidad a todas las sesiones del presente período”.

Para el período legislativo iniciado el 20 de julio de 1992, el Secretario General del Senado certificó lo siguiente:

“Que revisadas las Actas correspondientes al período Constitucional del 20 de julio de 1992 a la fecha, donde se registra la asistencia de los honorables Senadores a las Sesiones Plenarias, se constató que el honorable Senador Gustavo Dájer Chadid, registra ausencia durante los días 11, 12 y 18 de agosto del presente año.

“Que las tres (3) ausencias están debidamente justificadas, por encontrarse en Comisión con otros Senadores fuera del país, autorizado mediante Resolución emanada de la honorable Mesa Directiva del Senado de la República y aprobada por la Plenaria de la Corporación.”

Con fundamento en las anteriores certificaciones, el Senador Dájer Chadid estimó desvirtuada la información divulgada por el noticiero QAP y solicitó a las directoras del mismo la rectificación.

4. El 15 de octubre de 1992, el Senador Dájer Chadid interpuso la acción de tutela contra el noticiero y manifestó que las señoras María Elvira Samper y María Isabel Rueda no habían dado respuesta ni accedido a su solicitud de rectificación. En su petición, el accionante consideró que la noticia divulgada por QAP el 3 de septiembre correspondía a una campaña de desprestigio en su contra:

“Si por algo me he distinguido, como consta en las certificaciones anexas, es por ser un Senador cumplidor de mis deberes y especialmente el de ser puntual en la asistencia a las sesiones del Senado de la República. Por ello la noticia aludida ha sido tan lesiva a mi honra y buen nombre que he recibido un reclamo significativo de mis electores y he sido objeto de críticas y recriminaciones injustas por la maquinada información encaminada a mi desprestigio personal y de la investidura que ostento.”

5. El Juzgado 9º Penal del Circuito de Bogotá conoció en primera instancia de la acción instaurada por el Senador Dájer Chadid. La señora María Elvira Samper Nieto rindió declaración ante ese Despacho y aceptó haber recibido la solicitud de rectificación presentada por el peticionario, pero manifestó que no había accedido a ella por considerar que la información divulgada por el noticiero QAP el 3 de septiembre en su emisión de las 9:30 p.m. era cierta:

“Recibimos la solicitud y no rectificamos porque la información que dimos en el noticiero no era falsa. La fuente de nuestra información fue un alto directivo del Senado y la propia Secretaría del Congreso. Al Senador se le buscó para que hiciera descargos en la nota periodística del Noticiero y el Senador no estaba en Colombia, pues estaba viajando a China. Continúa: El papel de la Prensa aparte de informar es fiscalizar y estamos convencidos de que estamos cumpliendo con ese deber dentro de los patrones de la ética profesional. Estaríamos dispuestos a rectificar si consideráramos que la información es falsa y estamos seguros de que no lo es”.

En esa oportunidad, la señora Samper Nieto respondió a la pregunta formulada por el juez de tutela sobre si para la elaboración de la noticia del día 3 de septiembre de 1992 había tenido en cuenta la autorización que la Mesa Directiva del Senado concedió al Senador Gustavo Dájer Chadid, para viajar en comisión fuera del país:

“Lo buscamos para que diera la explicación y no estaba y no todas las inasistencias están cubiertas por el permiso de viajar.”

6. El Juzgado 9º Penal del Circuito de Santafé de Bogotá, mediante sentencia del 28 de octubre de 1992, denegó la tutela solicitada. El juez de instancia consideró que dado el carácter subsidiario de la acción de tutela y ante la existencia del procedimiento de rectificación consagrado en los artículos 19 y 21 de la Ley 29 de 1944 (Ley de Prensa), la solicitud del Senador Dájer Chadid era improcedente. Según el Juez 9º Penal, ese

frente a la protección de los derechos a la honra, al buen nombre, a la intimidad y a la rectificación.

**Derecho a la honra y al buen nombre del personaje público**

3. Las libertades de expresión e información tienen un límite constitucional implícito en los derechos a la honra y al buen nombre (C. P. arts. 15 y 95-1). El parámetro exigible al medio de comunicación en la difusión de informaciones que pueden lesionar estos derechos fundamentales es el de que las informaciones no estén basadas en hechos falsos -información veraz-, que el periodista desconozca la falsedad de los mismos al dar a conocer públicamente la noticia -información imparcial-, que el medio noticioso, con un mínimo de investigación, no habría podido comprobar su falsedad -información completa-, y que la información corresponda de manera precisa a los hechos realmente sucedidos -información exacta-.

Los deberes y responsabilidades inherentes al ejercicio de las libertades de expresión e información en una sociedad democrática no permiten el desconocimiento de la protección constitucional a la honra y al buen nombre de la persona, derechos derivados del principio de la dignidad humana (C. P. art.1). Si el ejercicio de la libertad de expresión lesiona la reputación de otra persona ello puede comprometer la responsabilidad civil o penal del periodista y, al mismo tiempo, hace nacer a su cargo la obligación constitucional de rectificar.

No obstante, si el ejercicio de la crítica -en ocasiones mediante expresiones descalificadoras o insultantes- va dirigida a personas que llevan una vida pública, el ámbito de protección de la honra y el buen nombre se disminuye por existir un interés público relevante y ser exigible a dichas personas un mayor grado de tolerancia frente al cuestionamiento típico de la controversia política.

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. Esta reducción de la protección de los derechos fundamentales da lugar a un examen más exigente de la conducta y actividad de las personas que intervienen en la vida política. Bajo estas circunstancias, un personaje político debe estar dispuesto a soportar ataques o afirmaciones cáusticas usuales en la batalla política, ya que él mismo tiene la posibilidad de contrarrestar las críticas mediante el empleo de otros medios políticos.

El petente afirma que la información fue "maquinada" con miras a su desprestigio personal y de su investidura, actuación que vulneraría sus derechos al buen nombre, a la honra y a su intimidad. El medio de comunicación, por su parte, insiste en la verdad del hecho informado y la credibilidad de la fuente que suministró la información.

La veracidad del hecho que dio base a la información -inasistencia del Senador Dájer Chadid a las sesiones plenarias de los días 11, 12 y 18 de agosto de 1992- está plenamente demostrada, entre otras pruebas, en virtud de las certificaciones de la secretaría del Senado aportadas al proceso por el propio Senador. Tampoco es notoria la parcialidad de la información, ya que, además de no ser incorrecta, el medio de comunicación actuó de buena fe al confiar en su fuente.

El desconocimiento de las justificaciones dadas por los Senadores para dejar de asistir a las sesiones plenarias habría podido constituir una presentación incompleta de la información debido a una insuficiente investigación por parte del medio de comunicación. No obstante, la noticia fue luego adicionada con la entrevista y los descargos de los Senadores que pudieron en ese momento ser localizados, quienes expusieron los motivos de su inasistencia. De lo anterior se concluye que el medio informativo actuó diligentemente en la consecución de la información.

No obstante, llama la atención a esta Sala la titulación de la noticia: "Revelan en el Senado los nombres de los campeones del ausentismo parlamentario". En esta información no es posible distinguir entre el hecho informado y la opinión que sobre el mismo se formula por parte del editor del noticiero. No queda claro si es la fuente informativa o el medio de comunicación el que desconceptúa la no asistencia como "ausentismo", lo cual podría traer como consecuencia la inexactitud de la información.

En efecto, una clara diferenciación entre el hecho informado -ausencia de los Senadores luego de transcurridas cierto número de sesiones plenarias- y la opinión o juicio valorativo del medio de comunicación sobre dicho hecho -ausencia como sinónimo de ausentismo por la inaceptabilidad de las justificaciones- habría permitido a las personas destinatarias de la noticia recibir una información exacta. La presentación indiferenciada de hechos y opiniones, en cambio, puede entrañar inexactitud de la noticia y conducir a una posible vulneración de los derechos fundamentales del peticionario.

#### **Distinción entre hechos y opiniones**

4. La simultánea e inescindible coexistencia de hecho y opinión en una determinada presentación noticiosa puede constituir una *información inexacta* y generar el deber legal de rectificación (D.2591 de 1991, art.42-7) en caso de demostrarse la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales. En efecto, la presentación de la "inasistencia" como "ausentismo", pese a existir justificación para ella, puede traer consecuencias jurídico-constitucionales para el medio noticioso de comunicación. Es necesario entonces analizar los propósitos tenidos en cuenta por el medio de comunicación para presentar esta información, la forma dada a la presentación para alcanzarlos y las consecuencias derivadas de la utilización de dicha información.

El artículo 20 de la Constitución protege los juicios de valor que tienen como finalidad causar un impacto intelectual en otros - en este asunto, los electores - para convencerlos bien de la necesidad de no apoyar más a su representante o de exigirle presencia en las deliberaciones de la Corporación. El noticiero QAP, dio cabida a las respuestas de diversos Senadores tildados como "ausentistas", sin que con ello mostrase un especial designio de perjudicar a quienes no estuvieron al alcance del medio por estar fuera del país. No es atendible, por lo tanto, la acusación hecha al medio de estar promoviendo una campaña de desprestigio o de "maquinar" en contra de determinado Congresista.

La peculiar presentación de la información -mezcla de hechos y opiniones - entraña inexactitud si al público en general no le es posible distinguir entre lo realmente sucedido y las valoraciones o reacciones emocionales que los hechos acaecidos suscitan en el intérprete y comunicador de la información. Los actos de deformar, magnificar,

minimizar, descontextualizar o tergiversar un hecho pueden desembocar en la inexactitud de la información al hacer que la apariencia sea tomada como realidad y la opinión como verdad, ocasionando con ello un daño a los derechos fundamentales de un tercero.

La inexactitud de la información solamente tiene trascendencia jurídica y da lugar a una rectificación si la presentación simultánea de hechos y opiniones en una noticia tiene consecuencias desproporcionadamente lesivas para la persona pública objeto de la información.

La finalidad buscada con la divulgación de la noticia era fiscalizar las actuaciones de los Senadores y estimular el cumplimiento de sus deberes públicos relacionados con la asistencia puntual a las sesiones plenarias, en función de los intereses de sus electores. Es evidente que estos últimos se verían traicionados por sus representantes si en lugar de participar activamente en las deliberaciones, pretextaran diversos motivos para no hacerlo. La presentación de la opinión como si fuera un hecho “revelan en el Senado los nombres de los campeones del ausentismo”, tiene como consecuencia para el Senador confrontado, la pérdida de prestigio, de credibilidad y de confianza frente a la comunidad.

Dado que el buen nombre y la honra de un servidor público de elección popular dependen esencialmente de su imagen ante la comunidad, constituye una lesión desproporcionada de los derechos fundamentales de un Senador la aseveración del incumplimiento de sus funciones por parte de un medio masivo de comunicación, cuando se encuentra plenamente probado que su ausencia obedece a una razón legítima vinculada con el ejercicio público de tales funciones.

La inexactitud de la información en el presente caso se origina en no haber diferenciado el medio entre el hecho de la ausencia, el cual era verdadero, y la valoración negativa de las justificaciones presentadas, con la consecuente vulneración de los derechos a la honra y el buen nombre del Senador Gustavo Dájer Chadid.

### **Derecho a recibir información veraz e imparcial y libre formación de la opinión pública**

5. Es importante hacer claridad sobre dos aspectos adicionales del ejercicio del derecho a la información. Se trata del derecho de la comunidad a recibir una información veraz e imparcial y de la responsabilidad social consustancial a la actividad de los medios de comunicación.

La contrapartida de la libertad de informar, está dada por el derecho a recibir información veraz e imparcial. Este es un derecho público colectivo exigible a los medios de comunicación en aras de garantizar la libre formación de la opinión pública.

La veracidad de la información se circunscribe a hechos o a enunciados de carácter fáctico que pueden ser verificados. En cambio, la imparcialidad envuelve la dimensión interpretativa de los hechos, la cual incluye elementos valorativos y está a mitad de camino entre el hecho y la opinión. En efecto, la escogencia de una situación fáctica y la denominación que se le dé implica ya una valoración de la misma. Una rigurosa teoría general y abstracta sobre la interpretación haría imposible exigir la presentación imparcial de un hecho, ya que toda interpretación tendría algo de subjetiva. El

Constituyente no quiso llegar hasta este extremo, y optó por vincular la exigencia de imparcialidad de la información al derecho del público a formarse libremente una opinión, esto es, a no recibir una versión unilateral, acabada y "prevalorada" de los hechos que le impida deliberar y tomar posiciones a partir de puntos de vista contrarios, expuestos objetivamente.

Esta exigencia no significa, como podría pensarse en un primer momento, la anulación del derecho del medio de comunicación a expresar su opinión sobre los hechos informados. Su finalidad va encaminada a establecer en los noticieros o programas cuyo objeto principal sea informar al público sobre el acontecer nacional o mundial, una clara distinción entre *lo que es un hecho y la opinión que dicho hecho suscita* para los propietarios o editores del medio masivo de comunicación. Lo anterior es una garantía del público en general con miras a que la información no se gobierne exclusivamente con patrones puramente comerciales ni se suministre en forma de "mercancía", lista para consumir, sino mediante la presentación de la mayor cantidad de elementos de juicio que le permita adoptar una posición crítica y enriquecida, y de esta forma pueda contribuir eficazmente a la controversia democrática.

Una información parcial, que no diferencia entre hechos y opiniones en la presentación de la noticia, subestima al público receptor, no brinda la posibilidad a los lectores u oyentes para escoger y enjuiciar libremente, y adquiere los visos de una actitud autoritaria, todo lo cual es contrario a la función social que cumplen los medios de comunicación para la libre formación de la opinión pública.

#### **Responsabilidad social de los medios de comunicación**

6. El principio de responsabilidad social de la prensa hablada y escrita obedece a una concepción comunitaria de los medios de comunicación. La Constitución de 1991 abandonó el enfoque liberal-clásico de la libertad de prensa fundado en el individualismo y acogió la concepción de la libertad de información como elemento esencial del orden político democrático.

El pluralismo informativo y la democratización de los medios de comunicación son propósitos constitucionales consagrados en beneficio de la colectividad. Estos objetivos, unidos a la función social que tienen los medios en la formación de la opinión pública, permiten delimitar el alcance del principio de responsabilidad social: respeto al equilibrio, a la igualdad de acceso y a la imparcialidad en la información (C. P. arts. 20 y 75).

Con independencia de otras formas de responsabilidad - civil o penal - derivadas del abuso de la libertad de información, la responsabilidad social de los medios es exigible principalmente mediante el ejercicio del derecho de rectificación y, en caso de negativa del medio, de la acción de tutela.

Las circunstancias en que se hace exigible el principio de responsabilidad ya han sido precisadas por esta Corporación en una sentencia anterior:

"A propósito de esta responsabilidad, ella crece en la medida en que aumenta la ya de por sí muy grande influencia que ejercen los medios no solamente en la opinión pública sino en las actitudes y aun en las conductas de la comunidad. Un informe periodístico difundido irresponsablemente, o manipulado con torcidos fines; falso en

cuanto a los hechos que lo configuran; calumnioso o difamatorio, o erróneo en la presentación de situaciones y circunstancias; inexacto en el análisis de conceptos especializados, o perniciosamente orientado a beneficios políticos o a ambiciones puramente personales, resulta mucho más dañino cuanto mayor es la cobertura (nivel de circulación o audiencia) del medio que lo difunde, pero en todo caso, con independencia de ese factor, constituye en sí mismo abuso de la libertad, lesión muy grave a la dignidad de la persona humana y ofensa mayúscula a la profesión del periodismo, sin contar con los perjuicios, a veces irreparables que causa, los cuales no pueden pasar desapercibidos desde el punto de vista de sus consecuencias jurídicas.”<sup>1</sup>

### Derecho de rectificación

7. El peticionario fundamenta su solicitud de rectificación en la existencia de certificaciones que justificaban su ausencia a 3 sesiones plenarias del Senado por encontrarse en el exterior cumpliendo una comisión oficial.

Ha quedado demostrado que la presentación indiferenciada de los hechos y las opiniones por parte del noticiero QAP en su nota sobre ausentismo parlamentario del día 3 de septiembre de 1992, pasó por alto la existencia y validez de dichas justificaciones, lo cual constituye una información inexacta que lesiona sin suficiente justificación constitucional los derechos fundamentales del peticionario.

En consecuencia, el noticiero QAP deberá efectuar en forma equitativa -en el mismo espacio mas no necesariamente con la misma duración de la noticia original, dadas las características de la emisión televisiva- la rectificación solicitada en el sentido de especificar que la ausencia del Senador Gustavo Dájer Chadid a las sesiones plenarias del Senado los días 11, 12 y 18 de agosto de 1992 estaba justificada por encontrarse en Comisión fuera del país, autorizado por la Mesa Directiva del Senado de la República y la Plenaria de la Corporación, lo cual no obsta para que el noticiero luego de precisado el *presupuesto fáctico* de la noticia proceda a presentar libremente la *opinión* que le merezca esta clase de justificaciones y los parlamentarios que apelan a ellas, inclusive calificándolas de “simples excusas”, si ello es en verdad su opinión editorial.

### La sentencia revisada

8. No son atendibles las razones expuestas por el juez de tutela en el sentido de ser improcedente la acción de tutela por existir otra vía de defensa para solicitar la rectificación (L. 29 de 1944, art. 19), la cual habría debido utilizar el solicitante con anterioridad al ejercicio del mecanismo de protección constitucional. El petente acudió al noticiero QAP y solicitó infructuosamente la rectificación. Adicionalmente, la acción de tutela consagrada en la Constitución y desarrollada por la ley protege más eficazmente los derechos fundamentales de la persona afectada que la garantía contenida en la Ley 29 de 1944.

### DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional,

<sup>1</sup> Corte Constitucional. Sala III de Revisión. Sentencia T-512 de septiembre 9 de 1992.

RESUELVE:

Primero. REVOCAR la sentencia del Juzgado 9º Penal del Circuito de Santafé de Bogotá de octubre 28 de 1992, la cual denegó la tutela solicitada por el Senador Gustavo Dájer Chadid.

Segundo. CONCEDER la tutela solicitada por el Senador Gustavo Dájer Chadid y, en consecuencia, ORDENAR a las directoras del Noticiero QAP, señoras María Elvira Samper y María Isabel Rueda, rectificar la información emitida el día tres (3) de septiembre de 1992 en relación con el peticionario, en el término de cuarenta y ocho (48) horas a partir de la notificación de la presente providencia.

Tercero. LIBRESE comunicación al Juzgado 9º Penal del Circuito de Santafé de Bogotá, con miras a que se surta la notificación de esta providencia, según lo establecido en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, Magistrado Ponente

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO, Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO, Secretaria General

Sentencia aprobada por la Sala Segunda de Revisión, en la ciudad de Santafé de Bogotá, D. C., a los veintiséis (26) días del mes de febrero de mil novecientos noventa y tres (1993).



## **SENTENCIA No. T-081 de febrero 26 de 1993**

### **ACCION DE TUTELA-Titularidad/PERSONA JURIDICA**

*Las personas jurídicas - incluso de derecho público - son titulares de algunos derechos fundamentales, entre ellos - por vía de simple ilustración -, los derechos de defensa y debido proceso, consagrados en el artículo 29 de la Constitución. En consecuencia, esta Sala reitera la doctrina constitucional que sostiene la titularidad de algunos derechos fundamentales en cabeza de las personas jurídicas.*

### **MEDIOS DE COMUNICACION/DERECHOS DE APLICACION INMEDIATA**

*La libertad de fundar medios masivos de comunicación es un derecho fundamental de aplicación inmediata. A través de los medios masivos de comunicación se difunde la información bien sea en forma escrita, oral o audiovisual. En tal sentido, la libertad de fundar estos medios sugeriría la libertad de transmitir o emitir información con independencia del medio utilizado para ello. No obstante, la modalidad del medio de comunicación no es irrelevante para el ejercicio de los derechos a expresar, opinar e informar. Mientras que en algunos casos sólo es suficiente con disponer del recurso económico para difundir su pensamiento u opinión -prensa escrita-, en otros se deben utilizar bienes de uso público para ejercer los derechos propios de esta actividad. Esta distinción es importante en lo que respecta al reconocimiento del carácter de derecho de aplicación inmediata de la libertad de fundar medios masivos de comunicación, ya que los medios masivos de comunicación que utilizan el espectro electromagnético tienen un tratamiento jurídico especial.*

### **ESPECTRO ELECTROMAGNETICO/BIEN DE USO PUBLICO- Intervención Estatal/TELEVISION**

*La apropiación del espacio electromagnético no hace parte de la capacidad patrimonial y de la autonomía negocial de los particulares. Tampoco pueden los particulares pretender adquirir su dominio mediante prescripción. La voluntad constituyente se expresó inequívocamente en el sentido de definir el espectro electromagnético como un bien de uso público inenajenable e imprescriptible. Con la Constitución de 1991, la emisión puede realizarse por los particulares,*

*previa autorización del Estado, mediante el sistema de concesiones. El ejercicio de los derechos fundamentales de informar y fundar medios masivos de comunicación que utilizan el espectro electromagnético no es libre. Por el contrario, requiere la intervención estatal en razón del carácter de bien público que ostenta el espectro electromagnético y, además, con el objeto de preservar y desarrollar las finalidades sociales inherentes a los servicios televisivos. Los servicios de televisión tienen funciones culturales, recreativas e informativas. Los particulares que producen y emiten programas de televisión están sujetos al cumplimiento de los fines sociales del Estado.*

### **INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISION**

*Los fines esenciales del Estado imponen al órgano legislativo el deber de llevar a cabo, en un plazo razonable las reformas y desarrollos, legales necesarios para garantizar la efectividad de las decisiones del Constituyente. De no hacerlo, se incurriría en una inconstitucionalidad por omisión cuya gravedad puede medirse considerando los derechos individuales y sociales que en este caso sólo adquirirían "aplicabilidad inmediata" a partir de la adopción de la norma legal.*

### **ACTO DE TRAMITE/ACCION DE TUTELA**

*La resolución por medio de la cual se decide iniciar una investigación administrativa a una persona o entidad como consecuencia de la posible infracción de la Constitución o la ley es un acto preparatorio no susceptible de recursos ante la justicia contencioso-administrativa. La acción de tutela sería procedente respecto de este tipo actuaciones si se demuestra la vulneración de derechos constitucionales fundamentales. Sin embargo, no es suficiente la simple amenaza que la actuación estatal pueda representar para los derechos del solicitante.*

Ref.: Expediente T-7324.

Actores: Sociedad Tele-5 Ltda. y los señores Angel María Carrillo Salgado, Gustavo Raúl Cogollo Bernal, Jorge Alfonso Mercado Cepeda y Luis Carlos Rojas Mantilla.

Magistrado Ponente: Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ.

Santafé de Bogotá, D. C., febrero 26 de 1993.

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Eduardo Cifuentes Muñoz, José Gregorio Hernández Galindo y Alejandro Martínez Caballero, ha pronunciado

**EN NOMBRE DEL PUEBLO**

**Y**

**PORMANDATO DE LA CONSTITUCION**

la siguiente:

**SENTENCIA**

en el proceso de tutela T-7324 adelantado por la Sociedad "TELE-5 LTDA." y los señores Angel María Carrillo Salgado, Gustavo Raúl Cogollo Bernal, Jorge Alfonso Mercado Cepeda y Luis Carlos Rojas Mantilla contra el Ministro de Comunicaciones.

## ANTECEDENTES

1. Los señores Angel María Carrillo Salgado, Gustavo Raúl Cogollo Bernal, Jorge Alfonso Mercado Cepeda y Luis Carlos Rojas Mantilla constituyeron por escritura pública elevada ante la Notaría Quinta del Círculo de Barranquilla el 2 de abril de 1992 la sociedad comercial denominada "Telecinco Ltda. - Tele 5".

En la escritura de constitución se determinó así su objeto social:

"Prestar el servicio de televisión a nivel local, regional, nacional e internacional con el fin básico de expresar y difundir pensamientos y opiniones, recibir y transmitir información veraz e imparcial, conforme al artículo 20 de la Constitución Nacional."

Dicha escritura fue inscrita en la Cámara de Comercio de Barranquilla el 14 de abril de 1992.

2. El 15 de julio de 1992, el señor Luis Carlos Rojas Mantilla, en su calidad de representante legal y gerente de la sociedad "Tele 5 Ltda." notificó al Ministro de Comunicaciones, doctor William Jaramillo Gómez, la decisión de la nueva empresa de iniciar la transmisión de su programación de prueba a partir de ese día utilizando el canal 5 de la banda VHF. En su misiva, el Gerente de "Tele 5", informó al señor Ministro de Comunicaciones que al término de 60 días contados a partir del 15 de julio de 1992, "Tele 5" iniciaría una programación regular de 18 horas diarias "basados en los principios universales de franjas de audiencias, horarios de los espacios y clasificación de los programas, según estatutos internos". El representante legal de Tele 5 manifestó igualmente que la sociedad estaba dispuesta a acatar las directrices que le ordenara el organismo del Estado a que se refiere el artículo 76 de la Constitución, cuando dicho ente fuera creado.

3. Algunos días después, el Ministro de Comunicaciones expidió la resolución No. 1191 de julio 24 de 1992, mediante la cual dispuso iniciar de oficio actuación administrativa contra la sociedad "Tele 5" con el fin de establecer una posible infracción a la Constitución y a la ley. El Ministro ordenó en la misma actuación a "Tele 5" abstenerse en forma inmediata de efectuar transmisiones y, en general, de prestar el servicio de televisión. La resolución le fue comunicada al representante legal de la sociedad mediante oficio 485 del mismo 24 de julio.

La mencionada resolución fue notificada al Alcalde de Barranquilla, padre Bernardo Hoyos, y en ella se le solicitó su colaboración en su calidad de máxima autoridad de policía de esa ciudad para hacer cumplir la orden impuesta a la Sociedad "Tele 5", en el sentido de que ésta se abstuviera de utilizar el espectro radioeléctrico para la emisión de señales de televisión.

4. Por considerar que la Resolución 1191/92 era un acto preparatorio no susceptible de recurso alguno ante la jurisdicción contencioso-administrativa, los socios fundadores de "Tele 5 Ltda.", en nombre propio, y el señor Luis Carlos Rojas Mantilla, en calidad de representante legal de la sociedad, interpusieron acción de tutela como mecanismo transitorio contra la decisión proferida por el Ministro de Comunicaciones. Los peticionarios solicitaron se ordenara la inmediata suspensión de la aplicación del acto administrativo. Adicionalmente, los peticionarios solicitaron que se condenara en

abstracto a la Nación colombiana al pago de los perjuicios morales y materiales causados.

Los socios fundadores de "Tele 5 Ltda." y su representante legal consideraron que la determinación adoptada por el Señor Ministro de Comunicaciones había vulnerado sus derechos constitucionales fundamentales de asociación (C. P. art. 38) y las libertades de expresión, opinión, información y de fundar medios masivos de comunicación (C. P. art. 20), su derecho al trabajo (C. P. art. 25) y su derecho al debido proceso.

Los solicitantes argumentaron que el artículo 20 de la Constitución Política de 1991 consagraba el derecho fundamental de fundar medios masivos de comunicación y que éste era un derecho de aplicación inmediata (C. P. art. 85), no supeditado para su ejercicio a reglamentación alguna. Dedujeron de estas normas que el control del espectro electromagnético como bien público inenajenable e imprescriptible (C. P. arts. 75, 101 y 102) no podía ser de tal naturaleza que impidiera el libre ejercicio de la libertad de fundar medios masivos de comunicación (C. P. art. 20).

De otro lado, los solicitantes consideraron que con la entrada en vigencia de la nueva Constitución, todas las normas que le asignaban competencias al Ministro de Comunicaciones para controlar el uso del espectro electromagnético habían quedado automáticamente derogadas por ser contrarias al artículo 76 de la Carta Política. En efecto, para los accionantes, el organismo de derecho público cuya creación ordenó el artículo 76 C. N. era a partir del 5 de julio de 1991, el único competente para intervenir en dicho ámbito. Por tal razón, los peticionarios solicitaron la inaplicación de las normas que sirvieran de fundamento al Ministro de Comunicaciones para ordenar a la sociedad "Tele 5" la suspensión de sus actividades.

Los peticionarios fundaron la legitimidad para instaurar la acción de tutela en el hecho de ser personas naturales titulares de derechos constitucionales fundamentales. Sin embargo, los accionantes agregaron que, en su criterio, la persona jurídica "Tele 5 Ltda." también estaba legitimada para ejercer la defensa de derechos fundamentales propios, independientemente de sus socios, ya que el artículo 86 de la Carta no distinguía entre personas naturales y jurídicas.

5. El Tribunal Administrativo del Atlántico, mediante sentencia de septiembre 9 de 1992, concedió la tutela y ordenó al Ministro de Comunicaciones suspender en forma inmediata la aplicación de la resolución acusada. El tribunal declaró igualmente la inaplicación de las Leyes 42 de 1985, 72 de 1989 y 14 de 1991, así como el Decreto-ley 1900 de 1990, por encontrarlos incompatibles con los artículos 20, 25 y 38 de la Constitución. Ordenó, además, a la Nación colombiana indemnizar a cada uno de los socios fundadores de "Tele 5 Ltda." y a la sociedad misma los perjuicios morales y materiales ocasionados por la decisión contenida en la Resolución 1191 de julio 24 de 1992. El Tribunal advirtió por último que los efectos de su fallo sólo permanecerían vigentes "durante el término que la autoridad judicial competente utilice para decidir de fondo sobre la acción que instauren los afectados", a quienes les concedió el término de cuatro meses para acudir a esa otra vía.

En concepto del Tribunal Administrativo del Atlántico las órdenes impartidas por el Ministro de Comunicaciones hacían inocho el derecho a la libre asociación de los socios fundadores de la Compañía "Tele 5 Ltda.", y vulneraban los derechos conteni-

## T-081/93

dos en el artículo 20 de la Carta, consagrados como derechos de aplicación inmediata en el artículo 85 *ibidem*:

“La Resolución 1191 del 24 de julio de 1992 proferida por el Ministro de Comunicaciones mediante la cual se ordena a la sociedad Telecinco Ltda. abstenerse de efectuar transmisiones de señales de televisión, viola derechos fundamentales de los actores, ya que de consumarse hace inócua el derecho de libre asociación para el desarrollo de la actividad específica y particular que tiene a su cargo la Sociedad Telecinco Ltda., y con ello vulnera gravemente e impide la posibilidad de las personas integrantes de la persona jurídica a acceder a un trabajo en condiciones dignas y justas, amén de que con ello también impide la libertad de expresar y difundir el pensamiento y opiniones de informar y de fundar medios masivos de comunicación. Al obstruir el desarrollo de tales libertades, derechos y garantías no hay lugar a hesitación, que se está causando también un perjuicio irremediable, sólo subsanable mediante la declaratoria de viabilidad de la acción de tutela como mecanismo transitorio para evitarlo.

“La inmediatez en la aplicación del art. 20 de la Constitución Nacional consagrada en el art. 85 *ibidem*, hace todavía más imperativa la procedencia de la tutela impetrada como mecanismo transitorio con el fin de evitar un daño irremediable.”

El fallador de primera instancia estimó procedente la acción de tutela por encontrarse los peticionarios frente a un perjuicio irremediable, ante la imposibilidad de trabajar y obtener así los medios de subsistencia para ellos y sus familias, sin que el daño pudiera ser reparado de modo alguno, salvo en virtud de la indemnización de perjuicios. El Tribunal Administrativo de Barranquilla acogió además el argumento de los accionantes en el sentido de calificar la Resolución 1191/92 como un acto preparatorio o de trámite, contra el cual no procedían los recursos de la vía gubernativa sino excepcionalmente las acciones contencioso-administrativas, razón suficiente para aceptar la procedencia de la tutela como medio más expedito de protección.

Los Magistrados Luis Eduardo Cerra Jiménez y Gabriel Eduardo Martelo discreparon de la decisión y, en estas condiciones, el conjuer sorteado conceptuó en favor del otorgamiento de la tutela. En su salvamento de voto, los magistrados consideraron que la libertad reconocida a las personas en el artículo 20 de la Constitución no es absoluta cuando su ejercicio demanda la utilización del *espectro electromagnético*. Para ellos, en tal evento, el Estado debe autorizar, con arreglo a la ley, la utilización de dicho espectro, el cual está sometido a su control. Adicionalmente los dos Magistrados, estimaron que la resolución acusada era un verdadero acto administrativo y por lo tanto susceptible de las acciones contenciosas, sin ser procedente la interposición de la acción de tutela, de carácter puramente residual.

6. Tanto el señor Ministro de Comunicaciones como una delegada del Ministerio Público impugnaron la decisión de primera instancia.

El señor Ministro, por intermedio de apoderada judicial, solicitó la declaración de improcedencia de la tutela. Consideró que la Resolución 1191 de 1992 era un acto de trámite, contra el cual no procedía esta acción según el artículo 3º del Decreto 306 de 1992. La apoderada del Ministerio argumentó que el fallador de primera instancia no había desvirtuado la competencia del Ministro de Comunicaciones para ejercer el control sobre la utilización del espacio electromagnético y que, por disponer los

peticionarios de las acciones contencioso-administrativas y no padecer ningún perjuicio irremediable, la acción de tutela era igualmente improcedente.

La apoderada del Ministro de Comunicaciones adujo que la libertad de fundar medios masivos de comunicación no era un derecho absoluto cuando para su ejercicio se debe utilizar el espacio electromagnético. Para la apoderada la interpretación armónica de la Carta Fundamental exige aceptar la limitación del alcance del artículo 20 por los artículos 75, 76 y 77.

Finalmente, según la representante del Ministerio, la no creación hasta el momento del organismo estatuido en el artículo 76 de la Constitución no significa que el Estado renuncie a su deber de ejercer control sobre la utilización del espectro electromagnético. A su juicio, de accederse a las pretensiones de la sociedad "Tele 5 Ltda.", se crearía un precedente para que cualquier persona en el futuro se arrogara la facultad de realizar emisiones de televisión, generando una guerra en el uso de este recurso.

Por su parte, la agente del Ministerio Público luego de similares consideraciones sostuvo que la resolución cuestionada afectaba a la persona jurídica "Tele 5 Ltda.", y no a las personas naturales que la constituyeron. Según su criterio sólo las personas naturales podían ser titulares de derechos constitucionales fundamentales, hecho que obligaba a la empresa "Tele 5 Ltda." a acudir a las acciones contencioso-administrativas.

7. La Sala Plena del Consejo de Estado, mediante sentencia del 20 de octubre de 1992, revocó el fallo de primera instancia y declaró improcedente la tutela solicitada. El Consejo de Estado basó su decisión en argumentos tanto procesales como sustanciales.

El fallador de segunda instancia acogió el argumento del Ministerio Público en el sentido de ser "Tele 5" la verdadera y única peticionaria de la acción, sin que la persona jurídica pudiera ser titular de derechos fundamentales por ser éstos exclusivos de la naturaleza humana. En concepto de la mayoría de los Consejeros de Estado, por carecer los entes colectivos de una "existencia natural", no gozan de los así llamados derechos humanos y, por lo tanto, carecen de legitimidad para apelar a medios de defensa enderezados específicamente a la protección de este tipo de derechos.

Según la Sala Plena del Consejo de Estado, la orden de inaplicación de las normas que rigen el ámbito de las comunicaciones impartida por el tribunal de primera instancia constituyó una ligereza. En su concepto, dichas normas no habían sido derogadas por la Constitución Política de 1991. En este orden de ideas, no era procedente tramitar una acción de tutela contra un acto administrativo que iniciaba una investigación, pues tal acto tenía plena justificación legal, amén de que el artículo 3º del Decreto 306 de 1992 así lo declaraba.

La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo sostuvo en su sentencia el argumento sustancial según el cual ningún derecho constitucional puede ser ejercido en forma absoluta e ilimitada. El Consejo de Estado consideró que los artículos 75, 76, 101 y 102 de la Constitución eran tributarios de una larga tradición doctrinal y jurisprudencial que justificaba la prerrogativa del Estado sobre el espectro electromagnético, como bien de uso público e integrante del Territorio Nacional (C. P. art. 101).

Los honorables Consejeros de Estado, doctores Miguel González Rodríguez, Alvaro Lecompte Luna, Carmelo Martínez Conn, Libardo Rodríguez Rodríguez,

Daniel Suárez Hernández y Julio César Uribe Acosta aclararon su voto frente a la sentencia de la Sala Plena del Consejo de Estado por considerar que las personas jurídicas sí eran titulares de algunos derechos fundamentales y por lo tanto estaban legitimadas para incoar la acción de tutela.

8. Agotado el trámite de la segunda instancia, el Consejo de Estado remitió el expediente a la Corte Constitucional y, previa selección y reparto, correspondió a la Sala II su conocimiento.

#### FUNDAMENTOS JURIDICOS

##### **Las personas jurídicas son titulares de derechos fundamentales**

1. Esta Corporación ha sentado una doctrina constitucional uniforme en torno a la posibilidad de que las personas jurídicas sean titulares de derechos fundamentales.<sup>1</sup>

La voluntad del constituyente (C. P. arts. 14, 38, 39), el criterio flexible para la determinación de la fundamentalidad de un derecho según las circunstancias concretas del caso y las diversas consideraciones prácticas, llevan a afirmar que las personas jurídicas -incluso de derecho público- son titulares de algunos derechos fundamentales, entre ellos -por vía de simple ilustración-, los derechos de defensa y debido proceso, consagrados en el artículo 29 de la Constitución. En consecuencia, esta Sala reitera la doctrina constitucional que sostiene la titularidad de algunos derechos fundamentales en cabeza de las personas jurídicas.

##### **Libertad de fundar medios masivos de comunicación: ¿derecho fundamental de aplicación inmediata?**

2. Una interpretación gramatical permite sostener que la libertad de fundar medios masivos de comunicación es un derecho fundamental de aplicación inmediata. Esta afirmación se desprende de los artículos 20 y 85 de la Constitución Política y de los debates en la Asamblea Nacional Constituyente, donde fue claro el propósito de proteger especialmente el pluralismo informativo y promover la libertad de expresión, pensamiento, opinión e información, de conformidad con el principio de la democracia participativa.

En efecto, la libertad de fundar medios masivos de comunicación es, en principio, un derecho de aplicación inmediata por no establecer el artículo 20 de la Carta ninguna reserva de ley, y no diferenciar su artículo 85 entre los derechos contenidos en dicho artículo 20 al predicar de todos ellos su carácter de aplicación inmediata. No obstante, la *naturaleza de las cosas* impone establecer algunas distinciones entre los diversos medios masivos de comunicación con miras a armonizar el contenido de estos artículos con las demás normas de la Constitución.

A través de los medios masivos de comunicación se difunde la información bien sea en forma escrita, oral o audiovisual. En tal sentido, la libertad de fundar estos medios sugeriría la libertad de transmitir o emitir información con independencia del medio utilizado para ello. No obstante, la modalidad del medio de comunicación no es irrelevante para el ejercicio de los derechos a expresar, opinar e informar. Mientras que

<sup>1</sup> Corte Constitucional. Sentencias T-411/92, T-418/92, T-430/92, T-443/92, T-460/92, T-463/92 y T-551/92.

en algunos casos sólo es suficiente con disponer del recurso económico para difundir su pensamiento u opinión -prensa escrita-, en otros se deben utilizar bienes de uso público para ejercer los derechos propios de esta actividad. Esta distinción es importante en lo que respecta al reconocimiento del carácter de derecho de aplicación inmediata de la libertad de fundar medios masivos de comunicación, ya que los medios masivos de comunicación que utilizan el espectro electromagnético tienen un tratamiento jurídico especial.

### **Espectro electromagnético: definición y características**

3. El espectro electromagnético es un bien público inalienable e imprescriptible, sujeto a la gestión y control del Estado (C. P. art. 75).

Técnicamente, el espectro electromagnético es una franja de espacio alrededor de la tierra a través de la cual se desplazan las ondas radioeléctricas que portan diversos mensajes sonoros o visuales. Su importancia reside en ser un bien con aptitud para transportar información e imágenes a corta y larga distancia. Las restricciones a su uso obedecen a limitaciones normativas, técnicas y físicas que deben ser respetadas para evitar abusos del derecho, interferencias o prácticas monopolísticas.

Las limitaciones normativas al uso del espectro electromagnético por los particulares obedecen a que éste es parte del territorio colombiano (C. P. art. 101), y pertenece por tanto a la Nación (C. P. art. 102). Razones de soberanía y de seguridad, así como los principios de pluralismo informativo, democracia participativa e igualdad, justifican la intervención estatal en las actividades que hacen uso de este bien público en el ejercicio de sus derechos fundamentales.

De otra parte, factores geográficos, económicos y tecnológicos hacen indispensable la intervención estatal con miras a garantizar las condiciones óptimas de transmisión y de uso adecuado de este bien público.

La apropiación del espacio electromagnético no hace parte de la capacidad patrimonial y de la autonomía negocial de los particulares. Tampoco pueden los particulares pretender adquirir su dominio mediante prescripción. La voluntad constituyente se expresó inequívocamente en el sentido de definir el espectro electromagnético como un bien de uso público inalienable e imprescriptible.

La intervención estatal -gestión y control- en el ámbito de las comunicaciones responde al ejercicio de la potestad del Estado para regular lo que está dentro de su territorio, garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso al uso del espectro electromagnético y evitar las prácticas monopolísticas. Los medios masivos de comunicación que utilizan este bien están sujetos en su funcionamiento a la gestión y al control del Estado.

La gestión del Estado en materia del uso del espectro electromagnético (C. P. art. 75) se estructura mediante la dirección y el control que éste ejerce sobre los servicios de televisión (C. P. art. 76).

La gestión estatal en el uso del espectro electromagnético tiene como finalidad mantener las condiciones óptimas que hagan posible la transmisión de información, el pluralismo informativo y la competencia. Hasta el presente los operadores no han tenido la facultad de emitir ondas radioeléctricas contentivas de información sonora y



visual, debiendo proceder al arrendamiento de los espacios televisivos. Con la Constitución de 1991, la emisión puede realizarse por los particulares, previa autorización del Estado, mediante el sistema de concesiones.

La concesión del uso de una frecuencia para transmitir información es una facultad del Estado que se desprende de su función de gestión (C. P. art. 75). Solamente mediante el mecanismo de autorizaciones previas es posible garantizar el cumplimiento de los fines sociales del Estado, el uso técnicamente adecuado del espectro y la igualdad de oportunidades en su acceso.

El principio de interpretación que exige armonizar las normas de la Carta de manera que el pleno sentido normativo se deduzca de la intelección sistemática del conjunto, obliga al intérprete a construir los ámbitos de la libertad de fundar medios masivos de comunicación y de los derechos de expresión, pensamiento e información (C. P. art. 20) sin exceder los límites y respetando las condiciones fijadas -unos y otras- por el mismo constituyente en los artículos 2, 75, 76, 77, 101 y 102 de la Carta.

#### **Regulación y dirección de la política en materia de televisión**

4. Los servicios de televisión en cuanto utilizan el espectro electromagnético -bien público- están sujetos a la regulación y vigilancia por parte del Estado.

El ejercicio de los derechos fundamentales de informar y fundar medios masivos de comunicación que utilizan el espectro electromagnético no es libre. Por el contrario, requiere la intervención estatal en razón del carácter de bien público que ostenta el espectro electromagnético y, además, con el objeto de preservar y desarrollar las finalidades sociales inherentes a los servicios televisivos.

La potestad estatal de intervenir en materia del uso del espectro electromagnético no es ilimitada. El legislador al regular la materia está sujeto a lo dispuesto en los tratados internacionales (C. P. art. 93) que garantizan los derechos fundamentales tanto del emisor como del receptor de la información.

La Convención Americana de Derechos Humanos prohíbe en su artículo 13 numeral 3º el ejercicio abusivo del control estatal o privado sobre los medios masivos de comunicación:

“3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación o circulación de ideas u opiniones.”<sup>2</sup>

En igual sentido el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos admite la fijación legal de restricciones al ejercicio del derecho a la libertad de expresión, siempre que ellas sean necesarias para asegurar el respeto de los derechos o la reputación de los demás, o para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas, hasta el punto de hacer obligatorio para el legislador la prohibición de toda

<sup>2</sup> Aprobada por Ley 74 de 1968.

apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia (artículos 19 y 20).

Los servicios de televisión tienen funciones culturales, recreativas e informativas. Los particulares que producen y emiten programas de televisión están sujetos al cumplimiento de los fines sociales del Estado.

**Tránsito y desarrollo constitucional: inconstitucionalidad sobreviniente y competencias del Ministerio de Comunicaciones**

5. La redacción de normas constitucionales en tiempo verbal futuro en materia de funciones o competencias, presupone, excepto disposición en contrario, un proyecto a realizar y correlativamente la conservación de estructuras del pasado mientras el cambio constitucional pueda ser llevado a cabo. Este es precisamente el caso de las competencias del Ministerio de Comunicaciones, atribuidas de tiempo atrás por la ley, particularmente en relación con el control de la utilización del espectro electromagnético, las cuales permanecen vigentes hasta tanto sea creado el nuevo organismo contemplado en la Constitución.

No obstante, las normas constitucionales no deben correr el riesgo de quedarse escritas, porque ello llevaría indefectiblemente a la pérdida de su valor normativo, y a la renuncia de la pretensión de reformar la estructura social para alcanzar los valores y fines inspiradores del ordenamiento constitucional (C. P. Preámbulo).

Los fines esenciales del Estado (C. P. art. 2) imponen al órgano legislativo el deber de llevar a cabo, en un plazo razonable las reformas y desarrollos, legales necesarios para garantizar la efectividad de las decisiones del Constituyente. De no hacerlo, se incurriría en una *inconstitucionalidad por omisión* cuya gravedad puede medirse considerando los derechos individuales y sociales que en este caso sólo adquirirían "aplicabilidad inmediata" a partir de la adopción de la norma legal.

**Acto preparatorio y acción de tutela como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable**

6. La resolución por medio de la cual se decide iniciar una investigación administrativa a una persona o entidad como consecuencia de la posible infracción de la Constitución o la ley es un acto preparatorio no susceptible de recursos ante la justicia contencioso administrativa. La acción de tutela sería procedente respecto de este tipo actuaciones si se demuestra la vulneración de derechos constitucionales fundamentales. Sin embargo, no es suficiente la simple amenaza que la actuación estatal pueda representar para los derechos del solicitante (D. 306 de 1992, art. 3º). En el presente caso, existe una restricción constitucionalmente fundada a los derechos fundamentales de los peticionarios y, por lo tanto, no hay lugar a reconocer una vulneración de los mismos.

**DECISION**

En mérito de lo expuesto, la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional,

**R E S U E L V E :**

Primero. CONFIRMAR, pero por los motivos expuestos en los fundamentos jurídicos de esta providencia, la sentencia de la Sala Plena del Consejo de Estado del 20

## **T-081/93**

de octubre de 1992, por la cual se revocó la sentencia de septiembre 9 de 1992, proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico que concediera la tutela solicitada por los peticionarios.

Segundo. LIBRESE comunicación al Tribunal Administrativo del Atlántico, con miras a que se surta la notificación de esta providencia, según lo establecido en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, Magistrado Ponente

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO, Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO, Secretaria General

Sentencia aprobada por la Sala Segunda de Revisión, en la ciudad de Santafé de Bogotá, D. C., a los veintiséis (26) días del mes de febrero de mil novecientos noventa y tres (1993).

**SENTENCIA No. T-090  
de febrero 26 de 1993**

**ACCION DE TUTELA-Titularidad**

*En principio, es necesario tutelar los derechos constitucionales fundamentales de las personas jurídicas, no per se, sino en tanto que vehículo para garantizar los derechos constitucionales fundamentales de las personas naturales, en caso concreto, a criterio razonable del Juez de Tutela. Las personas jurídicas son, ciertamente, titulares de la acción de tutela.*

**TUTELA CONTRA SENTENCIAS-Improcedencia**

*La acción de tutela contra sentencias sólo procede como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. En el caso concreto se invoca la tutela contra una providencia judicial, emanada del Consejo de Estado. Siendo éste un caso de tutela contra sentencias y no tratándose de un mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, no procede la acción de tutela.*

Ref.: Expediente T-5287.

Peticionario: Corporación de Ahorro y Vivienda Colpatria S.A.

Procedencia: Consejo de Estado.

Magistrado Ponente: Dr. ALEJANDRO MÁRTINEZ CABALLERO.

Santafé de Bogotá D. C., febrero veintiséis (26) de mil novecientos noventa y tres (1993).

La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, compuesta por los Magistrados Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz y Simón Rodríguez,

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

ha pronunciado la siguiente:

SENTENCIA

en proceso de tutela identificado con el número de radicación T-5287, adelantado por la Corporación de Ahorro y Vivienda Colpatria "Upac Colpatria".

I. ANTECEDENTES

Con base en los artículos 86 de la Constitución Política y 33 del Decreto 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.

Por reparto le correspondió el presente negocio a esta Sala, la cual recibió formalmente el expediente el día 17 de septiembre del presente año.

De conformidad con el artículo 34 del Decreto 2591, esta Sala de Revisión de la Corte entra a dictar sentencia de revisión.

1. **Solicitud**

La Corporación de Ahorro y Vivienda Colpatria, presentó ante el Consejo de Estado una solicitud de tutela contra las decisiones gubernativas emanadas de la Administración de Impuestos Nacionales y las jurisdiccionales dictadas por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y por el Consejo de Estado, que tuvieron que ver con la liquidación de renta y que a su juicio vulneraron los derechos fundamentales al debido proceso (C. P. art. 29), no confiscación (C. P. art. 34) y propiedad privada (C. P. art. 53).

El petente estima vulnerado el derecho al debido proceso porque toda la investigación se basó en un acta que adolece de los requisitos mínimos que le otorgan validez a una prueba, por lo que el trámite posterior fue afectado seriamente, incluyendo la sentencia tanto del Tribunal Administrativo de Cundinamarca como la del Consejo de Estado.

Considera Colpatria que se ha violado su derecho a la no confiscación consagrado en la Constitución Política en su artículo 34, pues se ha procedido a una verdadera confiscación del patrimonio líquido del contribuyente, disfrazado de simple liquidación tributaria, debido a que el monto de los impuestos fijados y cobrados por la Administración Pública superó lo realmente debido por la sociedad.

Y respecto al derecho a la propiedad, en desarrollo de las medidas tomadas por la Administración de Impuestos Nacionales.

La argumentación de la acción de tutela se originó en los siguientes hechos:

1. La sociedad accionante presentó su liquidación de impuesto a la renta en el año de 1981 sobre el año gravable de 1980.

2. La liquidación del impuesto a la renta fue revisada por la Administración de Impuestos Nacionales encontrando ésta que no se ajustaba a la realidad fiscal de la sociedad. Por lo tanto la Administración de Impuestos ordenó su modificación desestimando el pasivo y determinando la renta por el "Sistema Especial de Comparación Patrimonial", con fundamento en el Decreto 2053 de 1974 artículo 74 y en el artículo 91 del Decreto 187 de 1975, pues los pasivos que se relacionaron en la declaración de renta no se encontraban justificados dentro de los libros de contabilidad y en consecuencia debían desestimarse.

El artículo 74 del Decreto 2053 de 1974, consagra lo siguiente en su inciso final:

“...Cuando de las informaciones de la declaración no apareciere la explicación completa del aumento patrimonial, *deberá requerirse al contribuyente*, para que explique y demuestre las causas del aumento, dándole para hacerlo un plazo mínimo de quince días hábiles” (cursivas no originales).

3. En marzo de 1983 la sección de auditoría externa de la Administración de Impuestos Nacionales, practicó a la Corporación de Ahorro y Vivienda Colpatria el “Requerimiento Especial”. En desarrollo de éste, se comisionó a un funcionario de la Administración de Impuestos para que verificara en los libros de contabilidad, comprobantes y demás anexos lo relacionado con la declaración de renta, teniendo en cuenta los cruces de información que se relacionaron en la declaración privada.

De la visita se concluyó que la sociedad no tenía sus libros de contabilidad al día y que esa ausencia daría como resultado un indicio en su contra. Frente a este hecho la sociedad accionante declaró que no conocía el informe, además no se le dio explicación alguna acerca de él y de que no son “los libros” los que no se encontraban al día sino que se trataba de “un libro”, lo que no significaba incumplimiento legal.

4. En junio de 1983, Colpatria dio respuesta al “Requerimiento Especial” y solicitó que se declarara su nulidad, por las razones antes expuestas. Para ello acompañó certificación del revisor fiscal de la sociedad en la que se expresaba que ésta poseía los libros de contabilidad debidamente registrados en la Cámara de Comercio de Bogotá y que los registros en ellos efectuados se encuentran debidamente repaldados con los comprobantes internos y externos. Además afirmó la sociedad en relación con las operaciones realizadas con terceros, los pasivos que fueron rechazados, éstos sí se encontraban dentro de la contabilidad de la sociedad.

Agrega Colpatria que esta certificación se debe presumir como cierta, según lo establecen los artículos 98 de la Ley 9ª de 1983 y 9ª de la Ley 145 de 1960.

5. En agosto de 1983, la Administración de Impuestos realizó la liquidación de renta oficial, en la que efectivamente fueron desestimados los pasivos declarados por la sociedad accionante en la declaración de renta privada.

6. En octubre de 1983 la Corporación de Ahorro y Vivienda Colpatria interpuso el recurso de “Reconsideración” ante la División de Recursos Tributarios de la Administración de Impuestos Nacionales, el cual confirmó en todos sus apartes la liquidación de renta realizada por la entidad acusada.

7. En junio de 1985, la sociedad aquí accionante solicitó ante el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca la declaración de nulidad y restablecimiento del derecho del acto administrativo por medio del cual se le impuso la declaración de renta oficial.

Además de los argumentos utilizados ante la Administración de Impuestos Nacionales para agotar la vía gubernativa, la sociedad ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca esgrimió los siguientes argumentos:

a) Según el artículo 42 de la Ley 52 de 1977, el “Requerimiento Especial” debe contener la explicación de las razones por las cuales se pretende modificar la declara-

## T-090/93

ción de renta privada, cosa que no sucedió con el requerimiento hecho a la sociedad accionante;

b) Según los artículos 33 y 57 de la misma ley, será nulo el acto de liquidación del impuesto cuando se omita el requerimiento previo a la liquidación, pues el acta de visita que sirvió de sustento a tal requerimiento no fue conocida en ningún momento por la declarante, convirtiéndose en una prueba incontrovertible y secreta, violando abiertamente el derecho de defensa.

8. Con sentencia 26 de noviembre de 1988, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca resolvió la petición de nulidad de la siguiente manera:

Denegó las súplicas de la demanda, en primer término por que la presunción de veracidad que cobijaba la declaración de renta quedó desvirtuada con el hecho de haberse encontrado atrasados los libros de contabilidad.

Segundo, respecto al cargo formulado por la Administración de Impuestos, por no haber puesto a disposición de la demandante el acta sobre la cual se ha venido discutiendo, precisa el Tribunal que teniendo en cuenta que la visita se llevó a cabo como resultado de la facultad investigativa de la Administración y no fue solicitada por la contribuyente, no es aplicable el artículo 92 del Decreto 1651 de 1961.

Según el artículo 116 del Decreto 187 de 1975, la liquidación por el sistema de comparación de patrimonio no se efectuará cuando se demuestre la existencia del pasivo, lo que no sucedió en el caso.

Esta decisión del Tribunal fue apelada ante el Consejo de Estado y la Corporación confirmó la sentencia, porque el balance en que se fundamentó la contabilidad de la sociedad recurrente, no se llevó como lo ordenaba la ley y no es posible admitir como prueba la certificación del revisor fiscal, pues los libros de contabilidad no fueron presentados oportunamente y perdieron toda su validez. Igualmente, mientras no se demuestre el pasivo objeto de la discusión por otros medios probatorios no podrá tenerse como tal el declarado por la sociedad.

En junio de 1991, La Corporación de Ahorro y Vivienda elevó ante el Consejo de Estado el recurso de súplica contra la sentencia proferida por la misma Corporación, en la que se negaron las pretensiones de la demandante.

11. Con sentencia de 17 de noviembre de 1992, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo dio respuesta al recurso interpuesto, de la siguiente manera:

La contabilidad, así esté asentada en varios libros, es un todo integral. Por tanto, si al momento de practicarse la visita, la contabilidad no se encontraba al día, cualquier certificación que pretenda darle el carácter de veracidad a una contabilidad viciada, resulta también viciada.

La Sala Plena consideró que no es cierto el cargo referente a no habersele dado publicidad y oportunidad de contradicción a las pruebas, pues de la lectura de la historia procesal, no se encuentra "ni el menor atisbo".

Advierte la Sala que se hizo caso omiso a la presunción de veracidad que imprime la declaración del revisor fiscal y que ello se debe a que la sentencia suplicada

corresponde al año de 1980, tiempo para el cual se había producido la reforma tributaria de 1974 y 1977 que introdujeron modificaciones al régimen de pruebas.

Así mismo el sistema aplicado para la liquidación de renta fue el correcto y no se apartó en ningún momento de la ley, pues éste debe ser utilizado cuando no se demuestre por los medios adecuados de prueba la existencia de los pasivos, los que en el caso *sub lite* no se pudieron demostrar, por atraso en los libros.

2. Fallo del Consejo de Estado -Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta-, sentencia de 4 de septiembre de 1992.

El Consejo de Estado deniega la tutela formulada por la Corporación de Ahorro y Vivienda Colpatria "UPAC Colpatria", por los siguientes tres motivos:

1. Por ejercitarse la acción en representación de una persona colectiva, no puede conceder la tutela ya que los únicos titulares de los derechos fundamentales son los hombres individualmente considerados y no las personas de creación meramente artificial.

2. En repetidas ocasiones ha sostenido la Sala Contencioso-Administrativa del Consejo de Estado, que cada una de sus Secciones y la Sala Plena son titulares de funciones jurisdiccionales que ejercen separadamente y como máximo tribunal, por lo que no es admisible que ninguna de ellas actúe como superior jerárquico de otra para conocer posteriormente de lo que ésta haya decidido.

Así mismo en reiteradas oportunidades ha dicho que la acción de tutela no cabe contra sentencias y demás providencias judiciales, ejecutoriadas o no, pues se permitiría con ese hecho socavar la certeza que imprimen las decisiones judiciales.

## II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

### 1. Competencia

Es competente esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional para proferir sentencia de 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, 34, 35 y 36 del Decreto número 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. Las personas jurídicas como titulares de la acción de tutela

El artículo 86 de la Constitución establece que toda persona tendrá acción de tutela, así:

*"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"* (cursivas fuera del texto).



## T-090/93

El artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 establece:

*“La acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquier persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante...”* (cursivas fuera del texto).

Sobre este particular la Sala Plena de la Corte Constitucional determinó el sentido y alcance de la expresión “persona”, así:

En el derecho colombiano se distinguen dos tipos de personas, a saber: las personas naturales y las personas jurídicas (artículo 73 del Código Civil).

a) Personas naturales: son absolutamente todos los seres humanos (artículo 74 del Código Civil);

b) La persona jurídica: el artículo 633 del Código Civil las define de la siguiente manera:

*“Se llama persona jurídica, una persona ficticia, capaz de ejercer derechos y contraer obligaciones civiles, y de ser respetada judicial y extrajudicialmente.”*

Para los efectos relacionados con la titularidad de la acción de tutela se debe entender que existen derechos fundamentales que se predicán exclusivamente de la persona humana, como el derecho a la vida y la exclusión de la pena de muerte (artículo 11); prohibición de desaparición forzada, torturas, tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (artículo 12); el derecho a la intimidad familiar (artículo 15); entre otros.

Pero otros derechos ya no son exclusivos de los individuos aisladamente considerados, sino también en cuanto se encuentran insertos en grupos y organizaciones, cuya finalidad sea específicamente la de defender determinados ámbitos de libertad o realizar los intereses comunes.

En consecuencia, en principio, es necesario tutelar los derechos constitucionales fundamentales de las personas jurídicas, no per se, sino en tanto que vehículo para garantizar los derechos constitucionales fundamentales de las personas naturales, en caso concreto, a criterio razonable del Juez de Tutela.

Otros derechos constitucionales fundamentales, sin embargo, las personas jurídicas los poseen directamente: es el caso de la inviolabilidad de la correspondencia y demás formas de comunicación privada (C. P. artículo 15), o la libertad de asociación sindical (C. P. artículo 38), el debido proceso (C. P. artículo 29), entre otros.

Luego las personas jurídicas poseen derechos constitucionales fundamentales por dos vías:

a. Indirectamente: cuando la esencialidad de la protección gira alrededor de la tutela de los derechos constitucionales fundamentales de las personas naturales asociadas.

b. Directamente: cuando las personas jurídicas son titulares de derechos fundamentales no porque actúan en sustitución de sus miembros, sino que lo son por sí mismas, siempre, claro está, que esos derechos por su naturaleza sean ejercitables por ellas mismas<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Sentencia C-003 de 1993 de la Sala Plena de la Corte Constitucional, de fecha enero 14 de 1993.

En consecuencia esta Sala reitera la jurisprudencia establecida y concluye que *las personas jurídicas son, ciertamente, titulares de la acción de tutela.*

Según el artículo 243 de la Constitución Política, hace tránsito a cosa juzgada constitucional y es criterio auxiliar obligatorio para los jueces, de conformidad con el artículo 23 del Decreto 2067 de 1991.

### **3. De la tutela contra actuaciones administrativas**

El artículo 86 de la Constitución Política consagra que la acción de tutela no procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial.

En el caso concreto, se trató del cuestionamiento de un acto administrativo que por su naturaleza, tiene defensa judicial, como lo disponen los artículos 82 y 83 del Código Contencioso Administrativo.

Dicho medio fue ejercido por la Sociedad Colpatria cuando solicitó ante el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca la declaración de nulidad y restablecimiento del derecho.

Por lo tanto no procede la acción de tutela contra actos administrativos, ya que dichos actos contaban, como en efecto contaron, con otros medios de defensa judicial.

### **4. De la tutela contra sentencias**

En fallo proferido el 1º de octubre de 1992, la Corte Constitucional en Sala Plena declaró inexecutable los artículos 11, 12 y 40 del Decreto 2591 de 1991, que regulaban la acción de tutela contra sentencias. En aquella oportunidad se afirmó que la acción de tutela contra sentencias sólo procedía como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

En el caso concreto se invoca la tutela contra una providencia judicial, emanada del Consejo de Estado, de fecha 14 de junio de 1991, dictada por la Sección Cuarta de la Sala Contencioso-Administrativa en el proceso tributario seguido seguido por la Corporación de Ahorro y Vivienda Colpatria "UPAC Colpatria" contra la liquidación del impuesto sobre la renta por el año fiscal de 1980.

Esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional, acogiendo la decisión de la Sala Plena, inscribe esta Sentencia de Revisión a lo ya establecido sobre la tutela contra sentencias.

Así las cosas, siendo este un caso de tutela contra sentencias y no tratándose de un mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional concluye que no procede la acción de tutela.

En mérito de lo expuesto, la Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional,

#### **R E S U E L V E :**

Primero. CONFIRMAR la Sentencia proferida por el Consejo de Estado -Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta-, con las aclaraciones expuestas en la parte motiva de esta Sentencia.

Segundo. A través de la Secretaría General de la Corte Constitucional, ENVIAR copia de esta Sentencia al Consejo de Estado -Sala de lo Contencioso Administrativo,

**T-090/93**

Sección Cuarta-, al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, a la Sociedad Corporación de Ahorro y Vivienda Colpatria "UPAC Colpatria" y a la Administración de Impuestos Nacionales.

Cópiese, publíquese, comuníquese a quien corresponda, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, Magistrado Sustanciador

FABIO MORON DIAZ, Magistrado

SIMON RODRIGUEZ RODRIGUEZ, Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO, Secretaria General

**SENTENCIA No. T-091  
de febrero 26 de 1993**

**AUTORIDAD PUBLICA/SERVIDORES PUBLICOS/ACCION DE TUTELA**

*El término "autoridades públicas" se reserva para designar aquellos servidores públicos llamados a ejercer, dentro del ordenamiento jurídico que define sus funciones o competencias, poder de mando o decisión, cuyas determinaciones, por tanto, afectan a los gobernados. Dentro de esta perspectiva, la acción de tutela ha de dirigirse en contra de la autoridad pública o del particular que amenace o vulnere el derecho constitucional fundamental debiendo el solicitante, en todo caso, procurar con la mayor precisión la designación de la entidad o persona que considere causante del agravio a su derecho.*

**ACCION DE TUTELA-Informalidad/JUEZ DE TUTELA-Facultades**

*La informalidad que preside la concepción de la acción de tutela como mecanismo protector de los derechos constitucionales fundamentales al que la persona acude "con prescindencia de su edad, origen, raza, nivel económico, social o profesional y, sin que para tramitarla y decidirla sean indispensables los requisitos formales ni las fórmulas exactas y ni siquiera un escrito por cuanto puede ser verbal". Tiene complemento necesario en los poderes reconocidos a los jueces encargados de su conocimiento, poderes encaminados, en el aspecto que se examina, a recoger los datos preliminares que le permitan al funcionario judicial proveer acerca de la defensa, garantía y efectividad de los derechos constitucionales fundamentales.*

**LEGITIMACION POR PASIVA**

*Aun cuando la duda e incluso la certeza acerca de la equivocación en que ha incurrido el accionante, le asistan al juez desde un primer momento, de todos modos se habrá de proveer sobre la notificación a la autoridad, persona u órgano al que el peticionario haya atribuido la vulneración o amenaza de su derecho constitucional fundamental porque su comparecencia a la actuación se torna indispensable no sólo para garantizarle el derecho de defensa que le corresponde, sino también para hacer claridad sobre la eventual duda que, finalmente, puede resultar infundada y, además, porque en caso de no serlo, su concurso es necesario en orden a establecer quien pudo vulnerar o amenazar el derecho; es probable que el órgano, autoridad o persona inicialmente implicada demuestre simplemente su ajenidad, desvinculándose de tal*

*modo; pero también lo es que además señale a otro órgano, autoridad o persona como causante del agravio. Cuando el juez avoca el conocimiento de una acción de tutela de tal manera formulada debe notificarla a las autoridades, personas u organismos implicados y adelantar la actuación correspondiente para esclarecer meridianamente si el actor dirigió su pedimento contra uno de los invocados o contra todos.*

### **ACCION DE TUTELA-Improcedencia/MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL**

*Los derechos que aduce, no son constitucionales fundamentales y en caso de ser titular de los mismos, comparte esta Corte la decisión del juzgado en el sentido de que el accionante dispone de otros medios de defensa judicial para hacerlos efectivos pudiendo, ante el no reconocimiento de la pensión de invalidez "agotar las vías judiciales ordinarias o contenciosas administrativas según sea trabajador o empleado particular u oficial" solución que igualmente es pertinente respecto de la indemnización por incapacidad laboral.*

Ref.: Expediente No. T-5783.

Acción de tutela presentada ante el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Cúcuta contra el Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil -Aeropuerto Camilo Daza- o la Caja Nacional de Previsión.

Peticionario: José de Jesús Duarte Fernández.

Magistrados: Drs. FABIO MORON DIAZ, Ponente; SIMON RODRIGUEZ RODRIGUEZ y JAIME SANIN GREIFFENSTEIN.

Santafé de Bogotá, D. C., febrero veintiséis (26) de mil novecientos noventa y tres (1993).

La Sala de Revisión en asuntos de tutela, integrada por los Magistrados Simón Rodríguez Rodríguez, Jaime Sanín Greiffenstein y Fabio Morón Díaz, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, previo estudio del Magistrado Ponente, resuelve sobre la revisión de la sentencia proferida por el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Cúcuta el veintitrés (23) de septiembre de mil novecientos noventa y dos (1992).

#### **I. ANTECEDENTES**

##### **A. La petición**

1. El quince (15) de septiembre de 1992 el ciudadano JOSE DE JESUS DUARTE FERNANDEZ, presentó ante el Juzgado Laboral del Circuito (Reparto) de la ciudad de Cúcuta, un escrito en el que impetra la acción de tutela establecida en el artículo 86 de la Constitución Política, contra el Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil -Aeropuerto Camilo Daza- o la Caja Nacional de Previsión, en procura de lograr el reconocimiento y goce del derecho a la pensión de invalidez total, derecho que debe hacerse efectivo con retroactividad a la fecha en que se dio por terminado el contrato de trabajo, solicita, además, ordenar el reconocimiento y pago de la indemnización a que hubiere lugar teniendo en cuenta el grado de incapacidad laboral y "de acuerdo con la enfermedad padecida". La petición fue repartida en debida forma al Juzgado Primero Laboral del Circuito, Despacho que tramitó la actuación judicial correspondiente.

2. Los hechos que el peticionario indica como causa de la acción impetrada se resumen a continuación:

a) Desde el diecisiete (17) de agosto de 1973 hasta el treinta y uno de enero de 1979 desempeñó el cargo de celador del Aeropuerto Camilo Daza de la ciudad de Cúcuta;

b) Encontrándose en ejercicio de su cargo se afilió a la Caja Nacional de Previsión como empleado directo de la Aeronáutica Civil;

c) Según informa el actor, el 20 de agosto de 1976 "el Centro Amelia del Ministerio de Salud de la ciudad de Cúcuta, me practicó examen pulmonar", que resultó positivo, siendo necesaria la hospitalización para el tratamiento "con un diagnóstico de TUBERCULOSIS PULMONAR AVANZADA";

d) Señala el accionante que "no obstante conocer los anteriores antecedentes la Aeronáutica Civil, decide dar por terminado mi contrato laboral con la empresa, a partir del día 31 de enero de 1979, sin haberseme hecho una junta médica, ni haberseme indemnizado o pensionado por sanidad como era legal, ya que la enfermedad fue adquirida en el tiempo en que yo presté mis servicios, y por lo tanto, es de las llamadas enfermedades profesionales...";

e) Finalmente, manifiesta el peticionario que en razón de su carencia de recursos económicos debió recluirse en la ciudad de Bucaramanga "para depender económicamente de mis dos únicos hijos" quienes hoy en día velan por su salud, y agrega que tanto la Aeronáutica Civil como la Caja Nacional de Previsión vulneraron "flagrantemente" sus derechos fundamentales a "gozar de una pensión vitalicia por invalidez" y que se le debió indemnizar. Invoca como derecho fundamental violado, el derecho al trabajo contemplado en el artículo 25 de la Constitución Nacional.

#### B. La sentencia que se revisa

Corresponde a esta Sala la revisión de la sentencia proferida por el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Cúcuta, el veintitrés (23) de septiembre de mil novecientos noventa y dos (1992).

a. **La decisión:** Previa algunas diligencias probatorias y de sustanciación, el citado despacho judicial resolvió "DENEGAR la solicitud de tutela formulada por el señor José de Jesús Duarte Fernández, por ser improcedente la misma, según lo expuesto en la parte motiva de este proveído".

b. **Las consideraciones de mérito:** El Despacho Judicial basó su decisión en las consideraciones que se sintetizan en seguida:

1. El actor solicita que se le tutelen sus derechos a la pensión de invalidez por enfermedad profesional y al reconocimiento y pago de la indemnización por incapacidad laboral, los que no se encuentran contemplados dentro de los señalados como fundamentales en el capítulo I del Título II de la Carta.

2. Los derechos invocados "tienen rango legal en virtud de que la pensión total de invalidez se contempla como reconocimiento al trabajador o empleado que sea incapacitado para laborar o procurarse su propio sustento, y que provenga ya sea de un accidente de trabajo o enfermedad profesional o no profesional, y que la debe pagar

## T-091/93

ya sea el empleador directamente o a través del Instituto de Seguros Sociales o Cajas de Previsión”.

3. Consideró el despacho judicial que ante el no reconocimiento de la pensión de invalidez “la persona que se crea con ese derecho debe agotar las vías judiciales ordinarias o contenciosas administrativas según sea trabajador o empleado particular u oficial” y que igual sucede en caso de negarse el reconocimiento de las indemnizaciones por incapacidad laboral, evento en el cual ha de acudir a las vías judiciales pertinentes para que sean las autoridades competentes quienes fallen ordenando su pago.

4. El accionante fue trabajador oficial al servicio de la Aeronáutica Civil, “vinculado mediante un contrato de trabajo”, se le declaró insubsistente el 5 de enero de 1979 y estuvo afiliado a la Caja Nacional de Previsión Social desde el día 17 de agosto de 1973 hasta la fecha de su retiro, de todo lo cual se infiere “que el accionante de tutela, dispone de otros medios de defensa judicial como son la acción ordinaria para el reconocimiento y pago de la pensión de invalidez y la indemnización correspondiente, medios de defensa que objetivamente son viables de proponer”, y más adelante se indica que “el solicitante puede acudir ante la justicia ordinaria laboral o ante la justicia de lo Contencioso Administrativa, según se demuestre que sea realmente trabajador oficial o empleado público, para que a través de un proceso judicial le sea reconocido y protegido el derecho por él pretendido, si realmente lo tiene...”.

### II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

#### Primera. La competencia

Esta Sala de la Corte Constitucional es competente para conocer de la revisión de la sentencia de la referencia, en atención a lo dispuesto por los artículos 86 inciso tercero y 241 numeral 9 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991; además, este examen se hace por virtud de la selección que del respectivo expediente practicó la Sala correspondiente y del reparto que se verificó en la forma señalada por el Reglamento de esta Corporación.

#### Segunda. La materia

Corresponde a esta Sala de la Corte Constitucional pronunciarse en esta oportunidad, sobre la revisión de la sentencia proferida por el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Cúcuta, el veintitrés (23) de septiembre de mil novecientos noventa y dos (1992), providencia que resolvió sobre la acción de tutela que el ciudadano José de Jesús Duarte Fernández impetró, en procura del reconocimiento y goce de su pensión de invalidez total, a la que cree tener derecho, así como del pago de indemnización por incapacidad laboral derivada de enfermedad, que el accionante considera profesional. Ante todo, se destaca en la solicitud de protección tutelar la pluralidad de personas contra las que se dirige la petición, pluralidad que, según se desprende del contexto del escrito presentado, no plantea una especial forma de solidaridad entre las mismas, toda vez que el señalamiento se hace de manera disyuntiva dado que se imputa la responsabilidad de la presunta vulneración del derecho al Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil-Aeropuerto Camilo Daza- o a la Caja Nacional de Previsión, establecimiento público adscrito al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. La situación que en forma breve se deja descrita conduce a esta Sala de Revisión a adelantar

algunas reflexiones que considera pertinentes antes de emprender el estudio de la sentencia mediante la cual se denegó, por estimarla improcedente, la solicitud de tutela formulada.

Sobre el tema cabe puntualizar que la acción de tutela como mecanismo de "protección inmediata" de los derechos constitucionales fundamentales ha sido puesta por la Carta al alcance de "toda persona", entendiéndose que se trata de las personas naturales y de las jurídicas respecto, en este último evento, de muy precisos derechos que les corresponden dada su especial naturaleza jurídica, tal como en jurisprudencia reiterada lo han definido algunas Salas de Revisión de esta Corte. Dicha acción, que con finalidad tan loable ha sido instituida, procede contra cualquier autoridad pública y en los casos que determine la ley, contra particulares "encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión", y en ambos eventos en razón de la actual vulneración o amenaza de derechos constitucionales fundamentales en que pudiere incurrir la autoridad pública o el particular, ya por su actuar positivo, ora por su omisión.

Ahora bien, acerca del concepto de autoridades públicas ya ha tenido la Corte Constitucional oportunidad de discurrir, y es así como ha precisado que "la autoridad, en términos generales y tomada en un sentido objetivo es la potestad de que se halla investida una persona o Corporación, en cuya virtud las decisiones que adopte son vinculantes para quienes a ella están subordinados. Esa autoridad es pública cuando el poder del que dispone proviene del Estado, de conformidad con las instituciones que lo rigen"; y agrega, "subjektivamente hablando la expresión autoridad sirve para designar a quien encarna y ejerce esa potestad", así pues, "mientras las expresiones 'servidores públicos' son adecuadas para referirse a todas las personas que laboran para el Estado en cualquiera de las ramas del poder, bien sea en los órganos centrales o en las entidades descentralizadas o por servicios, los términos 'autoridades públicas' se reservan para designar aquellos servidores públicos llamados a ejercer, dentro del ordenamiento jurídico que define sus funciones o competencias, poder de mando o decisión, cuyas determinaciones, por tanto, afectan a los gobernados" (Sentencia No. C-543, octubre 1o. de 1992 M. P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo).

Dentro de esta perspectiva resulta claro entonces que la acción de tutela ha de dirigirse en contra de la autoridad pública o del particular que amenace o vulnere el derecho constitucional fundamental debiendo el solicitante, en todo caso, procurar con la mayor precisión la designación de la entidad o persona que considere causante del agravio a su derecho; la interpretación de los artículos 13 y 14 del Decreto 2591 de 1991 así permite sostenerlo; de acuerdo con la primera norma "la acción se dirigirá contra la autoridad pública o el representante del órgano que presuntamente violó o amenazó el derecho fundamental; de conformidad con la segunda, en la solicitud de tutela se expresará con la mayor claridad posible, entre otros aspectos, el nombre de la autoridad pública o del órgano autor de la amenaza o del agravio. Empero, fue consciente el legislador extraordinario de la dificultad en la que puede encontrarse una persona para determinar cual es el agente de quien proviene la acción o la omisión que afectan su derecho y en tal virtud consagró dentro de las normas antecitadas algunas hipótesis orientadas a identificar al sujeto pasivo de la acción de modo que, si la autoridad pública o el representante del órgano que actualmente viola o amenaza el derecho



fundamental "hubiesen actuado en cumplimiento de órdenes o instrucciones impartidas por un superior, o con su autorización o aprobación, la acción se entenderá dirigida contra ambos, sin perjuicio de lo que se decida en el fallo", además, la indicación del nombre de la autoridad pública, ha de expresarse "si fuere posible", y según las voces del artículo 13 "de ignorarse la identidad de la autoridad pública, la acción se tendrá por ejercida contra el superior. Además, la norma en comento establece en favor de "quien tuviere un interés legítimo en el resultado del proceso" la posibilidad de "intervenir en él como coadyuvante del o de la persona o autoridad pública contra quien se hubiere hecho la solicitud".

Sin embargo, hipótesis diferentes de las reseñadas precedentemente pueden tener lugar cuando a pesar de indicarse en la solicitud la autoridad, órgano o persona causante del agravio o amenaza o ciertas pautas para su identificación, tales referencias resultan equivocadas por error involuntario atribuible al peticionario, cuya buena fe debe presumirse, en los términos del artículo 83 del Estatuto Superior. La ocurrencia de una tal situación no es del todo impredecible y a su lamentable configuración suelen concurrir variados factores, así en tratándose de la autoridad resulta imprescindible relievare cómo el Estado comprende un conjunto numeroso de entes y de personas públicas, cada uno de ellos encargado de atender cierta cantidad de funciones de acuerdo con las competencias que se hayan atribuido y cada uno debiendo soportar la consiguiente responsabilidad. Ese desdoblamiento del Estado en esa multitud de entes y personas públicas que asumen la presencia estatal, en los más insospechados ámbitos del acontecer social, no es improbable que genere duda o confusión en los asociados acerca de cuál es el órgano o autoridad que debe atender sus requerimientos de variado orden, en forma tal, que aun padeciendo o creyendo padecer los rigores de una conculcación o amenaza de sus derechos constitucionales fundamentales atribuible al Estado, no sepa la persona común cuál es la autoridad o el órgano al que debe imputar tal situación con miras a que cese su actitud perturbadora o lesiva, llegando incluso a involucrar erróneamente a entidades o autoridades totalmente ajenas al desconocimiento de su derecho. Este predicado se torna más patente aún al confrontarlo con la informalidad que preside la concepción de la acción de tutela como mecanismo protector de los derechos constitucionales fundamentales al que la persona acude "con prescindencia de su edad, origen, raza, nivel económico, social o profesional y, por supuesto, sin que para tramitarla y decidirla sean indispensables los requisitos formales ni las fórmulas exactas y ni siquiera un escrito por cuanto puede ser verbal" motivo por el cual "es factible que la ejerzan los niños, los indígenas, los presos, los campesinos, los analfabetos y en general todo individuo de la especie humana que se halle dentro del territorio colombiano (Sentencias No. 459 y 501 Sala Tercera de Revisión. M. P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo).

La característica de informalidad, a la que se acaba de aludir a propósito de la acción de tutela, tiene complemento necesario en los poderes reconocidos a los jueces encargados de su conocimiento, poderes encaminados, en el aspecto que se examina, a recoger los datos preliminares que le permitan al funcionario judicial proveer acerca de la defensa, garantía y efectividad de los derechos constitucionales fundamentales, objetivo prioritario que guió al Constituyente en el diseño y consagración de la acción de marras como instrumento de inmediata y eficaz protección de los derechos constitucionales fundamentales, finalidad que se vería burlada si, al momento de

asumir el conocimiento de un caso concreto se la rodeara de exigencias o requisitos limitantes de su ejercicio, trámite o decisión, contrarios por lo demás a la filosofía que la inspiró. Dentro de este amplísimo contexto cabe plantear la problemática a la que se ha aludido más arriba, originada en la equivocada mención de autoridades, órganos o personas como causantes de la violación o amenaza de vulneración de un derecho constitucional fundamental. Considera la Sala que una situación de tal tipo impone al juez una actitud en extremo diligente orjentada a la solución de tan delicado asunto, así pues, cuando sobre el particular se cierna duda podrá recurrir al solicitante para que en el término previsto en el artículo 17 del Decreto 2591 de 1991 proceda a corregir la solicitud en el sentido de salvar el inconveniente presentado o requerir del órgano o de la autoridad contra quien se hubiere hecho la solicitud, los informes pertinentes con miras a dilucidar si entre la vulneración o amenaza del derecho puesta a su conocimiento y el órgano, autoridad o persona a la que se le atribuye, existe la relación necesaria que permita la imputación de la acción o la omisión conculcadora. Consciente el fallador de la actual vulneración de un derecho constitucional fundamental o de su evidente amenaza y de que tal hecho no puede ser atribuible al órgano, autoridad o persona que aparece mencionado en la solicitud, lejos de rechazarla de plano, ha de desplegar actuación suficiente y eficaz tendiente a crear certeza acerca del llamado a responder por su presunta actuación u omisión. Una vez llegado a la convicción sobre la persona, autoridad u órgano presuntamente violador, el juez debe tomar las providencias necesarias para vincularlo a la actuación adelantada, ya que conforme al artículo 5o. del Decreto 306 de 1992 "todas las providencias que se dicten en el trámite de una acción de tutela se deberán notificar a las partes o a los intervinientes", y explica la norma que "para este efecto son partes la persona que ejerce la acción de tutela y el particular, la entidad o autoridad pública contra la cual se dirige la acción..." y lo más importante, "el juez velará porque de acuerdo con las circunstancias, el medio y la oportunidad de la notificación aseguren la eficacia de la misma y la posibilidad de ejercer el derecho de defensa (Se destaca), postulado de enorme trascendencia por cuanto a la autoridad, persona u órgano así llamado ha de garantizársele la protección procesal necesaria.

Considera esta Sala de Revisión que aun cuando la duda e incluso la certeza acerca de la equivocación en que ha incurrido el accionante, le asistan al juez desde un primer momento, de todos modos se habrá de proveer sobre la notificación a la autoridad, persona u órgano al que el peticionario haya atribuido la vulneración o amenaza de su derecho constitucional fundamental porque su comparecencia a la actuación se torna indispensable no sólo para garantizarle el derecho de defensa que le corresponde, sino también para hacer claridad sobre la eventual duda que, finalmente, puede resultar infundada y, además, porque en caso de no serlo, su concurso es necesario en orden a establecer quien pudo vulnerar o amenazar el derecho; es probable que el órgano, autoridad o persona inicialmente implicada demuestre simplemente su ajenedad, desvinculándose de tal modo; pero también lo es que además señale a otro órgano, autoridad o persona como causante del agravio, caso en el cual se procederá en la forma indicada más arriba.

Una hipótesis adicional se configuraría en caso de quedar plenamente demostrado que a más del órgano, autoridad o persona señalada por el accionante, otros órganos, autoridades o personas concurren a la consolidación de la vulneración o amenaza del

derecho, evento en el cual, en sentir de esta Sala, también han de ser llamadas al trámite, sin que sea válido oponer la regla básica de la solidaridad para sostener que basta con llamar a uno o a varios, pues en una hipótesis como la examinada lo que primordialmente se busca, no es un resultado de orden exclusivamente patrimonial, dado que es posible que no haya lugar a indemnización, sino la efectiva vigencia de los derechos constitucionales fundamentales que se concreta en la orden judicial de cesar en la actitud vulneradora del derecho; además, si el juez lo considera adecuado, se les podrá prevenir para evitar la repetición de la misma acción u omisión; aseveraciones éstas que encuentran sustento en un claro postulado de pedagogía constitucional.

El caso que ahora examina la Sala Presenta una connotación adicional consistente en la imputación de la omisión vulneradora del derecho a dos organismos públicos, en forma disyuntiva, de modo que sólo uno de ellos estaría llamado a responder por la omisión, no atinando el accionante a indicar cuál de los dos sería el llamado. Es pertinente anotar que la forma disyuntiva a la que se ha aludido se desprende del análisis del escrito presentando, escrito que no es del todo claro, pues en alguno de sus apartes el accionante parece indicar que tanto un organismo como el otro ha vulnerado flagrantemente su derecho, y de otro lado tampoco resulta claro si persigue la pensión de invalidez total respecto de la Caja Nacional de Previsión y la indemnización respecto del Departamento Administrativo de la Aeronáutica Civil o entiende que ambos conceptos se le deben reconocer por uno solo de los organismos mencionados, posición esta última que parece ser la correcta si se tiene en cuenta que la acción está dirigida "contra el Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil -Aeropuerto Camilo Daza- o la Caja Nacional de Previsión. Sobre el particular estima esta Sala de Revisión que cuando el juez avoca el conocimiento de una acción de tutela de tal manera formulada debe notificarla a las autoridades, personas u organismos implicados y adelantar la actuación correspondiente para esclarecer meridianamente si el actor dirigió su pedimento contra uno de los invocados o contra todos, dado que, se repite, lo importante no es detenerse en formalidades estrictas o rigorismos procesales sino propender a la defensa y eficacia práctica de los derechos constitucionales fundamentales, atendiendo a las dificultades señaladas y al carácter informal de la acción de tutela. Es consciente esta Sala de la complejidad de la cuestión que ahora se aborda, complejidad a la que contribuye el perentorio término de 10 días con que cuenta el juez para decidir, siendo viable recomendar la asunción inmediata del conocimiento y la interpretación ágil del escrito de tutela, medidas enderezadas a superar los posteriores inconvenientes que pudiesen presentarse; es de anotar, que lo que se predica del juez de primera instancia en punto a todas las hipótesis contempladas dentro de esta providencia, es igualmente predicable del juez que conoce de la impugnación, quien, en todo caso, dispone de un término más amplio.

Indispensable resulta precisar que lo hasta aquí sostenido parte de la base de la presunta vulneración o amenaza al derecho constitucional fundamental, pues es evidente que la acción de tutela procede ante la acción o la omisión conculcadora atribuible a una autoridad pública, organismo o persona y que no es viable pretender en forma directa y mediante el ejercicio de la acción la imposición de determinada conducta a la autoridad, órgano o persona sin haberse dirigido previamente a ella otorgándole la oportunidad de pronunciarse, vale decir, es indispensable demostrar una vulneración o una amenaza contra el derecho constitucional fundamental (acción

u omisión) atribuible a una autoridad pública, organismo o persona, sin cuya ocurrencia la acción no estaría llamada a prosperar ni tendrían lugar las hipótesis de las que esta Sala se ha ocupado.

La necesidad de proveer sobre la legitimación pasiva, en los términos expuestos, tiene asidero razonable en la informalidad que caracteriza a la acción de tutela como mecanismo protector de los derechos constitucionales fundamentales, en la vigencia efectiva de estos derechos perseguida como objetivo prioritario por el constituyente, siendo imprescindible remover a la mayor brevedad cualquier obstáculo que se oponga a esa efectividad; ni la informalidad propia de la acción de tutela, ni la vigencia efectiva de los derechos pueden resultar sacrificados en aras de un tecnicismo de raigambre procesal propio de expertos. A lo anterior se suma la aplicación de los principios que de acuerdo con el artículo 3 del Decreto 2591 de 1991 guían el desarrollo del trámite de la acción de tutela, así, el principio de economía se traduce en el ahorro de tiempo, aspecto que lo vincula con el de celeridad; que supone actuación oficiosa con miras a decidir; según el principio de eficacia el trámite debe lograr la finalidad que persigue, removiéndose obstáculos puramente formales y evitando decisiones inhibitorias, las que en materia de acción de tutela están proscritas por el parágrafo del artículo 29 del Decreto 2591 de 1991; por lo que hace al principio de prevalencia del derecho sustancial, no entraña más que un desarrollo del artículo 228 de la Carta que impone dicha prevalencia en las actuaciones de la Administración de Justicia.

### C. La sentencia que se revisa

En el caso *sub examine* se abstiene la Sala de desatar el punto concerniente a esclarecer a cual de los dos organismos que señala el peticionario le es atribuible la omisión endilgada, en primer término porque dentro del expediente no obran elementos indispensables que permitan dilucidar la cuestión y no es posible subsanar en estos estrados tales falencias, y en segundo lugar porque el ejercicio enderezado a determinar el organismo violador resultaría inane toda vez que la acción de tutela impetrada no está llamada a prosperar. En efecto, pretende el accionante lograr mediante su ejercicio el reconocimiento y goce del derecho a la pensión de invalidez total y el reconocimiento y pago de indemnización por incapacidad laboral derivada de enfermedad que califica de profesional.

No es claro para esta Sala, cuál pudo ser la acción u omisión violadora de un derecho constitucional fundamental, ya que es evidente que el señor Duarte Fernández no se ha dirigido ni al Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil ni a la Caja Nacional de Previsión, en aras “del reconocimiento y goce” de los derechos que en su opinión le corresponden y por lo mismo no ha acreditado el cumplimiento de los requisitos exigidos para que el buscado reconocimiento se concrete.

Afirma el peticionario que la tuberculosis pulmonar avanzada, que el 20 de agosto de 1976 le fue diagnosticada es una enfermedad adquirida durante el tiempo que prestó sus servicios y que por lo tanto “es de las llamadas enfermedades profesionales”. Sin embargo, dentro del expediente obran copias autenticadas de varias resoluciones calendadas con posterioridad al 20 de agosto de 1976, en las que se le reconocen auxilios por enfermedad *no profesional* (folios 49, 52, 54 y 59 y la constancia expedida el 24 de abril de 1992 por el Médico Coordinador del Grupo de Control de tuberculosis (folio 5), da cuenta de que la enfermedad ha sido superada quedando apenas el rastro de

## T-091/93

cicatrización residual en el pulmón. Además, los derechos que aduce, no son constitucionales fundamentales y en caso de ser titular de los mismos, comparte esta Corte la decisión del juzgado en el sentido de que el accionante dispone de otros medios de defensa judicial para hacerlos efectivos pudiendo, ante el no reconocimiento de la pensión de invalidez "agotar las vías judiciales ordinarias o contenciosas administrativas según sea trabajador o empleado particular u oficial" solución que igualmente es pertinente respecto de la indemnización por incapacidad laboral. El fallo de tutela carece de virtualidad para declarar derechos, misión encomendada a otras instancias judiciales.

Cuidándose de asumir funciones que no le corresponden, además de lo anotado en precedencia, manifiesta esta Sala su extrañeza por el escaso interés que el solicitante ha mostrado en la defensa de los derechos que cree tener, catorce años han transcurrido desde la fecha de terminación del contrato laboral y sólo ahora propende al reconocimiento y goce de prerrogativa que durante todo ese tiempo ha podido hacer valer, y para ello acude a la acción de tutela que no es mecanismo paralelo a la administración de justicia ni antídoto contra la negligencia. De otra parte, resulta cuando menos curioso que habiéndosele detectado la enfermedad el 20 de agosto de 1976, no hubiere propendido desde esa fecha por el reconocimiento de su pensión de invalidez total y por el contrario, el señor Duarte Fernández hubiese continuado laborando hasta el 31 de enero de 1979 fecha de la terminación de su contrato laboral en virtud de la declaratoria de insubsistencia, situación que aduce como conculcadora de sus derechos por no habersele "hecho una junta médica", ni "indemnizado o pensionado por sanidad como era legal".

Por las razones expuestas, la Corte Constitucional, en Sala de Revisión, administrando justicia, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

### RESUELVE:

Primero. CONFIRMAR la sentencia relacionada con la acción de la referencia, proferida por el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Cúcuta el veintitrés (23) de septiembre de mil novecientos noventa y dos (1992), por las consideraciones que en esta providencia se han consignado.

Segundo. Comuníquese la presente decisión al Juzgado Primero Laboral del Circuito de Cúcuta.

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

FABIO MORON DIAZ, Magistrado

SIMON RODRIGUEZ RODRIGUEZ, Magistrado

JAIME SANIN GREIFFENSTEIN, Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO, Secretaria General

**SENTENCIA No. T-092**  
**de febrero 19 de 1993**

**DERECHO AL AMBIENTE SANO/DERECHOS COLECTIVOS/  
CONTAMINACION AMBIENTAL/PERJUICIO IRREMEDIABLE**

*La Constitución Nacional precisa el derecho al ambiente sano dentro de los derechos colectivos. Este derecho hace relación no a una persona en particular por lo que no se puede sectorizar o parcelar, sino que la situación ambiental es comunicante y extensiva, es decir que se va extendiendo a través del aire, sin que encuentre barreras o diques que pongan término a su propagación. Su límite está señalado por la misma fuerza que la contaminación produce. Además de ser un derecho el goce del ambiente sano, es una obligación del Estado procurar mantener la diversidad del ambiente y fomentar la integridad del mismo. Es factible ejercer la acción de tutela frente a la presunta vulneración o amenaza de un derecho fundamental que ha tenido su origen precisamente en la violación del derecho colectivo del ambiente sano. Hay al momento histórico de la presentación de la acción de tutela, amenazas de inferir a las comunidades señaladas un perjuicio irremediable, producto de la contaminación ambiental que se generaría con la presunta construcción de la obra en ciernes.*

**DERECHO AL AMBIENTE SANO/DERECHOS FUNDAMENTALES**

*El derecho al medio ambiente no se puede desligar del derecho a la vida y a la salud de las personas. De hecho, los factores perturbadores del medio ambiente causan daños irreparables en los seres humanos y si ello es así habrá que decirse que el medio ambiente es un derecho fundamental para la existencia de la humanidad. A esta conclusión se ha llegado cuando esta Corte ha evaluado la incidencia del medio ambiente en la vida de los hombres y por ello en sentencias anteriores de tutelas, se ha afirmado que el derecho al medio ambiente es un derecho fundamental.*

SALA DE REVISION No. 6

Ref.: Proceso de Tutela No. 5849.

Tema: Violación al derecho al ambiente sano e integridad del ambiente.

## T-092/93

Actor: Antonio Mauricio Monroy Céspedes.

Magistrado Ponente: Dr. SIMON RODRIGUEZ RODRIGUEZ

Santafé de Bogotá, D. C., febrero diecinueve (19) de mil novecientos noventa y tres (1993).

La Sala de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional conformada por los Magistrados Simón Rodríguez Rodríguez, Jaime Sanín Greiffenstein y Ciro Angarita Barón, revisa la sentencia de tutela proferida por el Tribunal Superior de Villavicencio, el 23 de septiembre de 1992.

### I. ANTECEDENTES

De conformidad con lo ordenado en los artículos 86 y 241 numeral 6º de la Constitución Nacional y 33 del Decreto 2791, la Sala de Selección de la Corte Constitucional, escogió la acción de tutela de la referencia.

Con fundamento en el artículo 34 del Decreto 2591 de 1991, entra esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional, a dictar la sentencia correspondiente.

#### A. Hechos de la demanda

En escrito recibido en el Tribunal Superior de Villavicencio el 1o. de septiembre de 1992 firmado por Antonio Mauricio Monroy Céspedes precisó:

Que la decisión de la Administración Municipal de Villavicencio de realizar la obra de relleno sanitario en un lote que adquirió en la vereda Montecarlo es un peligro en ciernes que se convierte en un factor de perturbación y de amenaza contra el medio ambiente y la integridad de éste que hace difícil la existencia de cantidad de personas que se van a ver afectadas por esta obra.

Que la administración queriendo una "aparente solución al problema de las basuras en la ciudad de Villavicencio... adquirió un lote de terreno, ubicado en la cereda 'Montecarlo', en extensión aproximada en 14 hectáreas, entre Caño 'Pendejos' y Caño 'Cristales', en el kilómetro seis (6) de la carretera que de Villavicencio conduce a Acacías, con el fin de realizar allí un 'relleno sanitario'".

Que el sitio fue "seleccionado por la Administración Municipal, a través de Empresas Públicas Municipales,... escogido entre otros lotes que fueron también previamente examinados por los términos de la Administración Municipal".

Señala que este lote "... se halla únicamente separado de la zona residencial de Montecarlo, por el Caño 'Pendejos', que es lindero del mismo lote".

Dice que la realización de este "relleno sanitario es una decisión violatoria de normas constitucionales y legales consagradas sobre la materia como son: a) Las normas constitucionales de que trata el Título II, Cap.3, arts. 78 a 82; b) La norma del art. 49 de la Constitución Nacional, sobre la responsabilidad del Estado en la atención de la salud y el saneamiento ambiental; c) Título V, Capítulo III, Libro 2o, de delitos contra la Salud Pública".

"Que la comunidad del barrio Montecarlo y demás barrios circunvecinos como: La Rochela, Tercer Sector, Villa del Río, Villa Oriente, Playa Rica, Brisas del Caño Grande,

Catumare, Escuela Nuestra Señora de la Paz, Colegio Guillermo Niño Medina, Academia Militar José Antonio Paéz, San Francisco, Teusaquillo y la comunidad general del sector resulta seriamente afectada de un perjuicio irremediable, sin que exista alguna posibilidad de obtener de autoridad judicial, alguna de las disposiciones de que trata el art. 1o del Decreto 306 de 1992, para proteger este derecho amenazado.”

Añade que hubo conceptos del Servicio de Salud del Meta, Empresas Públicas de Villavicencio, e Inderena los cuales realizaron visitas al lote concluyendo que se podía adquirir el predio Las Palmeras, pero considera que esta recomendación no “...fue tan técnica como debe ser, ni ofrece las garantías necesarias para adecuar ese terreno, teniendo en cuenta las características desfavorables que fueron consignadas en las misma acta como son: 1o. Existencia de nacedores y corrientes naturales de agua, que sería necesario manejar adecuadamente para evitar una contaminación, y 2o. La necesidad de impermeabilización del terreno”.

Que ha habido oposición para la construcción de dicha obra por parte de las comunidades vecinas por diferentes razones que señalan a continuación como son: 1o. Cercano al sitio, la comunidad desde hace 30 años, ha utilizado el caudal del “Caño Pendejos”, como su principal fuente de agua de consumo diario. 2o. Existen otras fuentes y nacedores de corrientes naturales de agua. 3o. Actualmente existe la necesidad de realizar la reforestación de las cabeceras de estas fuentes, teniendo en cuenta que se ha elevado el índice de población de ese sector. 4o. Desde hace dos años, el propio Concejo Municipal acordó conservar las cabeceras de las fuentes de agua, desde Caño Buque, pasando por Caño Pendejo, hasta llegar a Ocoa, como zona de reforestación, esto a raíz de un intento anterior de colocar un botadero de basura en un terreno colindante al ahora adquirido por el Municipio. 5o. En 1990, el Concejo acordó el límite de la zona urbana en Caño Pendejos. 6o. Tanto el Procurador Delegado como el Procurador Agrario, han emitido conceptos desfavorables a la construcción del relleno de dicho sector, igualmente la Personería no le dio visto bueno a tal proyecto.

Considera que habría un perjuicio irremediable colectivo e individual a la comunidad de los barrios ya nombrados del sector, “...tanto en su derecho fundamental a la vida, como en sus derechos colectivos y del medio ambiente, porque según el Ingeniero Físico Luis Orlando Castro: ‘Las aguas que caen por efecto de las lluvias sobre el área del relleno, pasan a través de las capas de basura en descomposición, y por efecto de filtración, llegan a las fuentes subterráneas de agua, que más tarde alimentan los ríos, y éstos a su vez surten los acueductos’. Es el caso concreto que se presenta para la comunidad cercana al sitio del relleno sanitario”.

Agrega que se estaría poniendo en peligro la existencia de sus vidas, pues se verían amenazadas por epidemias que se derivarían de la construcción de la obra en mención o que vulneraría el art. 79 de la Constitución Nacional, que habla sobre el derecho que tiene toda persona de gozar de un ambiente sano y se vulnera así el derecho a la vida consagrado en el artículo 11 de la Constitución Nacional.

Señala que según la Fundación Colombiana de Ciencias, la práctica de rellenos sanitarios, no es la más aconsejable o conveniente, ya que según estudios nacionales e internacionales producen mayores niveles de contaminación.

Dice que el Ingeniero Físico Luis Orlando Castro, manifestó que: “ese tipo de tecnología, resulta obsoleta, y explicó que un relleno consiste en disponer de un terreno



## T-092/93

*ondulado, el cual es recubierto por una capa de arcilla, y sobre ésta se depositan capas de un metro de basura, 30 cm. de tierra y así hasta llenar el hueco. A este relleno se le colocan piedras en un lugar determinado, para permitir la aireación” y “que esta práctica ocasiona graves problemas, porque presenta una limitación espacio-temporal, en otras palabras, un día se llena de basura ese hueco, y es necesario decretar una emergencia sanitaria y buscar otro para llenarlo, representando un alto costo”.*

Solicita se admita la presente acción de tutela, se dicte preventivamente una medida para suspender la realización de la obra en el sitio referido.

### **Reposan en el expediente los siguientes documentos:**

a) Acta de inspecciones técnicas a terrenos para el relleno sanitario de Villavicencio realizada por funcionarios del Servicio de Salud del Meta, Empresas Públicas de Villavicencio e Inderena y concepto sobre los tres predios que se analizaron para realizar la obra;

b) Comunicación del municipio al Tribunal Superior informándole que sí están pensando en adquirir un lote pero que todavía no se ha corrido la escritura, sólo hay una promesa de compraventa de 10 de febrero de 1992;

c) Comunicación del municipio enviada al Tribunal Superior en donde le informan sobre el estudio que se hizo a los terrenos escogidos y las razones para ello;

d) Carta enviada al Alcalde Mayor de Villavicencio para que informara al Tribunal sobre la ubicación del sitio donde se pretende realizar el relleno sanitario;

e) Promesa de compraventa No. 05 de 1992;

f) Certificación del Auditor General de la Contraloría Municipal de Villavicencio en la cual manifiesta éste que garantiza el correcto manejo del anticipo entregado por la compra de la posesión y mejoras de los lotes de terrenos ubicados en el sitio Caño Pendejo, vereda Montecarlo según contrato de compraventa No. 05 de 1992;

g) Recibo de caja No.357192 por valor de \$28.800,00 por concepto de publicación de la promesa de contrato en la Gaceta Municipal;

h) Promesa de compraventa No. 146 de 1991;

i) Carta de las Empresas Públicas de Villavicencio de 11 de marzo de 1992 enviada a la Asesora Jurídica Municipal por medio de la cual le hacen llegar originales de los contratos suscritos para la compra del terreno para el relleno sanitario;

j) Fotocopia de plano de Incora;

k) Poder para vender parte de la finca La Realidad ubicada en la vereda Montecarlo.

l) Providencia del Tribunal Contencioso Administrativo del Meta de 8 de julio de 1992, por la cual se desata la acción de tutela promovida por el señor Orlando López Mendieta en representación de los habitantes de la vereda Montecarlo contra la Administración Municipal de Villavicencio por los mismos hechos de la presenta acción, y se decidió “*negar la acción de tutela*”. El Consejo de Estado a su vez confirmó la decisión anterior.

A estos proveídos se referirá esta Corporación en el punto 1 de las Consideraciones (III) del presente fallo.

### **Sentencia del Tribunal Superior distrito judicial de Villavicencio, Sala Penal**

Decidió negativamente el Tribunal mediante sentencia de 8 de julio de 1992 sobre la presente acción de tutela y al efecto se fundó en las siguientes consideraciones:

Que “por vulneración ha de entenderse la transgresión, el quebrantamiento o infracción de una ley o precepto, que en este caso tiene que ser de carácter constitucional. Se presentan tres razones claramente diferenciables con respecto a la procedencia de la acción de tutela de acuerdo con el artículo 5o. del Decreto 2591 de 1991 estas son: 1) La infracción o violación ya ocurrió, esto es, que la acción se invoca por un hecho pasado; 2) La violación o infracción del precepto constitucional se está produciendo en el momento que el accionante actúa y 3) La violación o infracción no se ha presentado, ni en el pasado, ni en el presente, pero existe una amenaza de vulneración”.

Que esta última situación es la que se plantea en el presente caso y que “no puede ser objeto de tutela frente a peligros abstractos o meras expectativas de ocurrencia de hechos futuros”.

Que de acuerdo con pruebas allegadas al expediente se deduce lo siguiente:

“El lote donde supuestamente se va a construir el relleno sanitario, todavía no ha sido adquirido por el Municipio de Villavicencio o por las Empresas Públicas Municipales de esta ciudad, la propiedad todavía está en cabeza de sus antiguos propietarios y sólo existe una promesa de contrato, que como se sabe sólo genera obligaciones entre las partes pero de ninguna manera constituye título traslativo de dominio. Se puede afirmar que la compra de ese predio por parte del municipio hasta la fecha es una mera expectativa.”

“Que dada la situación anterior, el Alcalde de esta ciudad ha señalado que sobre ese predio no se han iniciado obra o acción algunas para ubicar allí el llamado relleno sanitario donde serán arrojadas y tratadas las basuras del municipio”.

Que “el artículo 6o. del Decreto reglamentario de la acción de tutela en su numeral 6o., señala que la acción de tutela no procederá: *“cuando se pretenda proteger derechos colectivos, tales como la paz y los demás mencionados en el art. 88 de la Constitución Política.*

Que *“la norma a que nos venimos refiriendo consagra una excepción consistente en la posibilidad de que el titular, persona natural, de derechos amenazados o violados en situaciones que comprometen intereses o derechos colectivos siempre que se trate de un perjuicio irremediable, puede solicitar la tutela de esos derechos violados. Esta salvedad tiene fundamento en que una cosa es el derecho colectivo y otra el derecho individual de las personas que pertenezcan a la colectividad. Es claro que para ejercer la acción de tutela por esta vía excepcional, el particular debe demostrar que al mismo tiempo que se está ocasionando la violación de un derecho colectivo, se está violando un derecho individual y reclamarlo de esa manera como titular de la acción”.*

## **II. COMPETENCIA**

La Corte es competente para entrar a revisar el presente fallo de tutela, de conformidad con los artículos 86 inciso segundo y 241 numeral 9o. de la Constitución Nacional, en concordancia con el artículo 42 numeral 7o. del Decreto 2591 de 1991.

### III. CONSIDERACIONES

#### 1. Cuestión previa

Con anterioridad a la presente acción de tutela, se adelantó otra de la misma índole y con base en los mismos hechos por el abogado Orlando López Mendieta, en representación de personas que manifestaron ser Presidentes de la Junta de Acción Comunal de la vereda Montecarlo, de este barrio y el gerente del acueducto del mismo.

Dicho Tribunal negó tal acción porque las personas a quienes el abogado decía representar, no acreditaron ser los representantes legales de las entidades en cuyo nombre manifestaban que actuaban. El Honorable Consejo de Estado confirmó aquella providencia (fls. 65 a 68).

Observa esta Corte que habiendo sido inhibitoria la decisión de la justicia Contencioso-Administrativa por razones de defectos procesales, la cuestión de fondo, no debatida, puede volver a presentarse ante otro juez como ha sucedido con el caso *sub examine*, y por ello habrá de avocarse su estudio en los párrafos siguientes.

2. La presente acción de tutela fue instaurada por Antonio Mauricio Céspedes, quien señala que la expectativa de construcción del relleno sanitario para la ciudad de Villavicenio en la vereda Montecarlo entre los caños Pendejos y Cristales, en el kilómetro 6 de la carretera que de esa ciudad conduce a Acacias amenaza seriamente contra el ambiente sano y la integridad del ambiente, por lo que solicita que debe suspenderse inmediatamente la construcción de esa obra ya que con ella se le causará un perjuicio irremediable a la comunidad. Según el peticionante se violan los siguientes artículos de la Constitución Nacional: 11, 49, 78, 79, 80, 81, 82, 86, 90, 92, 93, 83 y 228.

Por los hechos enunciados en la parte de los antecedentes, la Corte Constitucional estima procedente que los temas a desarrollar dentro de la presente controversia jurídica, son:

1. Titularidad del actor para ejercer la acción de tutela.
2. Establecer el carácter del derecho al medio ambiente como fundamental.

Bajo estos presupuestos entra esta Corporación a realizar el diagnóstico jurídico planteado para resolver la presente controversia, en el orden antes enunciado.

#### 1. Titularidad del actor para ejercer la acción de tutela.

Como se dijo, Antonio Mauricio Céspedes incoa dicha acción alegando que el relleno sanitario cuestionado que sería construido en el barrio en que habita, atenta contra su derecho constitucional a vivir rodeado de un medio ambiente sano e integral. Los efectos nocivos producidos por dicho relleno abarcarían también a los demás miembros de esa comunidad. Pues bien, el artículo 60. del Decreto 2591 de 1991, sienta el principio de que no procede la acción de tutela cuando se pretende proteger derechos colectivos como la paz y los otros mencionados en el artículo 88 de la Carta. Mas deja abierta la posibilidad de que "...el titular solicite la tutela de sus derechos amenazados o violados en situaciones que comprometen intereses o derechos colectivos siempre que se trate de impedir un perjuicio irremediable". Es esta última cabalmente la situación que en el presente caso se plantea, en que se amenaza poner en peligro el derecho que el demandante tiene a disfrutar de un medio ambiente puro, como lo tiene

también la colectividad que integra el barrio en donde se tiene proyectado instalar el relleno sanitario. Y sería irremediable el perjuicio que se causaría porque, como se verá más adelante, además de afectarse la salud de las personas, existe la posibilidad de que se contaminen "nacedores y corrientes naturales de agua" de los cuales actualmente se benefician, daños éstos que serían irreparables.

### 3. El derecho de medio ambiente sano es un derecho fundamental.

La ciencia y el desarrollo tecnológico de los pueblos, ha traído a la humanidad además del progreso indubitable, la extensión de una cantidad de gérmenes patógenos que están causando daño a la humanidad. La producción de tóxicos de las fábricas, la tala indiscriminada de bosques, las fumigaciones con insecticidas para acabar con las plagas de los grandes cultivos, las aguas negras que se vierten en los ríos, cañadas y mares, la contaminación producto de la superpoblación de las ciudades, los derechos y demás contaminantes que se botan al suelo sin ninguna consideración, la explotación de los recursos naturales no renovables y entre ellos especialmente la explotación de hidrocarburos son apenas pequeñas muestras de las causas u orígenes de la contaminación en general, la cual ha ido deteriorando el medio ambiente propicio para la existencia natural y el logro en los objetivos sociales de la humanidad.

Se ha puesto de presente en muchas oportunidades que el hombre en su afán de lucro personal ha ido sacrificando poco a poco el ambiente natural y de paso ha generado unas secuelas en la depreciación de las condiciones del ecosistema. La búsqueda de protagonismo de las potencias mundiales que por aparecer como las abanderadas de la tecnología sacrifican no sólo los mares con sus experimentos sino también la atmósfera, la situación en igual sentido de los países subdesarrollados que a cambio de su subsistencia han acabado con el ambiente natural que por consiguiente ha degradado el medio o lo que se denomina el hábitat humano, son apenas una breve reseña de las causas que han llevado a los ecólogos a pensar seriamente en una legislación universal sobre la protección del medio ambiente, el ecosistema y a luchar contra la polución que lo agobia y tortura a la población universal.

Puede afirmarse que las primeras entidades que han tratado de cuestionar, moldear y aún más, poner coto a las situaciones perturbadoras de la progresión natural, son precisamente entidades supranacionales, en donde por fuerza de las circunstancias que originan las conductas de todas las personas y lejos de las presiones internas que viven las administraciones nacionales, las cuales llevan a éstas a sacrificar el bienestar general en contraposición de intereses egoístas, es allí en esos foros internacionales, donde se ha asumido una posición crítica y por ende cuestionadora de los depredadores y destructores del medio ambiente. Para aseverar estos conceptos esta Corporación se remite a lo ordenado en la famosa Declaración de Estocolmo en 1972, cuando allí se dijo:

"El hombre tiene derecho fundamental a la libertad, la igualdad y adecuadas condiciones de vida, en un medio ambiente de una calidad que permita una vida de dignidad y bienestar."

Esta proclama del ambiente humano es clara y meridiana en cuanto a los fines que persigue y también en lo pertinente a la clase de derechos que dice amparar. Se observa que al lado de los derechos fundamentales de la libertad, la igualdad en general y las condiciones necesarias para la vida de las personas aparece reseñado el derecho al

medio ambiente, del cual no simplemente se hace su enunciación, sino que además, se le señala con la condición intrínseca de él que debe estar precedido de una calidad, que haga posible y factible la existencia de las personas para que ellas puedan gozar a plenitud de todos los placeres que la naturaleza le prodiga a la humanidad.

Como se ha afirmado, la iniciativa para que los países del mundo tomen conciencia sobre la importancia de la conservación del medio ambiente siempre ha aflorado en los foros internacionales, tal es el caso también del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales suscrito por la Asamblea General de las Naciones Unidas en Nueva York el 16 de diciembre de 1966 y aprobado por Colombia mediante la Ley 74 de 1968, el cual en su artículo 12, dice: "1. Los Estados Partes en el presente Pacto, reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental. 2. Entre las medidas que deberán adoptar los Estados partes en el pacto en fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figurarán las necesarias para:...b) El mejoramiento en todos sus aspectos... del medio ambiente".

Y es que como se observa tanto en la Declaración de Estocolmo como en el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, se hace relación directa del medio ambiente con el derecho a la vida y a la integridad personal, al bienestar y a la salud física y mental por lo que nadie puede gozar de perfecta salud si hay factores exógenos contaminantes que invaden el ambiente y tornan la naturaleza hostil, frente a la presencia humana. Bien en este sentido puede afirmarse que de nada sirven las previsiones humanas para gozar de buena salud si el cuerpo no está apto para recibir los embates y las secuelas de la contaminación que hacen impredecible la existencia del hombre sobre la tierra.

Tan cierto es lo anterior que muchas de las especies animales han desaparecido de la faz de la tierra a falta de un ambiente propicio para su subsistencia, situación a la que puede llegar la humanidad, si no se toman las previsiones naturales del caso para evitar la extinción de la raza humana, la cual por su propia textura es la más frágil frente a los aconteceres de la naturaleza.

De allí que el Estado colombiano haya tomado también las medidas pertinentes para frenar el flagelo de la contaminación porque el hombre necesita para vivir de un entorno agradable y placentero, de las condiciones mínimas propicias para que el cuerpo humano tome de la naturaleza, el mejor laboratorio procesador de todas las materias orgánicas, las necesarias para su subsistencia.

Tan ligados se encuentran el medio ambiente y la salud que al tratar este último tema el constituyente en el artículo 49 de la Constitución Nacional en su inciso segundo dijo:

*"Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de los servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad"*, porque si no hay condiciones naturales de vida, ésta no será posible y como se dijo, vendrá inevitablemente la extinción del hombre.

La Constitución Nacional precisa también el derecho al ambiente sano dentro de los derechos colectivos. Este derecho hace relación no a una persona en particular por lo que no se puede sectorizar o parcelar, sino que la situación ambiental es comunicante y extensiva, es decir que se va extendiendo a través del aire, sin que encuentre barreras o diques que pongan término a su propagación. Su límite está señalado por la misma

fuerza que la contaminación produce. Ella se irradia y se propaga de conformidad con los grados de polución que se obtengan dentro de determinada área. El artículo 79 *ibidem* es claro al decir que *“todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.*

*“Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines”.*

Además de ser un derecho el goce del ambiente sano, es una obligación del Estado procurar mantener la diversidad del ambiente y fomentar la integridad del mismo, porque el ambiente como se sabe es cambiante, no es único en todo el territorio nacional, él depende de la geografía, de la climatología y de otros factores atmosféricos que tipifican su conformación. Pero esos cambios son producto de la propia naturaleza que en su laboratorio natural produce y genera todo lo que el hombre y las demás especies naturales necesitan para su subsistencia, por ello se requieren la naturaleza y el ecosistema en toda su integridad. También tiene relación directa con el tema del medio ambiente el artículo 80 de la Constitución cuando prescribe que *“el Estado planificará el manejo y el aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o justificación. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados”*, situaciones plenamente identificadas con el tema que se estudia, como son los recursos naturales, a los cuales el Estado debe procurar su protección y explotación consecuente, para que a través de esas actividades no se vaya a producir un deterioro ambiental. Iguales precisiones habrá de hacerse del artículo 81 del ordenamiento constitucional, norma que prohíbe *“la fabricación, importación, posesión y uso de armas químicas, biológicas y nucleares, así como la introducción al territorio nacional de residuos nucleares y derechos tóxicos”*, por lo que con todos estos materiales se produce un daño irreparable a la naturaleza, al ecosistema y por consiguiente, causan secuelas irreparables al medio ambiente.

Las consideraciones anteriores llevan a esta Corporación a manifestar que el derecho al medio ambiente no se puede desligar del derecho a la vida y a la salud de las personas. De hecho, los factores perturbadores del medio ambiente causan daños irreparables en los seres humanos y si ello es así habrá que decirse que el medio ambiente es un derecho fundamental para la existencia de la humanidad. A esta conclusión se ha llegado cuando esta Corte ha evaluado la incidencia del medio ambiente en la vida de los hombres y por ello en sentencias de tutelas 411 del 17 de junio de 1992, 428 de junio de 1992 y 451 de julio 10 de 1992 Magistrado Ponente Doctor Ciro Angarita Barón, y 536 de septiembre 23 de 1992 con ponencia del Doctor Simón Rodríguez Rodríguez, se ha afirmado que el derecho al medio ambiente es un derecho fundamental.

#### CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Antonio Mauricio Monroy Céspedes incoó la acción de tutela contra el municipio de Villavicencio por lo que esta entidad territorial pretende construir un relleno sanitario en la veredeza Montecarlo situado entre los caños Pendejos y Cristales, el cual se encuentra en el kilómetro 6 de la carretera que de ese municipio conduce a Acacías. El accionante señala que la zona residencial de Montecarlo sólo se encuentra separada

del lote escogido para convertirlo en relleno por el caño Pendejos el cual es el principal surtidor de agua para el consumo diario de los habitantes de un amplio sector de la ciudad y que aledaño al terreno que se está proponiendo como relleno existen *“nacedores y corrientes naturales de agua, que sería necesario manejar adecuadamente para evitar su contaminación”*, y sobre el mismo tema más adelante el accionante dice que *“desde hace dos años, el propio Concejo Municipal, acordó conservar las cabeceras de las fuentes de agua, desde caño Buque, pasando por caño Pendejos, hasta llegar al Ocoa, como zonas de reforestación, esto a raíz de un intento anterior de colocar un botadero de basuras en un terreno colindante al ahora adquirido por el municipio “ y agrega que la comunidad resulta afectada del perjuicio irremediable que se cierne sobre ella, si no se suspende la realización de la obra por la contaminación ambiental y el deterioro del medio ambiente, que las producirá la construcción del relleno sanitario en la vereda Montecarlo.*

Sobre la realización de esta obra la Alcaldía Municipal de Villavicencio en comunicación enviada al Magistrado del Tribunal Administrativo del Meta, que en esa oportunidad estaba conociendo de una acción de tutela presentada por los mismos hechos señaló lo siguiente:

*“Hasta la fecha los trámites que se han realizado en torno al predio en cita se relacionan con la firma de la promesa de compraventa entre el municipio y el señor Camilo López Cortés, la cual se encuentra legalizada, así como la reserva presupuestal para su cancelación y el pago del anticipo al Promitente Vendedor por la suma de \$2.000.000.00.*

*“La Administración a cargo del señor Hernando González Villamizar en reunión sostenida con los vecinos de la vereda Montecarlo en compañía de un delegado de la Procuraduría manifestó a los habitantes del sector la suspensión de la obra, pero al mismo tiempo prosiguió los trámites para la adquisición del terreno con destino al relleno sanitario.*

*“La actual administración estudia la posibilidad de adquirir un terreno alternativo sin descartar de conformidad al informe técnico de los funcionarios antes mencionados (salud, Inderena y Empresas Públicas) la utilización de estos predios.”*

Es cierto que el derecho al medio ambiente sano es de aquellos derechos colectivos que al Estado y sus autoridades legítimamente constituidas, están en la obligación de proteger, en la forma y términos que establecen los artículos 79, 80 y 81 de la Constitución Nacional, y también es cierto que el artículo 88 de la Carta Política determina las acciones pertinentes a los derechos colectivos, *“relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicas, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella...”* (cursivas fuera del texto), derechos que además de ser plurales por lo que consagran estos beneficios a un número indeterminado de personas, se pueden particularizar cuando por los efectos de su transgresión se lesiona o se pone en peligro la vida y la integridad física de alguien en particular. Y es que así se entiende cuando el artículo 49 del Estatuto Superior identifica plenamente como factor determinante en la salubridad pública, el que las personas puedan disfrutar de un ambiente sano, luego por fuerza de las circunstancias este derecho colectivo puede particularizarse e individualizarse, en la oportunidad en que por sus secuelas se le cause daño a las personas. De ahí que bajo estos razonamientos y condiciones, sea factible ejercer la acción de tutela frente a la

presunta vulneración o amenaza de un derecho fundamental que ha tenido su origen precisamente en la violación del derecho colectivo del ambiente sano, como ya lo ha declarado esta Corte Constitucional en sentencia de tutela No. T- 528 de septiembre 18 de 1982 cuando dijo:

“En consecuencia, bien podía el Juez en este caso comprobar la amenaza de violación o la violación concreta del Derecho Constitucional fundamental por el examen de la actuación administrativa que señaló el carácter de inhabitable y de grave peligro para la vida humana vegetal y animal de una determinada zona vecina a la explotación minera y proferir la sentencia de amparo o de tutela en concreto y con carácter específico sobre aquellos derechos radicados en cabeza de un grupo también determinado de personas, que han comprobado que residen en dichos lugares y que los reclamaban por la actuación de un agente oficioso que los identifica específicamente.

“No procede la denegación de la tutela pedida cuando se demuestra por cualquier medio, como en efecto ocurrió en el caso en examen, la violación o la amenaza de violación del Derecho Constitucional Fundamental en este caso se comprobó efectivamente la violación objetiva a un Derecho Constitucional de tal categoría por la omisión de un deber constitucional y legal de las autoridades públicas, y no basta la simple información a los funcionarios competentes o compulsar las copias que lo ameriten para garantizar la vigencia y eficacia de la Constitución Nacional.

“La acción de tutela no está prevista para atender reclamos de orden genérico ni de orden social o político desligados de un caso concreto de violación a los derechos constitucionales fundamentales; supone un caso de violación o amenaza de esta índole que se debe enmendar para remover o precaver los obstáculos al goce pleno de aquellos derechos y en este caso se cumplió con esta condición ineludible.”

Observa esta Corporación que al momento de incoar la acción de tutela, existían los suficientes elementos de juicio para considerar la amenaza al ambiente sano que se derivaría de la construcción del relleno sanitario a cuyo efecto valga citar las glosas que el informe rendido con ocasión de la inspección técnica practicada al terreno de las Palmeras, donde se ubicaría el mismo, por los Jefes de Sección de Saneamiento Básico del Servicio de Salud del Meta, de la Unidad Ambiental del Inderena y de las Empresas Públicas de Villavicencio, así:

*“Existencia de nacedores y corrientes naturales que sería necesario manejar adecuadamente para evitar su contaminación.”*

Hechos éstos que fueran aducidos por el actor en su demanda de tutela, no refutados en este proceso y respecto de los cuales no aparece que el Municipio de Villavicencio ofrezca algún mecanismo para afrontar el problema serio de la contaminación. Además se vislumbra el negocio jurídico de la compraventa del terreno, para lo cual ya existe la promesa pertinente. Haciendo una proyección de los acontecimientos debe decirse que seguiría el trámite administrativo para la iniciación de esta obra que incluye el proceso de contratación administrativa y la convocatoria para la licitación pública y la adjudicación de la obra. Por todas estas circunstancias, hay al momento histórico de la presentación de la acción de tutela, amenazas de inferir a las comunidades señaladas un perjuicio irremediable, producto de la contaminación ambiental que se generaría con la presunta construcción de la obra en ciernes. Así las



## T-092/93

cosas, entonces, hay a la vista una amenaza o expectativa de contaminación ambiental y por consiguiente, es predecible el perjuicio irremediable, invocado por el actor.

El Estado, como se ha dicho, tiene la obligación social de brindarle a la comunidad el saneamiento ambiental, considerado como un servicio público a términos del artículo 49 de la Constitución Nacional y para todas las personas, es un derecho irrenunciable el de gozar de un ambiente sano, tal es el mandato del artículo 79, pero en materia de ambientación y aprovechamiento de esos recursos humanos la Constitución en su artículo 80 le impuso la obligación al Estado de planificar en forma adecuada y razonable el aprovechamiento de los recursos para garantizar su desarrollo y vida útil, al servicio de la humanidad.

La queja formulada a través de la acción de tutela hace relación con la solicitud de protección y conservación del medio ambiente para los habitantes de unos barrios de Villavicencio, quienes también reclaman se les dé debida protección a los nacederos de agua de caño Pendejos y caño Cristales, los cuales según el peticionante desaparecerían, al construirse la obra que él cuestiona.

La responsabilidad social de proteger los recursos naturales y la conservación del medio ambiente sano, no son sino una consecuencia lógica de aquellas que tiene el Estado de buscar la perdurabilidad de las personas, en fin de cuentas, destinatarias de los preceptos constitucionales las cuales simplemente tratan de armonizar el funcionamiento de las entidades del Estado para lograr la coexistencia y el bienestar de los asociados. Por todo lo anterior, es cierto que para la fecha en que se instauró la acción de tutela estaba dado el presupuesto de la eventualidad o presunción del perjuicio irremediable, también incuestionable que el Estado y sus instituciones están obligadas a planificar, organizar, coordinar y controlar el uso de los recursos naturales e igualmente brindar dentro de lo posible, un medio ambiente sano, para que tanto la naturaleza y con mayor énfasis el hombre, puedan gozar a plenitud de la existencia. Por esa justa razón cuando se trate de realizar obras como la que se está cuestionando, el Estado tiene la imperiosa obligación de realizar los estudios científicos del caso para evitar que a través de la infraestructura que se proyecta, en vez de beneficios se le cause perjuicios a la comunidad. La Alcaldía de Villavicencio tiene la gran responsabilidad social de buscar el bienestar general que no es otro sino aquél donde las personas estén integradas a la naturaleza y puedan disfrutar de los placeres del entorno ambiental como medio útil para la realización y perdurabilidad de la especie humana. Por estos motivos esta Corporación afirma que es obligación de la Alcaldía, en el evento en que se vaya a realizar esta obra en cualquier otro lugar, de llevar a la práctica los estudios tanto ecológicos como ambientales para determinar la conveniencia o la inconveniencia de ella, establecer el impacto ambiental que puede llegar a generar la misma, en fin realizar toda clase de evaluaciones dentro de los parámetros y técnicas modernas que muestren con certeza las bondades o defectos de la obra, para evitar en lo posible, cualquier clase de riesgos que pueda sobrevenir en relación con la preservación de un medio ambiente sano.

En mérito de lo expuesto, la Sala de Revisión de tutelas número 6 de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero: ORDENAR al señor Alcalde de la ciudad de Villavicencio y a cualquiera otra autoridad de este municipio, prescindir de utilizar el lote de terreno de que dan cuenta los hechos de la presente demanda, situado en la vereda Montecarlo entre caño Pendejos y caño Cristales, para relleno sanitario.

Segundo: PREVENIR al señor Alcalde de Villavicencio y a cualquier otra autoridad de este Municipio, para que en el evento de construir el relleno sanitario en la vereda Montecarlo o en cualquier otro lugar, se hagan los debidos estudios técnico-ambientales y ecológicos que la obra demande, como medio preventivo para evitar daños de carácter ecológico que pueda producir y adelantarla si éstos no se causan.

Tercero: El mismo Tribunal se encargará de vigilar el cumplimiento de lo ordenado en esta sentencia.

Cuarto: Comunicar la presente Sentencia al Tribunal Superior Distrito Judicial del Meta para que a través de ese Despacho se notifique a las partes, haciéndoles entrega de la copia de esta providencia.

Cópiese, publíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta Judicial y cúmplase.

Comuníquese y notifíquese.

SIMON RODRIGUEZ RODRIGUEZ, Magistrado Ponente

CIRO ANGARITA BARON, Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO, Secretaria General

La suscrita Secretaria General de la Corte Constitucional hace constar que el honorable Magistrado JAIME SANIN GREIFFENSTEIN, no firma la presente sentencia, por encontrarse en uso de permiso justificado para asistir a Sala de Revisión

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO, Secretaria General

**SENTENCIA No. T-099  
de febrero 24 de 1993**

**TUTELA CONTRA PARTICULARES-Indefensión/TUTELA CONTRA  
PARTICULARES-Subordinación/ACCION DE TUTELA-Improcedencia**

*El requisito de la "indefensión" no se da, pues la peticionaria puede acudir a la Jurisdicción Civil para defenderse mediante un trámite en proceso abreviado. El requisito de la "subordinación" tampoco se presenta por cuanto la decisión de pertenecer a una determinada corporación social o su desafiliación es voluntaria. El hecho de que un socio acate los estatutos y las decisiones de la Junta Directiva de una corporación a la que voluntariamente se asoció, no implica dependencia o sujeción alguna, porque él socio no se encuentra bajo las órdenes de la entidad, salvo el caso del legítimo desarrollo de los estatutos que aquél voluntariamente conoció y consintió al afiliarse.*

Ref.: Expediente T-6481.

Peticionaria: Mónica Liévano Laserna.

Procedencia: Tribunal Superior de Santafé de Bogotá -Sala Penal-.

Magistrado Ponente: Dr. ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO.

Santafé de Bogotá D. C., febrero veinticuatro (24) de mil novecientos noventa y tres (1993).

La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, compuesta por los Magistrados Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz y Simón Rodríguez Rodríguez.

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

ha pronunciado la siguiente

## SENTENCIA

en proceso de tutela identificado con el número de radicación T-6481, adelantado por la señora Mónica Liévano Laserna de Morris Ordóñez.

## I. ANTECEDENTES

Con base en los artículos 86 de la Constitución Política y 33 del Decreto 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.

Por reparto le correspondió el presente negocio a esta Sala, la cual recibió formalmente el expediente el día 11 de septiembre del presente año.

De conformidad con el artículo 34 del Decreto 2591, esta Sala de Revisión de la Corte entra a dictar sentencia de revisión.

1. **Solicitud**

La señora Mónica Liévano Laserna otorgó poder al Dr. Francisco Morris Ordóñez para instaurar acción de tutela contra el Club Campestre Guaymaral de la ciudad de Santafé de Bogotá, con fundamento en los artículos 15 de la Constitución Política y el numeral 6º del artículo 42 del Decreto 2541 de 1991, reglamentario de la acción de tutela.

Los hechos relacionados por la peticionaria son los siguientes:

Con fecha 20 de marzo de 1992, y bajo la firma de Abel Hoyos Arango, la sra. Liévano Laserna recibió un oficio en el que se le daba a conocer una amonestación adoptada por la Junta Directiva del Club Campestre Guaymaral por un incidente presentado en la piscina, debido a la inobservancia del reglamento.

Mónica Liévano como titular de la acción del Club Guaymaral Nro. 671, respondió a la anterior notificación de amonestación y solicitó ser escuchada en descargos ante la Junta Directiva.

La Junta Directiva del Club Campestre Guaymaral acusó recibo del escrito y manifestó que con base en los descargos que por ella fueran presentados por escrito, examinaría y definiría las medidas pertinentes.

Con posterioridad la peticionaria recibió nuevamente un oficio de la Junta Directiva en el que se le expresó que por haber ocurrido un nuevo incidente referente a la utilización de la piscina del club sin la observación de las exigencias reglamentarias para ello y por el incorrecto uso de la salacuna, se le solicitó rendir los descargos en el plazo de una semana.

La señora Liévano Laserna reiteró su solicitud de conocer en detalle la acusación que se le hizo para su adecuada defensa. Finalmente luego de analizadas las comunicaciones, la Junta Directiva manifestó que: "... entendido que los comentarios y manifestaciones hechos por usted, no despejan en forma alguna los cargos formulados ni la exoneran respecto a los reproches que sobre su conducta han expresado formalmente tanto socios como funcionarios del club. Por lo que en consonancia con lo anterior, ha dispuesto suspenderla por el término de 60 días a partir de la fecha".

## T-099/93

La peticionaria centra su descontento en que las acusaciones "formales" de socios y funcionarios jamás fueron conocidas y menos controvertidas y por lo mismo no han podido ser rectificadas. Este último derecho está consagrado en el artículo 15 de la Constitución como fundamental.

En el escrito de tutela la petente solicita:

a) Se ordene a la Junta Directiva del Club Campestre Guaymaral le otorgue el derecho de conocer y rectificar las informaciones recibidas de socios y funcionarios del Club;

b) Se ordene la revocatoria de las sanciones y su publicación en cartelera, de la misma forma que fueron notificadas las sanciones, en aras de la protección del buen nombre;

c) Que la copia del fallo sea aportada a la hoja de vida y que de la misma se retiren los actos sancionatorios y las pruebas adversas no controvertidas;

d) Se condene en abstracto al pago del daño emergente.

### 2. Fallos

#### 2.1. Fallo del Juzgado 42 Penal del Circuito de Santafé de Bogotá, providencia de septiembre 14 de 1992

El Juzgado 42 Penal del Circuito resolvió tutelar en favor de la señora Mónica Liévano Laserna su derecho constitucional fundamental a la intimidad, circunscrito a la amenaza del buen nombre y a conocer y rectificar las informaciones que puedan afectarla, que se encuentran en su hoja de vida -socia Nro. 671-, de la Corporación Club Campestre Guaymaral.

Dentro del trámite propio de la acción de tutela el Juzgado 42 Penal del Circuito solicitó a la Presidencia del Club Campestre Guaymaral un informe detallado sobre los hechos materia de la acción de tutela y el envío de la documentación que había servido de soporte a las sanciones.

De conformidad con la respuesta se estableció que la Junta Directiva en sesión del 16 de marzo de 1992 recibió comunicaciones de las socias María Consuelo Piñeros, Mónica Morales y Stella Sotelo donde solicitaron se le llamase la atención a la señora Liévano Laserna. En sesión de 30 de marzo de 1992 se puso en consideración la carta de la sancionada de fecha 25 del mismo mes y se determinó recibir sus descargos y con base en ellos definir lo pertinente.

La sanción impuesta no fue publicada en ninguna de las carteleras del club tal como consta en el acta de inspección judicial practicada por el Juzgado 42 Penal del Circuito a las dependencias del Club Campestre Guaymaral.

Fueron aportados los estatutos del Club Campestre Guaymaral, su reglamento disciplinario, el de la piscina y el de las porterías, además se dejó constancia que estos últimos carecen de las firmas de quienes los hayan expedido y sus fechas.

La Corporación Club Campestre Guaymaral, sujetándose a los parámetros que el Código Civil señala que, como persona jurídica de carácter privado, posee disposicio-

nes que la gobiernan a ella, a sus miembros y socios y como tales deben ser acatadas por unos y otros como lo dispone el artículo 641 del Código Civil.

Posteriormente se ocupa el Juzgado 42 del análisis del artículo 29 de la Constitución relativo al debido proceso, pues considera que éste es extensivo a toda actividad sancionatoria, así pues el mecanismo empleado por la Junta Directiva del Club Campestre Guaymaral, aunque legítimo por estar dentro de sus atribuciones, fue contrario a su misma reglamentación y violatorio de los derechos constitucionales fundamentales de la señora Mónica Liévano, en cuanto que no se ajustó al debido proceso.

Considera el Juzgado que donde más resulta protuberante la violación del derecho fundamental de conocer las informaciones recibidas fue en la no atención por parte de la Junta Directiva de las comunicaciones dirigidas por la peticionaria a fin de lograr conocer los cargos y oportunamente ejercer su derecho de defensa. También en el hecho que las decisiones de la Junta Directiva se incorporan a la hoja de vida de los socios y en el caso particular esto atenta contra su buen nombre, protegido por el artículo 29 de la Carta Fundamental.

En el mismo fallo se previene a la Junta Directiva del Club Campestre Guaymaral para que en lo sucesivo se abstenga de incurrir en comportamientos similares a los que originaron la acción de tutela.

## 2.2. Impugnación

Dentro del término legal, la Corporación Club Campestre Guaymaral, presentó escrito de impugnación contra el fallo proferido por el Juzgado 42 Penal del Circuito de Santafé de Bogotá.

Precisa el impugnante que el *a quo* no procedió conforme a derecho, pues se trata de una organización privada, el Club Campestre Guaymaral, corporación que no presta ningún servicio público de utilidad común ni de servicios domiciliarios. Indica que no existe relación de subordinación o indefensión entre la accionante y el club.

De otro lado, explica que la corporación no violó el procedimiento indicado en los estatutos y reglamentos y que además no es posible la aplicación del debido proceso a los estatutos y reglamentos del Club Guaymaral.

Aduce, también, que la señora Liévano Laserna tenía otras vías previas como era acudir ante la jurisdicción civil a través de un proceso ordinario.

## 2.3. Fallo del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá -Sala Penal-, de fecha octubre 14 de 1992

El Tribunal Superior parte del hecho de que el conflicto de intereses que dio origen a la acción de tutela surge entre una entidad de orden eminentemente privado -como es el Club Campestre Guaymaral- y uno de los socios -la señora Mónica Liévano Laserna-.

Considera el *ad quem* que con fundamento en el artículo 86 de la Constitución y en el Decreto 2591 de 1991, sólo encuentra la acción de tutela viabilidad contra particulares, en aquellos eventos que expresa y taxativamente lo autorice la ley, no siendo

## T-099/93

extensible a otros particulares, ni en otras organizaciones de la misma naturaleza, bajo ningún pretexto.

Expresa así el Tribunal: “a manera de conclusión, en cuanto a este tema corresponde, de acuerdo con las acotaciones precedentes, la acción de tutela incoada no encuentra viabilidad en esta ocasión, no obstante lo anterior, la Sala se ocupará de analizar más adelante lo atinente al derecho constitucional fundamental relativo a la intimidad, sobre el cual recayó la decisión que ahora se revisa”.

Sobre el punto del derecho a la intimidad, la Sala Penal del Tribunal considera que no existe estrecha relación entre lo pedido por la señora Liévano Laserna y lo resuelto por el Juzgado Penal del Circuito, pues de las pruebas aportadas se deduce que no hubo publicación de la amonestación y de la suspensión en las carteleras del club, y sólo subsiste la posibilidad de que alguien se entere de ellas al observar las hojas de vida.

Y finalmente el fallador se refiere a la existencia de otro medio judicial de defensa cual es el trámite abreviado consagrado en el artículo 408 del Código de Procedimiento Civil.

Por lo tanto para el Tribunal “es claro entonces que existe otra vía o medio judicial en este evento, de manera que la acción invocada resulta, no obstante las anteriores precisiones, absolutamente improcedente por este solo aspecto”.

Finalmente en el fallo se hace referencia al error de utilizar la acción de tutela para solucionar problemas domésticos que llevan al deterioro de la acción de tutela creada sólo para casos excepcionales.

## II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

### 1. Competencia

Es competente esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional para proferir sentencia de revisión dentro de la acción de tutela de la referencia, con fundamento en los artículos 86 inciso tercero y 241 numeral 9º de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 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. De la acción de tutela ejercida por particulares

La acción de tutela está consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política que establece:

“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, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública...”

“...La ley establecerá los casos en los que la acción de tutela procede contra particulares encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte

grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante sea halle en estado de *subordinación o indefensión*" (cursivas no originales).

La acción de tutela frente a particulares recoge lo que la doctrina alemana denomina *Drittwirkung der Grundrechte* (literalmente, efecto frente a terceros de los derechos fundamentales), que suele denotar la incidencia de los derechos fundamentales en el derecho privado y en las relaciones jurídicas privadas, cuya fuente es de carácter jurisprudencial desde 1958, a raíz del pronunciamiento del Tribunal Constitucional alemán en la sentencia dictada en el caso "Lüth"<sup>1</sup>. Esta teoría fue posteriormente acogida en España.

La Constitución de 1991 se inspiró en el aporte jurisprudencial alemán que se centró en el hecho de que los derechos constitucionales despliegan un efecto en el tráfico jurídico entre particulares.

El inciso citado del artículo 86 dispone los casos en que el particular puede ser objeto pasivo de la acción de tutela, a saber:

- Cuando el particular esté encargado de la prestación de un servicio público.
- Cuando el particular afecte grave y directamente el interés colectivo.
- Cuando el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión.

El artículo 42 del Decreto 2591 de 1991, que desarrolla la acción de tutela, establece en el numeral 4º que ésta procederá contra acciones u omisiones de particulares en los siguientes casos:

"4- Cuando la solicitud fuere dirigida contra una organización privada, contra quien la controle efectivamente o fuere el beneficiario real de la situación que motivó la acción, siempre y cuando el solicitante tenga una *relación de subordinación o indefensión con tal organización*" (cursivas no originales).

Tanto el artículo 86 de la Constitución como el numeral 4º del artículo 42 del Decreto 2591 de 1991 utilizan los términos "*subordinación*" e "*indefensión*" que, en su sentido jurídico, significan:

**Subordinación:** Condición de una persona sujeta a otra o dependiente de ella.

**Indefensión:** La indefensión se produce cuando una persona, sin culpa de su parte, no ha podido defenderse o defender sus derechos conforme a las leyes que reglamentan su ejercicio"<sup>2</sup>.

En el numeral 4º se protegen todos los derechos fundamentales que puedan ser vulnerados o amenazados por una organización privada, con la sola condición de la relación de subordinación o indefensión con tal organización<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> GARCÍA TORRES, Jesús y JIMÉNEZ BLANCO, Antonio. Derechos fundamentales y relaciones entre particulares. Cuadernos Civitas. Editorial Civitas S.A. Madrid 1986, pág. 11.

<sup>2</sup> Las dos definiciones se encuentran en el diccionario Jurídico Abeledo Perrot. Argentina 1987. Tomos II y III.

<sup>3</sup> Cfr. Sentencias Nos. T-548 y T-875 de la Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional sobre la acción de tutela frente a particulares.



### 3. Del caso concreto

Esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional analizará si se dan los requisitos establecidos para la procedencia de la acción de tutela frente a particulares.

En primer lugar el requisito de la “indefensión” no se da en el caso concreto, pues la peticionaria puede acudir a la Jurisdicción Civil para defenderse mediante un trámite en proceso abreviado.

En efecto, la ciudadana Mónica Liévano Laserna puede acudir al trámite del proceso abreviado consagrado en el artículo 408 del Código de Procedimiento Civil, que establece:

“Art. 408.- Se tramitarán y decidirán en proceso abreviado los siguientes asuntos, cualquiera que sea su cuantía:

...6. Impugnación de actos o decisiones de asambleas de accionistas, y de juntas directivas o de socios, de sociedades civiles o comerciales, cuando con ellos se contravenga la ley o los estatutos sociales, y la correspondiente indemnización...”.

En segundo lugar, el requisito de la “subordinación” tampoco se presenta por cuanto la decisión de pertenecer a una determinada corporación social o su desafiliación es voluntaria. El hecho de que un socio acate los estatutos y las decisiones de la Junta Directiva de una corporación a la que voluntariamente se asoció, no implica dependencia o sujeción alguna, porque el socio no se encuentra bajo las órdenes de la entidad, salvo el caso del legítimo desarrollo de los estatutos que aquél voluntariamente conoció y consintió al afiliarse. Por ello para esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional tampoco se presenta esta especial circunstancia.

Así pues, lo relativo a la vulneración del derecho al buen nombre, a la honra y al debido proceso no son motivo de pronunciamiento por esta Sala, por cuanto el sólo estudio de la pertinencia de la solicitud hace innecesario todo análisis posterior.

En mérito de lo expuesto, la Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional,

#### RESUELVE:

Primero. CONFIRMAR la sentencia proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá -Sala Penal-, por las razones expuestas en esta sentencia.

Segundo. A través de la Secretaría General de la Corte Constitucional, enviar copia de esta Sentencia al Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá -Sala de Decisión Penal-, al Juzgado 42 Penal del Circuito de Santafé de Bogotá, al Defensor del Pueblo, a la sra. Mónica Liévano Laserna y a la Junta Directiva del Club Campestre Guaymaral de Santafé de Bogotá,

Cópiese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, Magistrado Ponente

FABIO MORON DIAZ, Magistrado

SIMON RODRIGUEZ RODRIGUEZ, Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO, Secretaria General

## INDICE DE NORMAS DECLARADAS INEXEQUIBLES

|   | Pág. |
|---|------|
| <b>LEY 8 DE 1992.</b> Sentencia C-084 de febrero 26 de 1993. Exp. L.A.T-05. Magistrado Ponente: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz. ....   | 11   |
| <b>LEY 9 DE 1992.</b> Sentencia C-086 de febrero 26 de 1993. Exp. L.A.T-01. Magistrado Ponente: Dr. Simón Rodríguez Rodríguez ..... | 49   |
| <b>LEY 10 DE 1992.</b> Sentencia C-085 de febrero 26 de 1993. Exp. L.A.T-03. Magistrado Ponente: Fabio Morón Díaz. ....             | 30   |
| <b>LEY 11 DE 1992.</b> Sentencia C-088 de febrero 26 de 1993. Exp. L.A.T-04, Magistrado Ponente: Dr. Ciro Angarita Barón. ....      | 74   |
| <b>LEY 13 DE 1992.</b> Sentencia C-087 de febrero 26 de 1993. Exp. L.A.T-02. Magistrado Ponente: Jaime Sanín Greiffenstein. ....    | 59   |

## INDICE TEMATICO (Ordenado alfabéticamente)

|   | PROVIDENCIA<br>No.          | Pág. |
|---|-----------------------------|------|
| ABANDONO DE MENORES                         | (Sentencia T-079 /93) ..... | 337  |
| ACCION DE CLASE-Alcance                     | (Sentencia T-067 /93) ..... | 301  |
| ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD              | (Sentencia C-089 /93) ..... | 86   |
| ACCION DE TUTELA                            | (Sentencia T-028 /93) ..... | 117  |
| ACCION DE TUTELA                            | (Sentencia T-036 /93) ..... | 141  |
| ACCION DE TUTELA                            | (Sentencia T-044 /93) ..... | 175  |
| ACCION DE TUTELA                            | (Sentencia T-067 /93) ..... | 301  |
| ACCION DE TUTELA                            | (Sentencia T-081 /93) ..... | 360  |
| ACCION DE TUTELA                            | (Sentencia T-091 /93) ..... | 379  |
| ACCION DE TUTELA-Alcance                    | (Sentencia T-028 /93) ..... | 117  |
| ACCION DE TUTELA-Cesación                   | (Sentencia T-044 /93) ..... | 175  |
| ACCION DE TUTELA-Conflictos<br>particulares | (Sentencia T-037 /93) ..... | 148  |
| ACCION DE TUTELA-Hechos no probados         | (Sentencia T-078 /93) ..... | 328  |
| ACCION DE TUTELA-Improcedencia              | (Sentencia T-028 /93) ..... | 117  |

|  | PROVIDENCIA<br>No.         | Pág. |
|--|----------------------------|------|
| ACCION DE TUTELA-Improcedencia             | (Sentencia T-038/93) ..... | 153  |
| ACCION DE TUTELA-Improcedencia             | (Sentencia T-045/93) ..... | 182  |
| ACCION DE TUTELA-Improcedencia             | (Sentencia T-049/93) ..... | 225  |
| ACCION DE TUTELA-Improcedencia             | (Sentencia T-051/93) ..... | 249  |
| ACCION DE TUTELA-Improcedencia             | (Sentencia T-067/93) ..... | 301  |
| ACCION DE TUTELA-Improcedencia             | (Sentencia T-091/93) ..... | 379  |
| ACCION DE TUTELA-Improcedencia             | (Sentencia T-099/93) ..... | 402  |
| ACCION DE TUTELA-Informalidad              | (Sentencia T-091/93) ..... | 379  |
| ACCION DE TUTELA-Protección<br>Alternativa | (Sentencia T-028/93) ..... | 117  |
| ACCION DE TUTELA-Requisitos                | (Sentencia T-028/93) ..... | 117  |
| ACCION DE TUTELA-Titularidad               | (Sentencia T-030/93) ..... | 135  |
| ACCION DE TUTELA-Titularidad               | (Sentencia T-044/93) ..... | 175  |
| ACCION DE TUTELA-Titularidad               | (Sentencia T-050/93) ..... | 235  |
| ACCION DE TUTELA-Titularidad               | (Sentencia T-051/93) ..... | 249  |
| ACCION DE TUTELA-Titularidad               | (Sentencia T-081/93) ..... | 360  |
| ACCION DE TUTELA-Titularidad               | (Sentencia T-090/93) ..... | 371  |
| ACCION ELECTORAL                           | (Sentencia T-045/93) ..... | 182  |
| ACCION POPULAR                             | (Sentencia T-067/93) ..... | 301  |
| ACCION POPULAR                             | (Sentencia T-028/93) ..... | 117  |
| ACCIONES POPULARES-Alcance                 | (Sentencia T-067/93) ..... | 301  |
| ACCION POSESORIA                           | (Sentencia T-078/93) ..... | 328  |
| ACTO DE TRAMITE                            | (Sentencia T-081/93) ..... | 360  |
| AGENCIA OFICIOSA                           | (Sentencia T-044/93) ..... | 175  |
| ALCALDE                                    | (Sentencia T-078/93) ..... | 328  |

|   | PROVIDENCIA<br>No.         | Pág. |
|---|----------------------------|------|
| ARBITRARIEDADJUDICIAL                         | (Sentencia T-079/93) ..... | 337  |
| AUTONOMIA EDUCATIVA-Salvamento<br>de voto     | (Sentencia T-065/93) ..... | 287  |
| AUTORIDAD PUBLICA                             | (Sentencia T-079/93) ..... | 337  |
| AUTORIDAD PUBLICA                             | (Sentencia T-091/93) ..... | 379  |
| BIEN DE USO PUBLICO-Intervención<br>Estatal   | (Sentencia T-081/93) ..... | 360  |
| CADUCIDAD                                     | (Sentencia C-089/93) ..... | 86   |
| CARGA DE LA PRUEBA                            | (Sentencia T-050/93) ..... | 235  |
| COMPETENCIA                                   | (Sentencia C-057/93) ..... | 95   |
| COMPETENCIA                                   | (Sentencia C-087/93) ..... | 59   |
| COMPETENCIA                                   | (Sentencia C-088/93) ..... | 74   |
| COMPETENCIA                                   | (Sentencia T-078/93) ..... | 328  |
| CONFLICTO DE DERECHOS                         | (Sentencia T-080/93) ..... | 348  |
| CONGRESO DE LA REPUBLICA                      | (Sentencia C-087/93) ..... | 59   |
| CONGRESO DE LA REPUBLICA                      | (Sentencia C-088/93) ..... | 74   |
| CONTAMINACION AMBIENTAL                       | (Sentencia T-092/93) ..... | 389  |
| CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD                 | (Sentencia C-088/93) ..... | 74   |
| CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-<br>Importancia | (Sentencia C-085/93) ..... | 30   |
| CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-<br>Naturaleza  | (Sentencia C-057/93) ..... | 95   |
| CONTROL DE LEGALIDAD                          | (Sentencia T-079/93) ..... | 337  |
| CORTE CONSTITUCIONAL                          | (Sentencia C-057/93) ..... | 95   |
| CORTE CONSTITUCIONAL                          | (Sentencia C-088/93) ..... | 74   |
| DEBIDO PROCESO                                | (Sentencia T-051/93) ..... | 249  |

|   | PROVIDENCIA<br>No.         | Pág. |
|---|----------------------------|------|
| DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO                             | (Sentencia T-049/93) ..... | 225  |
| DEBIDO PROCESO-Actuación arbitraria                       | (Sentencia T-046/93) ..... | 192  |
| DEBIDO PROCESO-Alcance                                    | (Sentencia T-079/93) ..... | 337  |
| DEBIDO PROCESO-Violación                                  | (Sentencia T-043/93) ..... | 159  |
| DEBIDO PROCESO-Vulneración                                | (Sentencia T-079/93) ..... | 337  |
| DEMANDA DE TUTELA-Corrección                              | (Sentencia T-028/93) ..... | 117  |
| DERECHO A ESCOGER EDUCACION                               | (Sentencia T-064/93) ..... | 268  |
| DERECHO A ESCOGER EDUCACION<br>-Salvamento de voto        | (Sentencia T-065/93) ..... | 287  |
| DERECHO A LA EDUCACION                                    | (Sentencia T-064/93) ..... | 268  |
| DERECHO A LA EDUCACION<br>-Aclaración de voto-            | (Sentencia T-064/93) ..... | 268  |
| DERECHO A LA EDUCACION<br>-Presentación Personal          | (Sentencia T-065/93) ..... | 287  |
| DERECHO A LA HONRA  | (Sentencia T-047/93) ..... | 204  |
| DERECHO A LA HONRA  | (Sentencia T-050/93) ..... | 235  |
| DERECHO A LA HONRA  | (Sentencia T-063/93) ..... | 262  |
| DERECHO A LA HONRA-Vulneración                            | (Sentencia T-080/93) ..... | 348  |
| DERECHO A LA INFORMACION-<br>Veracidad                    | (Sentencia T-050/93) ..... | 235  |
| DERECHO A LA INTEGRIDAD FISICA                            | (Sentencia T-028/93) ..... | 117  |
| DERECHO A LA INTIMIDAD                                    | (Sentencia T-063/93) ..... | 262  |
| DERECHO A LA LIBERTAD -Salvamento<br>de voto-             | (Sentencia T-046/93) ..... | 192  |
| DERECHO A LA LIBERTAD-Distorsión<br>-Salvamento de voto-  | (Sentencia T-065/93) ..... | 287  |
| DERECHO A LA LIBERTAD-Vulneración<br>-Salvamento de voto- | (Sentencia T-063/93) ..... | 262  |

|  | PROVIDENCIA<br>No.         | Pág. |
|--|----------------------------|------|
| DERECHO A LA PARTICIPACION<br>POLITICA                                   | (Sentencia T-045/93) ..... | 182  |
| DERECHO A LA SALUD   | (Sentencia T-028/93) ..... | 117  |
| DERECHO A LA VIDA  | (Sentencia T-028/93) ..... | 117  |
| DERECHO AL AMBIENTE SANO   | (Sentencia T-028/93) ..... | 117  |
| DERECHO AL AMBIENTE SANO   | (Sentencia T-067/93) ..... | 301  |
| DERECHO AL AMBIENTE SANO   | (Sentencia T-092/93) ..... | 389  |
| DERECHO AL AMBIENTE SANO-<br>Participación Comunitaria                   | (Sentencia T-067/93) ..... | 301  |
| DERECHO AL BUEN NOMBRE   | (Sentencia T-047/93) ..... | 204  |
| DERECHO AL BUEN NOMBRE   | (Sentencia T-063/93) ..... | 262  |
| DERECHO AL LIBRE DESARROLLO<br>DE LA PERSONALIDAD                        | (Sentencia T-050/93) ..... | 235  |
| DERECHO AL LIBRE DESARROLLO<br>DE LA PERSONALIDAD                        | (Sentencia T-065/93) ..... | 287  |
| DERECHO AL LIBRE DESARROLLO<br>DE LA PERSONALIDAD-Salvamento<br>de voto- | (Sentencia T-065/93) ..... | 287  |
| DERECHO DE ACCESO A LA ADMINIS-<br>TRACION DE JUSTICIA-Violación         | (Sentencia T-043/93) ..... | 159  |
| DERECHO DE DEFENSA-Violación   | (Sentencia T-079/93) ..... | 337  |
| DERECHO DE PETICION-Vulneración<br>-Salvamento de voto-                  | (Sentencia T-063/93) ..... | 262  |
| DERECHOS COLECTIVOS  | (Sentencia T-028/93) ..... | 117  |
| DERECHOS COLECTIVOS  | (Sentencia T-092/93) ..... | 389  |
| DERECHOS COLECTIVOS-Protección   | (Sentencia T-067/93) ..... | 301  |
| DERECHOS DE APLICACION<br>INMEDIATA                                      | (Sentencia T-067/93) ..... | 301  |

|   | PROVIDENCIA<br>No.         | Pág. |
|---|----------------------------|------|
| DERECHOS DE APLICACION<br>INMEDIATA               | (Sentencia T-081/93) ..... | 360  |
| DERECHOS FUNDAMENTALES                            | (Sentencia T-045/93) ..... | 182  |
| DERECHOS FUNDAMENTALES                            | (Sentencia T-051/93) ..... | 249  |
| DERECHOS FUNDAMENTALES                            | (Sentencia T-064/93) ..... | 268  |
| DERECHOS FUNDAMENTALES                            | (Sentencia T-092/93) ..... | 389  |
| DERECHOS FUNDAMENTALES<br>DE LOS NIÑOS            | (Sentencia T-036/93) ..... | 141  |
| DERECHOS FUNDAMENTALES-<br>Interpretación         | (Sentencia T-037/93) ..... | 148  |
| DERECHOS FUNDAMENTALES-<br>Protección             | (Sentencia T-049/93) ..... | 225  |
| DERECHOS FUNDAMENTALES-<br>Violación              | (Sentencia T-050/93) ..... | 235  |
| DERECHOS FUNDAMENTALES-<br>Vulneración            | (Sentencia T-079/93) ..... | 337  |
| EDUCACION ESPECIAL                                | (Sentencia T-036/93) ..... | 141  |
| ESPECTRO ELECTROMAGNETICO                         | (Sentencia T-081/93) ..... | 360  |
| ESTABLECIMIENTO EDUCATIVO<br>-Aclaración de voto- | (Sentencia T-064/93) ..... | 268  |
| ESTADO DE DERECHO-Noción                          | (Sentencia T-049/93) ..... | 225  |
| FUNCION DE POLICIA                                | (Sentencia T-078/93) ..... | 328  |
| GASTO PUBLICO                                     | (Sentencia C-057/93) ..... | 95   |
| HABEAS CORPUS-Salvamento de voto-                 | (Sentencia T-046/93) ..... | 192  |
| HABEAS CORPUS-Violación                           | (Sentencia T-046/93) ..... | 192  |
| HOMOLOGACION                                      | (Sentencia T-079/93) ..... | 337  |
| IGUALDAD DE OPORTUNIDADES                         | (Sentencia T-064/93) ..... | 268  |



|                                    | PROVIDENCIA<br>No.         | Pág. |
|------------------------------------|----------------------------|------|
| IGUALDAD DE OPORTUNIDADES          |                            |      |
| -Aclaración de voto-               | (Sentencia T-064/93) ..... | 268  |
| INCONSTITUCIONALIDAD               |                            |      |
| POR OMISION                        | (Sentencia T-081/93) ..... | 360  |
| JUEZ DE TUTELA-Facultades          | (Sentencia T-028/93) ..... | 117  |
| JUEZ DE TUTELA-Facultades          | (Sentencia T-078/93) ..... | 328  |
| JUEZ DE TUTELA-Facultades          | (Sentencia T-091/93) ..... | 379  |
| JUEZ-Competencia                   | (Sentencia T-028/93) ..... | 117  |
| JUEZ-Deberes                       | (Sentencia T-043/93) ..... | 159  |
| JUNTA DE ACCION COMUNAL            |                            |      |
| -Naturaleza                        | (Sentencia T-028/93) ..... | 117  |
| JURISDICCION CONTENCIOSO-          |                            |      |
| ADMINISTRATIVA                     | (Sentencia T-045/93) ..... | 182  |
| LEGITIMACION POR ACTIVA            | (Sentencia T-028/93) ..... | 117  |
| LEGITIMACION POR ACTIVA            | (Sentencia T-044/93) ..... | 175  |
| LEGITIMACION POR PASIVA            | (Sentencia T-091/93) ..... | 379  |
| LEY DE APROPIACIONES               | (Sentencia C-057/93) ..... | 95   |
| LEY DE HONORES-Indeterminación     | (Sentencia C-057/93) ..... | 95   |
| LIBERTAD DE EXPRESION              | (Sentencia T-048/93) ..... | 215  |
| LIBERTAD DE EXPRESION-Límites      | (Sentencia T-080/93) ..... | 348  |
| LIBERTAD DE INFORMACION-Contenido  | (Sentencia T-080/93) ..... | 348  |
| LIBERTAD DE PRENSA-Responsabilidad | (Sentencia T-050/93) ..... | 235  |
| MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL          | (Sentencia T-036/93) ..... | 141  |
| MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL          | (Sentencia T-038/93) ..... | 153  |
| MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL          | (Sentencia T-045/93) ..... | 182  |
| MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL          | (Sentencia T-049/93) ..... | 225  |

|  | PROVIDENCIA<br>No.         | Pág. |
|--|----------------------------|------|
| MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL                        | (Sentencia T-078/93) ..... | 328  |
| MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL                        | (Sentencia T-091/93) ..... | 379  |
| MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL-Eficacia               | (Sentencia T-043/93) ..... | 159  |
| MEDIOS DE COMUNICACION                           | (Sentencia T-048/93) ..... | 215  |
| MEDIOS DE COMUNICACION                           | (Sentencia T-081/93) ..... | 360  |
| MEDIOS DE COMUNICACION-Función<br>Periodística   | (Sentencia T-048/93) ..... | 215  |
| MEDIOS DE COMUNICACION-Límites                   | (Sentencia T-050/93) ..... | 235  |
| MEDIOS DE COMUNICACION-<br>Responsabilidad       | (Sentencia T-080/93) ..... | 348  |
| MEDIOS DE COMUNICACION-<br>Responsabilidad Civil | (Sentencia T-048/93) ..... | 215  |
| NORMA CONSTITUCIONAL<br>TRANSITORIA-Naturaleza   | (Sentencia C-087/93) ..... | 59   |
| OBJECION PRESIDENCIAL-Trámite                    | (Sentencia C-057/93) ..... | 95   |
| PERJUICIO IRREMEDIABLE                           | (Sentencia T-038/93) ..... | 153  |
| PERJUICIO IRREMEDIABLE                           | (Sentencia T-047/93) ..... | 204  |
| PERJUICIO IRREMEDIABLE                           | (Sentencia T-092/93) ..... | 389  |
| PERJUICIO IRREMEDIABLE-Alcance                   | (Sentencia T-043/93) ..... | 159  |
| PERJUICIO IRREMEDIABLE-<br>Improcedencia         | (Sentencia T-051/93) ..... | 249  |
| PERSONA JURIDICA                                 | (Sentencia T-081/93) ..... | 360  |
| PERSONA JURIDICA-Titularidad<br>de Derechos      | (Sentencia T-067/93) ..... | 301  |
| PERSONAS JURIDICAS                               | (Sentencia T-050/93) ..... | 235  |
| PERSONAS JURIDICAS                               | (Sentencia T-051/93) ..... | 249  |
| POSESION-Naturaleza                              | (Sentencia T-078/93) ..... | 328  |

|  | PROVIDENCIA<br>No.         | Pág. |
|--|----------------------------|------|
| PRESIDENTE DE LA REPUBLICA<br>-Responsabilidad-Salvamento de voto- | (Sentencia T-063/93) ..... | 262  |
| PRINCIPIO DE IGUALDAD-Edad<br>PRINCIPIO DE LEGALIDAD               | (Sentencia T-079/93) ..... | 337  |
| QUERRELLA DE AMPARO  | (Sentencia T-078/93) ..... | 328  |
| RECTIFICACION DE INFORMACION                                       | (Sentencia T-048/93) ..... | 215  |
| RECTIFICACION DE INFORMACION                                       | (Sentencia T-050/93) ..... | 235  |
| RECTIFICACION DE INFORMACION                                       | (Sentencia T-080/93) ..... | 348  |
| REGLAMENTO EDUCATIVO<br>-Salvamento de voto-                       | (Sentencia T-065/93) ..... | 287  |
| REGLAMENTO ESTUDIANTIL   | (Sentencia T-065/93) ..... | 287  |
| RENTAS DE DESTINACION ESPECIFICA                                   | (Sentencia C-057/93) ..... | 95   |
| RESERVA MORAL  | (Sentencia T-047/93) ..... | 204  |
| RESERVA MORAL-Motivación   | (Sentencia T-047/93) ..... | 204  |
| SENTENCIA DE TUTELA-Alcance  | (Sentencia T-044/93) ..... | 175  |
| SENTENCIA DE TUTELA-Cumplimiento<br>Inmediato                      | (Sentencia T-037/93) ..... | 148  |
| SERVICIO PUBLICO DE EDUCACION                                      | (Sentencia T-065/93) ..... | 287  |
| SERVIDORES PUBLICOS  | (Sentencia T-091/93) ..... | 379  |
| SUSPENSION PROVISIONAL   | (Sentencia T-045/93) ..... | 182  |
| TELEVISION   | (Sentencia T-081/93) ..... | 360  |
| TRANSITO CONSTITUCIONAL  | (Sentencia C-087/93) ..... | 59   |
| TRANSITO CONSTITUCIONAL-<br>Proyecto de Ley                        | (Sentencia C-057/93) ..... | 95   |
| TRATADO INTERNACIONAL  | (Sentencia C-085/93) ..... | 30   |
| TRATADO INTERNACIONAL  | (Sentencia C-087/93) ..... | 59   |
| TRATADO INTERNACIONAL  | (Sentencia C-088/93) ..... | 74   |

|  | PROVIDENCIA<br>No.         | Pág. |
|--|----------------------------|------|
| TRATADO INTERNACIONAL-Aprobación                       | (Sentencia C-087/93) ..... | 59   |
| TRATADO INTERNACIONAL-Ratificación                     | (Sentencia C-084/93) ..... | 11   |
| TRATADO INTERNACIONAL-Ratificación                     | (Sentencia C-087/93) ..... | 59   |
| TRATADO INTERNACIONAL-Ratificación                     | (Sentencia C-088/93) ..... | 74   |
| TRATADO INTERNACIONAL-Trámite<br>Excepcional           | (Sentencia C-084/93) ..... | 11   |
| TRATADO INTERNACIONAL-Trámite<br>Excepcional           | (Sentencia C-085/93) ..... | 30   |
| TRATADO INTERNACIONAL-Trámite<br>Excepcional           | (Sentencia C-086/93) ..... | 49   |
| TRATADO INTERNACIONAL-Trámite<br>Excepcional           | (Sentencia C-087/93) ..... | 59   |
| TRATADO INTERNACIONAL-<br>Trámite Excepcional          | (Sentencia C-088/93) ..... | 74   |
| TUTELA CONTRA AUTOS INTER-<br>LOCUTORIOS-Improcedencia | (Sentencia T-030/93) ..... | 135  |
| TUTELA CONTRA PARTICULARES-<br>Indefensión             | (Sentencia T-099/93) ..... | 402  |
| TUTELA CONTRA PARTICULARES-<br>Subordinación           | (Sentencia T-099/93) ..... | 402  |
| TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS<br>JUDICIALES-Alcance       | (Sentencia T-043/93) ..... | 159  |
| TUTELA CONTRA SENTENCIAS-<br>Improcedencia             | (Sentencia T-090/93) ..... | 371  |
| TUTELA SUBSIDIARIA -Salvamento<br>de voto              | (Sentencia T-063/93) ..... | 262  |
| UNIFICACION AMBIGUA- Salvamento<br>de voto             | (Sentencia T-067/93) ..... | 301  |
| VIA DE HECHO   | (Sentencia T-079/93) ..... | 337  |

LA **IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA**  
REALIZÓ EL DISEÑO GRÁFICO DE ESTE LIBRO  
«GACETA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL -TOMO 2 - SEGUNDA PARTE»  
Y TERMINÓ SU IMPRESIÓN EN EL MES DE ENERO DE 1994.

**IVSTITIA ET LITTERAE**

