



REPUBLICA DE COLOMBIA

GACETA
DE LA
CORTE CONSTITUCIONAL
1995

TOMO 6
VOLUMEN I

JUNIO

ORGANO OFICIAL DE DIVULGACION
DE LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL
Contiene todas las Providencias proferidas en asuntos
de Constitucionalidad por la Corte Constitucional

PROHIBIDA LA VENTA

REPUBLICA DE COLOMBIA

**GACETA
DE LA
CORTE CONSTITUCIONAL**

1995

(Junio)

**TOMO 6
Volumen I**

ORGANO OFICIAL DE DIVULGACION
DE LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

Contiene Providencias en asuntos de
Constitucionalidad proferidas por la Corte Constitucional

CORTE CONSTITUCIONAL

1995

MAGISTRADOS

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO
Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL
Vicepresidente

JORGE ARANGO MEJIA
Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ
Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ
Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA
Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO
Magistrado

FABIO MORON DIAZ
Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA
Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO
Secretaria General

SONIA MIREYA VIVAS PINEDA
Relatora

SUMARIO

JUNIO 1995

AUTOS

AUTO 027 de junio 01 de 1995.....	13
AUTO 028 de junio 02 de 1995.....	18
AUTO 029 de junio 07 de 1995.....	21
AUTO 030 de junio 07 de 1995.....	28
AUTO 031 de junio 13 de 1995.....	32
AUTO 032 de junio 22 de 1995.....	39
AUTO 033 de junio 22 de 1995.....	44

SENTENCIAS DE CONSTITUCIONALIDAD

SENTENCIA No. C-245 de junio 01 de 1995	51
SENTENCIA No. C-246 de junio 01 de 1995	75
SENTENCIA No. C-247 de junio 01 de 1995	103
SENTENCIA No. C-252 de junio 07 de 1995	149
SENTENCIA No. C-253 de junio 07 de 1995	165
SENTENCIA No. C-254 de junio 07 de 1995	192
SENTENCIA No. C-255 de junio 07 de 1995	206
SENTENCIA No. C-259 de junio 15 de 1995	222
SENTENCIA No. C-262 de junio 20 de 1995	254
SENTENCIA No. C-264 de junio 22 de 1995	304

SENTENCIA No. C-265 de junio 22 de 1995	326
SENTENCIA No. C-266 de junio 22 de 1995	340
SENTENCIA No. C-267 de junio 22 de 1995	385
SENTENCIA No. C-280 de junio 29 de 1995	399
SENTENCIA No. C-281 de junio 29 de 1995	433
SENTENCIA No. C-282 de junio 29 de 1995	450
SENTENCIA No. C-283 de junio 29 de 1995	480

SENTENCIA SOBRE OBJECIONES PRESIDENCIALES

SENTENCIA No. C-268 de junio 22 de 1995	549
INDICE DE NORMAS DECLARADAS EXEQUIBLES	561
INDICE DE NORMAS DECLARADAS INEXEQUIBLES	563
INDICE TEMATICO	565

AUTOS 1995

(Junio)

AUTO No. 027
de junio 01 de 1995

NOTIFICACION - Formas de hacerla

La notificación puede hacerse por diversos medios: personalmente, por edicto publicado en un diario de amplia circulación, por carta, por telegrama, fijando en la casa de habitación del notificado un aviso, etc. En síntesis, por un medio expedito, que no dilate innecesariamente el trámite; y eficaz, que garantice que la persona a quien se deba notificar tenga un conocimiento real de la providencia. Sólo así se cumplen dos objetivos fundamentales: la celeridad y el respeto al derecho de defensa, y la notificación deja de ser un formalismo inútil.

**NULIDAD POR FALTA DE NOTIFICACION /
DERECHO DE DEFENSA - Violación**

No es posible adelantar válidamente un proceso de tutela cuya finalidad es desconocer actos jurídicos, sentencias o providencias judiciales, ejecutoriadas, o actos administrativos, sin la citación de quienes participaron en tales actos, o se encuentran en una situación jurídica concreta en virtud de ellos. La nulidad que se observa es consecuencia de la violación del artículo 29 de la Constitución, porque la falta de notificación implica la violación del derecho de defensa. Esto se entiende fácilmente si se tiene en cuenta que quienes han intervenido en un proceso judicial, o derivan derechos de una providencia, lo mismo que aquellos que los derivan de un acto administrativo, están llamados a intervenir necesariamente en el proceso de tutela encaminado a dejar sin efecto la decisión judicial o administrativa.

Ref.: Proceso No. T-67.692

Actora: Rosa María Parra de Martínez

Demandados: Juzgado Promiscuo de Familia de Málaga, Santander, y Tribunal Superior de Bucaramanga, Sala de Familia.

Procedencia: Tribunal Superior de Bucaramanga.

Magistrado Sustanciador: Dr. JORGE ARANGO MEJIA.

Santafé de Bogotá, junio (1o.) de mil novecientos noventa y cinco (1995).

Procede la Sala Primera de Revisión de Tutelas, a resolver en el proceso T-67.692, originado en la demanda de tutela presentada por Rosa María Parra de Martínez contra el Juzgado Promiscuo de Familia de Málaga y la Sala de Familia del Tribunal Superior de Bucaramanga. La actuación que se revisa concluyó con sentencia dictada por la Sala mencionada últimamente, integrada, solamente por conjueces, el día 22 de marzo de 1995.

El proceso mencionado fue escogido para su revisión, por la Sala de Selección número cinco (5), el día 8 de mayo de 1995. Se asignó a la Sala Primera de Revisión.

Antes de dictar la sentencia correspondiente a la revisión de este proceso, observa la Sala que se ha presentado la nulidad causada por no haberse hecho la notificación a personas determinadas, o el emplazamiento de las demás personas aunque sean indeterminadas, que deban ser citadas como partes, o de aquellas que deban suceder en el proceso a cualquiera de las partes.

Lo anterior por las siguientes razones.

La demanda de tutela estaba encaminada a que se suspendiera “en forma transitoria la sentencia del Juez Promiscuo de Familia de Málaga”, confirmada por la Sala de Familia del Tribunal Superior de Bucaramanga, sentencias de fechas 19 de octubre de 1994 y 23 de enero de 1995, respectivamente.

Las sentencias mencionadas se dictaron en el proceso verbal de suspensión de la patria potestad promovido por Mariela Martínez Parra contra Carlos Julio Cáceres en relación con la que éste ejerce sobre sus menores hijos Hubert Javier, Yelly Ximena y Carlos Hemeý Cáceres Martínez. En tales sentencias no se decretó la suspensión demandada, pero

se dispuso que el cuidado personal de los menores nombrados se ejercería por la señora María Gerónima Cáceres Castellanos, hermana legítima del demandado Carlos Julio Cáceres Castellanos.

Como todos los magistrados de la Sala de Familia del Tribunal Superior de Bucaramanga se declararon impedidos, por haber dictado la sentencia cuya suspensión se pedía, el fallo de tutela se dictó por una sala compuesta solamente por conjueces.

Volviendo, concretamente a la causa de la nulidad, hay que decir que es evidente que el auto admisorio de la demanda de tutela ha debido notificarse a las siguientes personas:

Primero.- A todos los magistrados del Tribunal Superior de Bucaramanga, Sala de Familia, que dictaron el fallo de segunda instancia en el proceso de suspensión de la patria potestad promovido por Mariela Martínez Parra contra Carlos Julio Cáceres;

Segundo.- Al Juez Promiscuo de Familia de Málaga, Santander, quien dictó la sentencia confirmada por el Tribunal;

Tercero.- A Mariela Martínez Parra, actora en el proceso citado en los dos ordinales anteriores,

Cuarto. A Carlos Julio Cáceres Castellanos, demandado en el mismo proceso, a quien favorecieron las sentencias cuya suspensión se pide, y quien, además ejerce la patria potestad sobre los menores nombrados.

Quinto. A María Gerónima Cáceres Castellanos a quien las sentencias cuya suspensión se demandaba, concedían el cuidado personal de los menores.

De todas estas personas, solamente fueron notificadas del auto admisorio los magistrados que integran la Sala de Familia del Tribunal de Bucaramanga. No así las demás.

Como ésta es una nulidad saneable, según el numeral 3 del artículo 144 del Código de Procedimiento Civil, habrá que ponerla en conocimiento de las partes afectadas, por auto que se notificará por un medio eficaz, como lo prevé el artículo 16 del Decreto 2591 de 1991. En la notificación se advertirá expresamente a los notificados que si dentro de los tres días siguientes al de tal notificación no alegan la nulidad, ésta que-

dará saneada y el proceso continuará su curso; que si por el contrario, la alegan, será declarada.

Por vía de ejemplo, se anota que la notificación a que se refiere el artículo 16 del decreto 2591 de 1991, puede hacerse por diversos medios: personalmente, por edicto publicado en un diario de amplia circulación, por carta, por telegrama, fijando en la casa de habitación del notificado un aviso, etc. En síntesis, por un medio expedito, que no dilate innecesariamente el trámite ; y eficaz, que garantice que la persona a quien se deba notificar tenga un conocimiento real de la providencia. Sólo así se cumplen dos objetivos fundamentales: la celeridad y el respeto al derecho de defensa, y la notificación deja de ser un formalismo inútil.

La nulidad anotada comprende todo lo actuado a partir del auto admisorio de la demanda de tutela, de fecha marzo 13 de 1995, pues en tal auto no se ordenaron las notificaciones que se echan de menos.

Como lo tiene definido la Corte Constitucional, y particularmente esta Sala de Revisión, no es posible adelantar válidamente un proceso de tutela cuya finalidad es desconocer actos jurídicos, sentencias o providencias judiciales, ejecutoriadas, o actos administrativos, sin la citación de quienes participaron en tales actos, o se encuentran en una situación jurídica concreta en virtud de ellos. La nulidad que se observa, es consecuencia de la violación del artículo 29 de la Constitución, porque la falta de notificación implica la violación del derecho de defensa. Esto se entiende fácilmente si se tiene en cuenta que quienes han intervenido en un proceso judicial, o derivan derechos de una providencia, lo mismo que aquellos que los derivan de un acto administrativo, están llamados a intervenir necesariamente en el proceso de tutela encaminado a dejar sin efecto la decisión judicial o administrativa.

Esta decisión ha sido consultada con la Sala Plena y aprobada por ésta por lo cual deberá tenerse como unificación de la jurisprudencia de la Corte en esta materia. Por ello, se ordenará su publicación en la Gaceta de la Corte.

Para la notificación de este auto, se comisionará al señor Juez Primero Civil del Circuito de Bucaramanga, a quien se facultará para subcomisionar, en caso de que alguna de las personas a quienes se debe notificar no tenga su domicilio en Bucaramanga.

Por lo expuesto, la Sala Primera de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional,

RESUELVE:

Primero. Ordénase poner en conocimiento del Juez Promiscuo de Familia de Málaga, Santander, y de los señores Mariela Martínez Parra, Carlos Julio Cáceres Castellanos y María Gerónima Cáceres Castellanos, la nulidad a que se refiere la parte motiva de esta providencia, originada en la falta de notificación a las personas que han debido ser citadas a este proceso de tutela. Con tal fin este auto se les notificará a las personas mencionadas, en forma eficaz, de conformidad con el artículo 16 del Decreto 2591 de 1991 y con lo dicho en esta providencia. Y se les advertirá expresamente que si, dentro de los tres días siguientes a aquel en que se haga la notificación, no alegan la nulidad, ésta quedará saneada y el proceso continuará su curso; y que en caso contrario, si la alegan oportunamente será declarada.

Segundo. La nulidad que se ordena poner en conocimiento, comprende todo lo actuado en este proceso de tutela, a partir del auto admisorio de la demanda, de fecha marzo trece (13) de mil novecientos noventa y cinco (1995), incluyendo tal auto.

Tercero. Para la notificación de este auto se comisiona al señor Juez Primero Civil del Circuito de Bucaramanga, a quien se enviará el despacho correspondiente, el cual deberá incluir copia íntegra de este auto. Al comisionado se le faculta expresamente para subcomisionar, si alguna de las personas que deban ser notificadas no tiene su domicilio en la ciudad de Bucaramanga.

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

JORGE ARANGO MEJIA, Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL, Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO, Secretaria General

AUTO No. 028
de junio 02 de 1995

SENTENCIA DE TUTELA - Improcedencia de aclaración

Es improcedente la aclaración de los fallos dictados por la Corte Constitucional, según quedó definido en la sentencia C-113/93, en la cual se declaró inexecutable el inciso 4o. del artículo 21 del Decreto 2067 de 1991, que permitía la aclaración de las sentencias.

Ref.: Expediente No. T-48268

Solicitud de aclaración de la sentencia T 143/95

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

Peticionario: Alberto Cortés Rodríguez

Demandado: Empresa Colombiana de Frenos "COFRE"

Magistrado Ponente: Dr. ANTONIO BARRERA CARBONELL

Auto aprobado en Santafé de Bogotá D.C. a los dos (2) días del mes de junio de 1995.

La Sala Segunda de Revisión de Tutela de la Corte Constitucional, en uso de sus facultades legales y constitucionales,

CONSIDERANDO:

Que según escrito presentado el día 26 de mayo de 1995 ante la Secretaría de esta Corporación, el Dr. José Enrique Arboleda Valencia solicitó

aclaración de la sentencia T-143/95 dictada por la Sala Segunda de Revisión, en el sentido de que se precise lo siguiente:

Si el Juzgado Laboral del Circuito en donde cursa el proceso ordinario incoado por Alberto Cortés Rodríguez es el Noveno, como se dice en la aludida providencia o es el Tercero.

Si el Juzgado Laboral del Circuito en donde cursa el referido proceso conserva su libertad o autonomía para pronunciar un fallo en que se considere que no se produjeron violaciones a los derechos a la igualdad y libertad sindical.

Y si en el evento de dictarse un fallo absolutorio, el condenado estaría obligado a reintegrar lo recibido en virtud de la tutela concedida como mecanismo transitorio.

Que el mismo Dr. José Enrique Arboleda Valencia, manifestó dentro del expediente de tutela que el referido proceso ordinario laboral se estaba tramitando ante el Juzgado Laboral del Circuito, razón por la cual esta Sala, e incluso la Sala Civil del Tribunal Superior de Santafé de Bogotá, tomaron como referencia esa información.

Que la Sala estableció que ante el Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Santafé de Bogotá se tramita el proceso ordinario laboral de Alberto Cortés Rodríguez contra la empresa Colombiana de Frenos "COFRE" (Expediente No. 33649).

Que es improcedente la aclaración de los fallos dictados por la Corte Constitucional, según quedó definido en la Sentencia C-113/93, en la cual se declaró inexecutable el inciso 4o. del artículo 21 del Decreto 2067 de 1991, que permitía la aclaración de las sentencias.

Que no obstante, por la necesidad de asegurar el exacto entendimiento y cumplimiento de la referida sentencia,

RESUELVE:

Primero. NEGAR la petición de aclarar la sentencia T-143/95 dictada dentro del proceso de tutela adelantado por Alberto Cortés Rodríguez contra la Empresa Colombiana de Frenos "COFRE".

A-028/95

Segundo: Oficiosamente, PRECISAR el ordinal segundo de dicha sentencia, en el sentido de indicar que el despacho judicial a que allí se le alude es el Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Santafé de Bogotá y no el Juzgado Noveno Laboral del Circuito.

Tercero: ORDENAR que por secretaría se libren las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los fines allí contemplados.

Notifíquese y cúmplase.

ANTONIO BARRERA CARBONELL, Magistrado Ponente

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ, Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO, Secretaria General

AUTO No. 029
de junio 07 de 1995

PROYECTO DE LEY - Término del debate

El tiempo transcurrido entre el primer debate -dado el primero (1º) de junio de 1994- y el segundo debate en la Plenaria de la Cámara -ocurrido el ocho (8) de junio del mismo año- no fue sino de seis (6) de los ocho (8) días que han debido mediar, según el artículo 160 de la Constitución Política. Los días que deben transcurrir, según lo estatuido en la Constitución, deben ser días completos, por lo cual, para su cómputo, no pueden ser contados los días en que se produjeron los respectivos debates.

PROYECTO DE LEY - Vicio subsanable

El vicio en mención es subsanable, por cuanto es factible repetir el segundo debate en la Cámara, teniendo en cuenta que, para los proyectos de leyes ordinarias y, en concreto, para los referentes a la aprobación de tratados internacionales, no se exige que su aprobación se produzca durante una sola legislatura. Nada obsta, entonces, para que se aplique el párrafo del artículo 241 de la Constitución, ordenando que el proyecto se devuelva al Congreso de la República y se apruebe en segundo debate en la Cámara de Representantes.

-Sala Plena-

Ref.: Expediente No. L.A.T. 044

Revisión de constitucionalidad de la Ley 178 del 22 de diciembre de 1994, "Por medio de la cual se aprueba el Convenio de París para la protección de la propiedad industrial", hecho en París el 20 de marzo de 1883, con las respectivas revisiones posteriores.

Procedencia: Presidencia de la República.

Magistrado Ponente: Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Aprobado en Santafé de Bogotá, D.C., según consta en acta del siete (7) de junio de mil novecientos noventa y cinco (1995).

De la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República se recibió fotocopia autenticada de la Ley 178 del 28 de diciembre de 1994, "por medio de la cual se aprueba el Convenio de París para la Protección de la Propiedad Industrial", hecho en París el 20 de marzo de 1883, revisado en Bruselas en 14 de diciembre de 1900, en Washington el 2 de junio de 1911, en la Haya el 6 de noviembre de 1925, en Londres el 2 de junio de 1934, en Lisboa el 31 de octubre de 1958, en Estocolmo el 14 de julio de 1967 y enmendado el 2 de octubre de 1979.

Aspectos Formales

Mediante las pruebas practicadas por la Corte se pudo verificar que el proyecto de ley sufrió los siguientes trámites:

1) Según certificación expedida por el Ministerio de Relaciones Exteriores, se pudo establecer que Colombia no participó en la negociación y suscripción del Convenio de París para la Protección Industrial, hecho en 1883 y por consiguiente no se expidieron plenos poderes para esos actos.

Sin embargo, comoquiera que este instrumento internacional prevé la posibilidad de que los estados que no lo firmaron puedan adherir, el Gobierno lo presentó al Congreso Nacional, que por Ley 178 de 1994 lo aprobó, con sus respectivas revisiones.

Manifestó la Cancillería que, "de acuerdo con el Derecho Internacional y nuestra práctica interna para el depósito del instrumento de adhesión se expedirán los respectivos plenos poderes, pero ello sólo en el evento de que la Honorable Corte Constitucional encuentre el pacto bien avenido a la Carta y el Gobierno decida formalizar la adhesión".

Es del caso agregar que, según el informe suscrito por el Jefe de la Oficina Jurídica del Ministerio, este Convenio ya había sido aprobado en una ocasión anterior por Ley 35 de 1969. Sin embargo, el consentimiento definitivo no se manifestó a su tiempo. Posteriormente el pacto fue revi-

sado y enmendado en Estocolmo, por lo que el Gobierno consideró necesario obtener nuevamente la aprobación parlamentaria del tratado internacional, tal como rige hoy en día para las Partes.

2) Los ministros de Relaciones Exteriores y de Desarrollo Económico lo remitieron al Senado de la República.

Recibido en la Secretaría de esa Corporación el día 13 de octubre de 1993, fue enviado a la Presidencia de la misma y repartido por ella en esa misma fecha a la Comisión Segunda Constitucional Permanente.

3) El texto del proyecto fue publicado oficialmente en la “Gaceta del Congreso” número 382 del 4 de noviembre de 1993.

4) El proyecto, distinguido con el número 113/Senado, fue aprobado en primer debate en la Comisión Segunda del Senado el 15 de diciembre de 1993. El *quórum* de la sesión, según consta en certificación enviada por el Secretario General (E) de la respectiva Comisión, fue de nueve (9) de los trece (13) senadores que la integran.

5) Se aprobó con modificaciones en segundo debate durante sesión de la Plenaria del Senado de la República el 12 de abril de 1994, con un *quórum* decisorio de 91 senadores. (“Gaceta del Congreso” número 30 de 1994).

6) Enviado a la Presidencia de la Cámara, el 11 de mayo de 1994, allí fue radicado el 17 de mayo bajo el número 234 y se remitió a la Comisión Segunda.

7) Fue aprobado en primer debate en dicha Comisión, sin modificaciones, el 1º de junio de 1994.

8) En segundo debate fue aprobado en la plenaria de la Cámara de Representantes el 8 de junio del mismo año, por mayoría absoluta (117 votos).

9) En la sesión plenaria del 4 de octubre de 1994, con un *quórum* de 157 representantes, se aprueba el informe presentado por la Comisión Conciliadora, que recomendaba aprobar el Proyecto de Ley sin modificación o adición alguna, “tal como fue aprobada por la H. Cámara de Representantes”.

10) Según consta en certificación expedida el 1º de diciembre de 1994 por el Presidente del Senado de la República, “ el citado Proyecto de Ley fue considerado y aprobado en el Senado en Acta de Conciliación los días 30 y 8 de noviembre respectivamente” .

11) Mediante Oficio del 10 de junio de 1994, fue remitido a la Presidencia de la República para sanción.

12) Fue sancionado por el Presidente de la República el 28 de diciembre de 1994 y numerado en esa misma fecha.

13) El proyecto sancionado se remitió a la Corte el 11 de enero de 1995.

El análisis adelantado, permite concluir que, al darse el trámite respectivo en la Cámara de Representantes, se violó la normativa constitucional pues, el tiempo transcurrido entre el primer debate -dado el primero (1º) de junio de 1994- y el segundo debate en la Plenaria de la Cámara -ocurrido el ocho (8) de junio del mismo año- no fue sino de seis (6) de los ocho (8) días que han debido mediar, según el artículo 160 de la Constitución Política.

Sobre el particular, la Corte ha señalado:

“ Dispone el artículo 160 de la Constitución que entre el primero y el segundo debate, en el trámite de cualquier proyecto, deberá mediar un lapso no inferior a ocho días y que entre la aprobación de un proyecto en una de las cámaras y la iniciación del debate en la otra, deberán transcurrir por lo menos quince días.

Tales términos han sido consagrados con el propósito de asegurar que los miembros del Congreso, antes de votar sobre los proyectos puestos a su consideración tengan tiempo de estudiar su contenido y de evaluar su conveniencia, para que la decisión que cada uno adopte no obedezca al irreflexivo impulso del “pupitrero” sino a la persuasión racional en torno a los alcances de la iniciativa. Ello le da importancia y seriedad a la votación que se produce en las sucesivas instancias legislativas.

También se busca que la opinión pública, gracias a la divulgación de los textos ya aprobados durante los debates transcurridos, se manifieste sobre ellos y contribuya a la mejor ilustración

y al más amplio análisis del Congreso en virtud de una mayor participación democrática.

Ahora bien, si tales son los propósitos de la norma, los días que deben transcurrir entre el primero y el segundo debate y entre la aprobación del proyecto en una cámara y la iniciación del debate en la otra no deben ser necesariamente hábiles, pues la consideración de los textos que habrán de ser votados puede tener lugar también en el tiempo no laborable, según las disponibilidades de cada congresista, a la vez que en los lapsos contemplados, aún tratándose de días comunes, puede la ciudadanía expresarse.

Dentro de esa misma perspectiva, la exigencia de la Carta resulta ser perentoria, en el sentido de que los términos aludidos deben transcurrir íntegramente, es decir sin restar ninguno de los días requeridos por la disposición constitucional. No en vano ésta precisa que deberá mediar en el primer caso un lapso “no inferior a ocho días” y, en el segundo “deberán transcurrir por lo menos quince días”. Se trata de espacios mínimos de tiempo, de tal manera que si las votaciones se producen sin haberlos tenido en cuenta de modo completo, los actos correspondientes carecen de validez y efectos”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-203 del 11 de mayo de 1995).

A lo anterior debe añadirse que los días que deben transcurrir, según lo estatuido en la Constitución, deben ser días **completos**, por lo cual, para su cómputo, no pueden ser contados los días en que se produjeron los respectivos debates.

Considera la Corte, sin embargo, que el vicio en mención es subsanable, por cuanto es factible repetir el segundo debate en la Cámara, teniendo en cuenta que, para los proyectos de leyes ordinarias y, en concreto, para los referentes a la aprobación de tratados internacionales, no se exige que su aprobación se produzca durante una sola legislatura.

Nada obsta, entonces, para que se aplique el párrafo del artículo 241 de la Constitución, ordenando que el proyecto se devuelva al Congreso de la República y se apruebe en segundo debate en la Cámara de Representantes.

Igualmente se requerirá al Congreso para que envíe a la Corte las Gacetas correspondientes a las sesiones de los días 30 de octubre y 8 de noviembre de 1994, en las que se consideró y aprobó, según certifica-

ción del Presidente del Senado de la República, el acta de conciliación respectiva.

DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional de la República de Colombia, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales,

RESUELVE:

Primero.- DEVUELVASE al Congreso de la República la Ley 178 del 22 de diciembre de 1994, "Por medio de la cual se aprueba el CONVENIO DE PARIS PARA LA PROTECCION DE LA PROPIEDAD INDUSTRIAL", hecho en París el 20 de marzo de 1883, con las respectivas revisiones posteriores, para que, dentro de los treinta (30) días calendario contados a partir del 20 de julio del año en curso, se surta el segundo debate en la Cámara de Representantes.

Cumplido este paso, con arreglo a los requisitos constitucionales, el proyecto deberá ser sancionado de nuevo por el Presidente de la República y remitido a esta Corte, dentro de los seis (6) días siguientes, para los fines de su revisión.

Segundo.- OFICIESE al Secretario General del Senado de la República, para que envíe las Gacetas del Congreso correspondientes a las sesiones de los días 30 de octubre y 8 de noviembre de 1994, en las que se consideró y aprobó, según certificación del Presidente del Senado de la República, el acta de conciliación respectiva.

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

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO, Presidente

JORGE ARANGO MEJIA, Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL, Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ, Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA, Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, Magistrado

FABIO MORON DIAZ, Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA, Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO, Secretaria General

LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que los Magistrados HERNANDO HERRERA VERGARA y ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO no firman la presente sentencia por encontrarse en Comisión oficial en el exterior, debidamente autorizados por la Sala Plena de la Corporación.

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO, Secretaria General

AUTO No. 030
de junio 07 de 1995

CONFLICTO DE COMPETENCIA EN TUTELA - Resolución

Cuando, con ocasión del trámite de acciones de tutela, cualquier juez o tribunal de la jurisdicción constitucional se vea en la necesidad de decidir sobre un conflicto de competencias originado en consideraciones de orden territorial o material, deberá hacerlo apoyándose en las disposiciones ordinarias vigentes, las cuales son perfectamente aplicables por analogía, con excepción de los conflictos entre tribunales de distrito judicial y tribunales administrativos, casos en los cuales la decisión corresponde a esta Corte Constitucional, pues los superiores de esas autoridades en desacuerdo -el H. Consejo de Estado y la H. Corte Suprema de Justicia- tienen igual jerarquía

Ref.: Conflicto de competencias negativo entre el Juez Tercero Penal del Circuito y el Juez Primero Civil del Circuito de Facatativá.

Actor: Carlos Gómez Olaya

Magistrado Sustanciador: Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO
Santafé de Bogotá, D.C., siete (7) de junio de mil novecientos noventa y cinco (1995).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en uso de sus facultades constitucionales y legales y en especial de aquellas que le concede el artículo 241-9 de la Constitución y el Decreto 2591 de 1991,

CONSIDERANDO:

1. Que el señor Carlos Gómez Olaya presentó acción de tutela contra Fernando Umaña, representante legal de la Promotora Payandé, el día 28 de marzo de 1995, ante el Juzgado Promiscuo Municipal de Nimaima - Cundinamarca-, por la presunta violación del derecho a la propiedad, al haber realizado unas obras cerca del río Tobía, lo cual trajo como consecuencia la disminución del predio del accionante.

2. Que mediante providencia del seis (6) de abril de 1995, el JUZGADO PROMISCOU MUNICIPAL DE NIMAIMA, resolvió negar la acción de tutela propuesta, por considerar que el actor cuenta con otros medios de defensa judicial para obtener lo que solicita.

3. Que el señor Carlos Gómez Olaya interpuso recurso de apelación contra la providencia del Juzgado Promiscuo Municipal de Nimaima, el 7 de abril de 1995, el cual se concedió y por lo tanto se remitió el expediente al Juzgado Civil del Circuito -Reparto- de Facatativá.

4. Que el JUZGADO PRIMERO CIVIL DEL CIRCUITO -Reparto- DE FACATATIVA recibió el asunto el 24 de abril del año en curso, y lo repartió, en esa misma fecha, al Juzgado Tercero Penal del Circuito de Facatativá.

5. Que el 24 de abril el señor notificador informó que, al llevar el expediente de la referencia al Juzgado Tercero Penal del Circuito de Facatativá, "fui atendido por el señor Secretario, el cual no me quiso recibir la tutela, informándome que ellos estaban en puertas de tutelas y que la misma venía era para los juzgados civiles del circuito".

6. Que el 25 de abril, el JUZGADO PRIMERO CIVIL DEL CIRCUITO ordenó remitir nuevamente el expediente al señor Juez Tercero Penal del Circuito de la localidad, para que resolviera la segunda instancia, fecha en la cual el notificador volvió a presentar un informe en el que sostuvo que "fui atendido por el señor Juez, quien no me quiso recibir la tutela, informándome que ellos ya habían hablado sobre ese problema y que si el doctor bien quería lo mandara al Juzgado Penal del Circuito de Reparto para que dicho Juzgado le informara cualquier situación".

7. Que el JUZGADO PRIMERO CIVIL DEL CIRCUITO DE FACATATIVA, en providencia del 28 del mismo mes decidió enviar el asunto a la H. Corte Constitucional al considerar que, "la negativa del Señor Juez Tercero

Penal del Circuito a recibir el expediente se configura como una negativa para avocar el conocimiento de la segunda instancia del asunto que le fue repartido en el orden numérico que le correspondía, según el libro llevado para el efecto”, por lo cual tiene por generado un conflicto de competencia para conocer de la segunda instancia, entre el Juez Tercero Penal del Circuito de Facatativá y el Primero Civil del Circuito del mismo lugar.

8. Que, el expediente de la referencia se recibió en la Secretaría General de la Corte Constitucional el dos (2) de mayo de 1995.

9. Que, en cumplimiento de auto de la Sala de Selección número cinco, la Secretaría General de la Corte Constitucional remitió, el 30 de mayo del presente año, el expediente de la referencia a la Presidencia de esta Corporación.

10. Que la SALA PLENA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL, mediante auto del 12 de abril de 1995, invocando los artículos 5º y 37-8 del Código de Procedimiento Civil, al resolver sobre un caso similar y haciendo algunas precisiones al auto del 1º de septiembre de 1994, señaló:

“...en términos generales, cuando, con ocasión del trámite de acciones de tutela, cualquier juez o tribunal de la jurisdicción constitucional se vea en la necesidad de decidir sobre un conflicto de competencias originado en consideraciones de orden territorial o material, deberá hacerlo apoyándose en las disposiciones ordinarias vigentes, las cuales son perfectamente aplicables por analogía, **con excepción de los conflictos entre tribunales de distrito judicial y tribunales administrativos**, casos en los cuales la decisión corresponde a esta Corte Constitucional, pues los superiores de esas autoridades en desacuerdo - el H. Consejo de Estado y la H. Corte Suprema de Justicia- tienen igual jerarquía”. (Subrayado fuera de texto).

RESUELVE:

Primero.- DECLARAR que el H. Tribunal del Distrito Judicial de Cundinamarca, en su calidad de superior jerárquico común, es competente para decidir sobre el conflicto de competencias negativo, surgido entre los Juzgados Tercero Penal del Circuito y Primero Civil del Circuito de Facatativá.

Segundo.- ORDENAR el envío del expediente al H. Tribunal del Distrito Judicial de Cundinamarca, para que defina el conflicto de competencias entre los Juzgados Tercero Penal del Circuito y Primero Civil del Circuito de Facatativá.

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

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO, Presidente

JORGE ARANGO MEJIA, Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL, Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ, Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA, Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, Magistrado

FABIO MORON-DIAZ, Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA, Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO, Secretaria General

LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que los Magistrados Doctores **HERNANDO HERRERA VERGARA** y **ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO**, no firman la presente sentencia, en razón de encontrarse en Comisión oficial en el exterior, debidamente autorizados por la Sala Plena de la Corporación.

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO, Secretaria General

AUTO No. 031
de junio 13 de 1995

**NULIDAD POR FALTA DE NOTIFICACION /
DERECHOS DE DEFENSA - Vulneración**

La informalidad propia de los procesos de tutela no exime al juez del deber de notificar al demandado -así como a todo aquel que posea legítimo interés en el proceso-, ya que esto es indispensable para proteger su derecho de defensa y la igualdad de las partes en el proceso. En el caso sometido a su estudio se omitió la notificación a los demandados, sin justificación alguna, porque desde ningún punto de vista las circunstancias ameritaban la aplicación de la única excepción al deber de hacerlo, durante el trámite de la primera instancia se frustró su derecho a defenderse de los cargos que se les hacen en la demanda, a presentar pruebas y a controvertir las allegadas en su contra, desconociéndose.

Ref.: Expediente No. T-62874

Actor: José Alberto Jaramillo Moreno

Demandados: Alcalde Mayor de Santafé de Bogotá D.C. y Gerente de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de la misma ciudad.

Procedencia: Corte Suprema de Justicia - Sala de Casación Civil

Magistrado Ponente: Dr. CARLOS GAVIRIA DIAZ

Santafé de Bogotá, D.C. junio 13 de mil novecientos noventa y cinco (1995)

La Sala Cuarta de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados José Gregorio Hemández Galindo, Hemando Herrera Vergara y Carlos Gaviria Díaz -Ponente-, procede a revisar el

fallo de fecha nueve (9) de febrero de mil novecientos noventa y cinco (1995, proferido por la Sala de Casación Civil de la H. Corte Suprema de Justicia - Magistrado Ponente Dr. Javier Tamayo Jaramillo-, mediante la cual se confirmó el fallo de nueve (9) de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro (1994), de la Sala Civil del Tribunal Superior de Santafé de Bogotá D.C. - Magistrado Ponente Dr. Alfonso Guarín Ariza, que negó la tutela de los derechos consagrados en los artículos 13, 25 y 54 de la Constitución Política, solicitada por el actor.

El proceso mencionado fue escogido para su revisión por la Sala de Selección número cuatro (4), mediante auto de abril tres (3) del presente año.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

Antes de dictar la sentencia correspondiente a la revisión de este proceso, observa la Sala que no obra en el expediente prueba de que se hubiera notificado la iniciación del mismo a los demandados, o de que éstos hubieran tenido alguna participación en él durante su desarrollo.

En atención a lo anterior procede la Sala a hacer algunas consideraciones acerca del deber de notificación y el derecho de defensa.

La institución jurídica de la notificación es de naturaleza procesal, lo cual no implica que se trate de un acto meramente formal, carente de contenido. Su importancia radica en esta directamente encaminada a la protección de derechos sustanciales como el derecho de defensa.

Dispone el artículo 29 Superior:

ARTICULO 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.

En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.

Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene dere-

cho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.

Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso.

De acuerdo con la norma transcrita, el derecho de defensa constituye uno de los pilares del debido proceso, que debe ser respetado en toda actuación judicial o administrativa. Y la notificación al demandado constituye, en general, el punto de partida necesario para el ejercicio de la defensa.

En el caso de la acción de tutela, las normas reglamentarias no consagran expresamente el deber de proferir un auto admisorio de la demanda, ni de notificar al demandado la existencia de la misma. Entonces se presenta un aparente conflicto entre la informalidad propia del proceso -encaminado a la protección inmediata de derechos fundamentales-, y el deber constitucional de respetar el derecho de defensa de quienes tiene legítimo interés en el resultado.

Sobre la notificación en el trámite de las acciones de tutela, el decreto 2591 de 1991 dispone:

“Artículo 16 Notificaciones: Las providencias que se dictan se notificarán a las partes o intervinientes, por el medio que el Juez considere más expedito y eficaz” .

“Artículo 30. Notificación del fallo: El fallo se notificará por telegrama o por otro medio expedito que asegure su cumplimiento, a más tardar al día siguiente de haber sido proferido”.

Y el Decreto 306 de 1992 establece sobre la misma materia:

“Artículo 5 de la notificación de las providencias a las partes. De conformidad con el artículo 16 del Decreto 2591 de 1991, todas las providencias que se dicten en el trámite de una acción de tutela se deberán notificar a las partes o a los intervinientes. 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 di-

rige la acción de tutela de conformidad con el artículo 13 del Decreto 2591 de 1991.

*“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**” (Subrayado ajeno al texto).*

Para solucionar el conflicto mencionado anteriormente, es preciso recurrir al artículo 4 del Decreto 306 de 1992 que, para la interpretación de las disposiciones sobre el trámite de la acción de tutela preistas por el Decreto 2591 de 1991, hace una remisión a los principios generales del Código de Procedimiento Civil.

Por su parte, el artículo 4 del citado Código establece:

*“Artículo 4. Interpretación de las normas procesales. Al interpretar la ley procesal, el Juez deberá tener en cuenta que el objeto de los procedimientos es la efectividad de los derechos reconocidos por la ley sustancial. Las dudas que surgen en la interpretación de las normas del presente código, deberán aclararse mediante la aplicación de los principios generales de derecho procesal, **de manera que se cumpla la garantía constitucional del debido proceso, se respete el derecho de defensa y se mantenga la igualdad de las partes**”. (Subrayado ajeno al texto).*

De acuerdo con lo anterior, y como lo ha sostenido reiteradamente esta Corporación¹, la informalidad propia de los procesos de tutela no exime al juez del deber de notificar al demandado -así como a todo aquel que posea legítimo interés en el proceso-, ya que esto es indispensable para proteger su derecho de defensa y la igualdad de las partes en el proceso.

La única excepción a tal regla la constituye el caso previsto en el artículo 18 del Decreto 2591 de 1991:

“Artículo 18. Restablecimiento inmediato. El juez que conozca de la solicitud podrá tutelar el derecho, prescindiendo de cual-

1. Auto de mayo 15 de 1995. Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, Magistrado Ponente: Dr. Jorge Arango Mejía. Proceso No. T-67-692. Y en el mismo sentido. Auto de abril 3 de 1995. de la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional; Magistrado Ponente: Dr. Vladimiro Naranjo Mesa. Proceso No. T-52.600

quier consideración formal y sin ninguna averiguación previa, siempre y cuando el fallo se funde en un medio de prueba del cual se pueda deducir una grave e inminente violación o amenaza del derecho”.

La norma transcrita consagra una muy acertada previsión del legislador para casos extremos de urgencia, en los cuales es posible hacer caso omiso de cualquier consideración formal, tal como las notificaciones.

Para la aplicación de la misma, sin embargo, se exigen dos condiciones: en primer lugar, que se trate de una violación o amenaza “grave e inminente”, a tal punto, que incluso el brevísimo término de diez días resultaría excesivo para lograr la protección efectiva del derecho fundamental conculcado. Y en segundo lugar, que se aporten medios de prueba suficientes para deducir que se está ante las condiciones descritas.

Se trata de hechos de muy rara ocurrencia práctica, máxime cuando el artículo 7 del mismo decreto consagra la posibilidad de adoptar medidas provisionales para proteger un derecho, **desde el momento de la solicitud de tutela.**

Encuentra la Sala que en el caso sometido a su estudio se omitió la notificación a los demandados, sin justificación alguna, porque desde ningún punto de vista las circunstancias ameritaban la aplicación de la única excepción al deber de hacerlo, consagrada en el artículo 18 citado. Con esto, durante el trámite de la primera instancia se frustró su derecho a defenderse de los cargos que se les hacen en la demanda, a presentar pruebas y a controvertir las allegadas en su contra, desconociéndose totalmente las garantías consagradas en el artículo 29 Superior.

Sin embargo, como en este caso se trata de una nulidad saneable, de acuerdo con el numeral 1 del artículo 144 del Código de Procedimiento Civil, habrá de ponerse en conocimiento de la parte afectada, advirtiéndole que si dentro de los tres días siguientes a la notificación del presente auto no alega la nulidad, ésta quedará saneada y la revisión continuará su curso normal.

Para la notificación de este auto se comisionará a la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá, quien procederá a hacerlo por un medio eficaz, como lo prevé el artículo 16 del Decreto 2591 de 1991.

DECISION

En mérito de lo expuesto la Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional

RESUELVE:

Primero. Poner en conocimiento del Alcalde Mayor del Distrito Capital y del Gerente de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Santafé de Bogotá, la nulidad a que se refiere la parte motiva de este auto, originada en la falta de notificación a las personas demandadas en el presente proceso, de la iniciación del mismo.

Con tal fin, esta providencia se les notificará conforme a lo previsto en el artículo 16 del Decreto 2591 de 1991, advirtiéndoles que si, dentro de los tres días siguientes a la notificación, no alegan la nulidad, ésta quedará saneada y el proceso continuará su curso normal; en caso contrario, se declarará la nulidad.

Segundo. La nulidad que se pone en conocimiento de los demandados, comprende lo actuado desde la presentación de la demanda, ya que ésta fue seguida inmediatamente por la sentencia de primera instancia.

Tercero. Para la notificación de esta providencia se comisiona a la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá, a quien la Secretaría General enviará el despacho correspondiente, con incusión del texto íntegro del presente auto.

Cópiese, notifíquese y cúmplase.

CARLOS GAVIRIA DIAZ, Magistrado Ponente

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO, Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA, Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO, Secretaria General

A-031/95

LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que el Doctor HERNANDO HERRERA VERGARA, no suscribe la presente providencia en razón a que se encuentra en Comisión oficial en el exterior debidamente autorizada por la Sala Plena de esta Corporación.

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO, Secretaria General

AUTO No. 032
de junio 22 de 1995

**SENTENCIA DE TUTELA - Revisión eventual / RECURSO DE
REPOSICION-Improcedencia contra auto de selección**

La revisión de los fallos de acciones de tutela que se remiten a la Corte Constitucional es eventual. Es decir, que en estricto sentido es discrecional de la Sala de Selección, con base en los criterios que adopte, el escoger los fallos de tutela que serán revisados y los que se excluyen de esa revisión, sin que haya necesidad de motivar esa selección. El auto proferido por la respectiva Sala de Selección de la Corte Constitucional, no es susceptible de ningún recurso, por ser facultativo y no obligatorio de dicha Sala la escogencia para revisión de un expediente de tutela.

Sala Sexta de Selección

Ref.: Memorial por medio del cual se interpone recurso de reposición contra el auto de la Sala Cuarta de Selección de veintiséis (26) de abril de mil novecientos noventa y cinco (1995)

Peticionario: Harold Libreros Muñoz

Santafé de Bogotá.D.E., junio veintidós (22) de mil novecientos noventa y cinco (1995).

La Sala Sexta de Selección de Tutelas de la Corte Constitucional en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, y en cumplimiento del auto de veinte (20) de julio del año en curso, proferido por el señor Presidente de la Corte Constitucional Doctor José Gregorio Hernández Galindo, procede a resolver las peticiones contenidas en el me-

memorial suscrito por el doctor Harold Libreros Muñoz, con base en las siguientes consideraciones:

Primera: El doctor Harold Libreros Muñoz en memorial de junio quince (15) del año en curso, elevó a la Sala las siguientes peticiones:

(...)

1o.) Que como apoderado Judicial de los demandados, en los términos del artículo 330 de C. de P.C. quedó notificado por conducta concluyente de los actos procesales dictados por el Consejo de Estado en el trámite y fallo de la impugnación contra la sentencia de tutela del Tribunal Contencioso de Nariño.

2o.) Que en lo términos anteriores, también quedó notificado de los actos procesales dictados por esta Corte Constitucional en el trámite para la "eventual revisión" de la sentencia de tutela.

3o.) Que interpongo recurso de reposición contra el auto 26/04/95, de la Sala de Selección de esta Corte Constitucional para lo siguiente:

a) Que revoque la providencia, en atención a que, por mandato del Art. 241, numeral 9, en armonía con el 86 de la C.N. la eventual revisión procede frente a la sentencia dictada en este asunto;

b) Que se disponga, en consecuencia, el trámite respectivo.-

4o.) Luego en caso de que prospere el recurso ante propuesto, pido que la Sala de Revisión "Revoque" la Sentencia de Tutela, por "IMPROCEDENTE"

5o.) Que se disponga lo relativo con las acciones disciplinaria y penales para el enjuiciamiento de los que resulten responsables, como funcionarios públicos, de los presuntos delitos y violaciones a las normas constitucionales, legales y disciplinarias.

6o.) Que se de aplicación a las normas de los artículos 72 y ss. del C.de P.C., para que se estimen los actos de temeridad o mala fe de la parte demandante, a través de su representante legal y su apoderado judicial, consistentes en afirmar a sabiendas hechos contrarios a la realidad y manipular el proceso para fines dolosos y/o fraudulentos; así como las consecuencias de su responsabilidad patrimonial por la indemnización de los perjuicios a los demandados; y que se liquidarán en los términos de ley. En subsidio de todas las anteriores peticiones, es decir, en caso

de que no se acepte el trámite y decisión del recurso de reposición, pido:

7o) En ejercicio de la excepción de inconstitucionalidad, -arts. 4 y 241 num. 9 C.N.- se permita a los demandos el derecho constitucional fundamental al debido proceso art. 29, Ibídem, a partir de:

a) La inaplicación de la frase o “sin motivación expresa y según su criterio”, del art. 33 del D. 2591/91, al presente asunto.

b) A consecuencia de lo anterior, y en atención a la integración de las normas procesales aplicables en el procedimiento de la acción de tutela, trámite (sic) y decida “Incedente de nulidad”, con fundamento en el num 6o. del Art. 140 y 55 del C. de P.C. en el que se declare:

c) La nulidad de todo lo actuado, a partir del auto admisorio de la demanda de tutela -inclusive, del 30/11/94.

d.) Como efecto de lo anterior, que se remita al proceso para que el Tribunal Competente reponga en trámite, con observancia del derecho de la defensa de los demandados.

(...)

“PETICION ESPECIAL”

“Conforme al inciso 2o. del artículo 7 del D. 2591/91 solicito a esta Corte Constitucional, “Disponga” la continuidad de las ejecuciones fiscales de que tratan todos los 4 procesos ejecutivos fiscales, por la vía de la jurisdicción coactiva, afectados por la abusiva acción de tutela, adelantada en este proceso, asuntos sin los cuales se alcanzó a ejecutoriar sentencia en este proceso asuntos sin los cuales se alcanzó a ejecutoriar sentencia definitiva mucho antes de la notificación de la sentencia de tutela dictada el 19/12/94 por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Nariño; todo porque es evidente se trata de evitar perjuicios ciertos e inminentes al interés público, directamente el “Tesoro Público”, constituido por el de las entidades territoriales comprometidas, afectadas en definitiva en sus derechos al debido proceso constitucional”.

Segunda. Estima la Sala de que la revisión de los fallos de acciones de tutela que se remiten a la Corte Constitucional es eventual, como lo preceptúa el artículo 86 de la Constitución Política, y lo corrobora el artículo

33 del Decreto 2591 de 1991 que establece que dicha selección de hace "*Sin motivación expresa y según su criterio*". Es decir que en estricto sentido es discrecional de la Sala de Selección, con base en los criterios que adopte, el escoger los fallos de tutela que serán revisados y los que se excluyen de esa revisión, sin que haya necesidad de motivar esa selección.

Tercera. Para el caso concreto, el expediente de tutela T-66.950 luego de surtirse el respectivo trámite de instancia fue remitido para su eventual revisión a la Corte Constitucional, la cual en Sala Cuarta de Selección consideró, luego de estudiar el caso concreto, excluirlo de revisión mediante el auto que ahora se recurre.

Cuarta. La Sala pone de presente que de conformidad con el artículo 33 del Decreto 2591 de 1991, los únicos sujetos con facultad de insistir en la selección de un fallo de tutela excluido de revisión, son los Magistrados de la Corte Constitucional y el señor Defensor del Pueblo.

Quinta. El auto proferido por la respectiva Sala de Selección de la Corte Constitucional, no es susceptible de ningún recurso, por ser facultativo y no obligatorio de dicha Sala la escongenia para revisión de un expediente de tutela. En tal virtud, se negará el recurso interpuesto y en consecuencia, las peticiones que se derivarían de una supuesta procedencia del recurso.

Sexta. Con respecto a la petición de inaplicación de las expresiones "*sin motivación expresa y según su criterio*", contenidas en el artículo 33 del Decreto 2591 de 1991, considera la Sala que tal pretensión no es procedente porque no se aprecia una inconstitucionalidad manifiesta de dicha expresiones. No obstante, si el doctor Harold Libreros Muñoz considera que tales disposiciones violan la Constitución Política, está en su derecho de hacer uso de la acción pública de inconstitucionalidad prevista en el artículo 241 de la misma Constitución Política.

Con base en las anteriores consideraciones,

RESUELVE:

Primero. *Rechazar* el recurso de reposición interpuesto por el señor Harold Libreros Muñoz contra el auto de veintiséis (26) de abril de mil no-

vecientos noventa y cinco (1.995,) proferido por la Sala Cuarta de Selección de la Corte Constitucional.

Segundo. No acceder a las peticiones formuladas en los numerales 4o., 5o y 6o. del memorial contentivo del recurso, como tampoco a la que denominó como "*Petición Especial*".

Comuníquese y cúmplase,

JORGE ARANGO MEJIA, Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL, Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO, Secretaria General.

AUTO No. 033
de junio 22 de 1995

SENTENCIA DE TUTELA - Improcedencia de nulidad

De ninguna manera es admisible que una persona descontenta por el sentido del fallo que la afecta pretenda inferir una nulidad de las mismas circunstancias desfavorables en que ella queda por haberle sido negadas sus pretensiones. Toda sentencia desfavorable disgusta y molesta a quien no fue beneficiado por la decisión que contiene, pero de esa molestia y disgusto no puede deducirse irresponsablemente una vulneración del debido proceso pro el solo hecho de que se trata de una providencia definitiva contra la cual no procede ningún recurso. En tales eventos, cuando se acude a la nulidad de manera desesperada, se desfigura su sentido y se quebranta la seguridad jurídica.

-Sala Plena-

Ref.: Solicitud de nulidad de la Sentencia T-396 del 16 de septiembre de 1993, proferida por la Sala Novena de Revisión.

Magistrado Sustanciador: Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Auto aprobado según consta en el acta número 24 de la Sala Plena, celebrada el veintidós (22) de junio de mil novecientos noventa y cinco (1995).

I. ANTECEDENTES

Mediante escrito presentado el seis (6) de abril de mil novecientos noventa y cinco (1995), dirigido al Presidente de la Corte Constitucional, el ciudadano Mauro Iván Avella Lozano solicitó la nulidad del numeral se-

gundo de la Sentencia T-396 de 1993, para, de esta manera, obtener la tutela que resultó negada en aquella oportunidad.

Como fundamento de su solicitud, el peticionario menciona la nulidad de la Sentencia T-120 del 29 de marzo de 1993, declarada por la Corte Constitucional el veintiséis (26) de julio del mismo año.

Dice el peticionario que su caso es similar al referido y, por ello, estima que tiene derecho a solicitar “...que se revoque la sentencia de fecha 16 de septiembre de 1993, por ser NULA...” .

Luego de hacer un recuento del procedimiento de tutela iniciado por el representante legal de TRANSPORTES BOLIVAR S.A., decidido en primera instancia por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y en segunda por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, el peticionario recuerda que la Corte Constitucional, mediante la sentencia cuya nulidad parcial demanda, resolvió: “ SEGUNDO: DENEGAR la acción de tutela interpuesta por el representante legal de la sociedad TRANSPORTES BOLIVAR S.A. contra el INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPORTE Y TRANSITO -INTRA-” .

El ciudadano Avellano Lozano considera que la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, al proferir la Sentencia T-396, no evaluó debidamente el perjuicio irremediable que, según él, viene sufriendo la empresa TRANSPORTES BOLIVAR S.A.

Para demostrar que la empresa transportadora viene siendo afectada por esta clase de perjuicio, menciona la forma en que él acudió, en calidad de representante legal, para solicitar la tutela como mecanismo transitorio, por la violación del derecho al debido proceso.

Con el objeto de demostrar que la Sala Novena de Revisión no apreció en debida forma la naturaleza del perjuicio sufrido por TRANSPORTES BOLIVAR S.A., el peticionario transcribe el texto del artículo 8º del Decreto 2591 de 1991, como también algunas partes de dos obras escritas por autores nacionales, referidas al tema de “ LA TUTELA ” .

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Contra las sentencias de la Corte Constitucional, según el artículo 49 del Decreto 2067 de 1991, no procede recurso alguno.

Este principio se aplica tanto a los fallos que la Corte profiere en ejercicio del control de constitucionalidad como a aquéllos que dicta a propósito de la revisión eventual de las sentencias proferidas por los jueces de la República al resolver sobre acciones de tutela (artículos 86 y 241 de la Constitución Política).

La misma norma ha previsto, con carácter excepcional, la nulidad de los procesos que se adelantan ante la Corte, la cual únicamente tiene lugar antes de proferido el fallo.

Dispone el precepto legal que sólo las irregularidades que impliquen violación del debido proceso podrán servir de base para que la Sala Plena de la Corte anule el proceso.

Como puede verse, se trata de nulidades circunscritas de manera expresa a las violaciones ostensibles y probadas del artículo 29 de la Constitución Política.

Se trata de situaciones jurídicas especialísimas y excepcionales, que tan sólo pueden provocar la nulidad del proceso cuando los fundamentos expuestos por quien la alega muestran, de manera indudable y cierta, que las reglas procesales aplicables a los procesos constitucionales, que no son otras que las previstas en los Decretos 2067 y 2591 de 1991, han sido quebrantadas, con notoria y flagrante vulneración del debido proceso. Ella tiene que ser significativa y trascendental, en cuanto a la decisión adoptada, es decir, debe tener unas repercusiones sustanciales, para que la petición de nulidad pueda prosperar.

Se requiere, además, la evaluación del caso concreto por la Sala Plena de la Corte y la decisión de ésta por mayoría de votos, según las normas pertinentes.

Así las cosas, de ninguna manera es admisible que una persona descontenta por el sentido del fallo que la afecta pretenda inferir una nulidad de las mismas circunstancias desfavorables en que ella queda por haberle sido negadas sus pretensiones, tal como acontece en este caso. Toda sentencia desfavorable disgusta y molesta a quien no fue beneficiado por la decisión que contiene, pero de esa molestia y disgusto no puede deducirse irresponsablemente una vulneración del debido proceso por el solo hecho de que se trata de una providencia definitiva contra la cual no procede ningún recurso.

En tales eventos, cuando se acude a la nulidad de manera desesperada, se desfigura su sentido y se quebranta la seguridad jurídica.

En el asunto sometido a consideración de la Sala Plena es mencionado, entre los fundamentos de la petición, el auto del 26 de julio de 1993, mediante el cual se resolvió declarar nula la Sentencia T-120 de 1993. A este respecto cabe señalar que las razones jurídicas que llevaron a la Corporación a tomar tal determinación, son sustancialmente distintas a las planteadas por el ciudadano Mauro Iván Vallejo Lozano, pues en aquella oportunidad se estableció que “ la sentencia del 29 de marzo de 1993, desconoció la cosa juzgada constitucional, en relación con la competencia del Superintendente de Sociedades para resolver las objeciones a los crédito presentados en los concordatos preventivos obligatorios, contenida en la Sentencia C-592 del 7 de diciembre de 1992” .

En el asunto ahora sometido a consideración de la Corte, la situación jurídica es diferente toda vez que el peticionario pretende obtener, mediante una nulidad parcial, la modificación de la parte resolutive de una sentencia que hizo tránsito a cosa juzgada, sin esbozar argumento alguno que conduzca siquiera a la posible existencia de una nulidad.

Realmente, ha sido utilizada esta fórmula por el solicitante con el inculcable propósito de ejercer un recurso contra la sentencia que no lo favoreció, lo cual es del todo improcedente a la luz del artículo 49 del Decreto 2067 de 1991.

DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional,

RESUELVE:

Primero.- RECHAZAR por improcedente la solicitud de nulidad de una sentencia de la Corte, presentada por el ciudadano Mauro Iván Avella Lozano.

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

A-033/95

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO, Presidente

JORGE ARANGO MEJIA, Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL, Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ, Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA, Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, Magistrado

FABIO MORON DIAZ, Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA, Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO, Secretaria General

**SENTENCIAS DE
CONSTITUCIONALIDAD 1995
(Junio)**

SENTENCIA No. C-245

de junio 01 de 1995

MINISTERIO PUBLICO - Naturaleza

El Ministerio Público tiene un carácter institucional en la Constitución que corresponde al órgano autónomo e independiente de control encargado de realizar específicas funciones estatales; pero es de anotar, que el Ministerio Público no se manifiesta e identifica como una entidad única, orgánica y funcionalmente homogénea, pues la variedad de las funciones que le han sido encomendadas están asignadas a los órganos institucionales y personales.

DELEGADO DEL PROCURADOR / AGENTE DEL PROCURADOR

El delegado es un alter ego del Procurador, hace las veces de éste, y lo vincula plena y totalmente. Aquí opera la figura de la representatividad, por cuanto el delegado actúa en nombre del delegante. Es una transferencia de la entidad propia -en nivel jurídico, no real- a otro, con tres notas: plena potestad, autonomía de ejecución y confianza intuitu personae. En cambio, el agente obra en desarrollo de una función antes que en nombre de una persona, pero siempre está bajo la subordinación de otro superior, ante quien responde y de quien puede cumplir órdenes específicas para un asunto determinado. En este orden de ideas, los procuradores delegados son agentes, pero se advierte que todo delegado tiene indirectamente una función de agente, pero no todo agente es necesariamente delegado. Advierte la Corte, que la autonomía e independencia con que actúan los delegados y agentes del Procurador se predica frente a los funcionarios ante los cuales ejercen sus funciones, más no

con respecto al Procurador General de la Nación, del cual son dependientes o subordinados.

LEY - Unidad de materia

El tema del período de los procuradores delegados ante las jurisdicciones ordinaria y contencioso administrativa no podía ser materia objeto de regulación a través de la Ley 27 de 1992, pues la situación laboral de dichos funcionarios debe ser regulada dentro del marco normativo especial antes mencionado. Por lo tanto, no existe unidad de materia entre la norma acusada y el contexto general de la referida ley y, por esta causa, debe ser declarada inexecutable.

PROCURADOR GENERAL DE LA NACION - Facultad de libre nombramiento y remoción / INTERPRETACION SISTEMATICA

Es razonable y acorde con el espíritu de las disposiciones mencionadas, que los inmediatos colaboradores del Procurador General de la Nación sean de su libre nombramiento y remoción. Es cierto que la norma del art. 280 de la Constitución dice que los agentes del Ministerio Público tendrán las mismas calidades, categorías, remuneración, derechos y prestaciones de los magistrados y jueces de mayor jerarquía ante quienes ejerzan el cargo, pero el alcance de esta norma no puede llevarse hasta el extremo de consagrar el período para los delegados del Procurador ante dichos funcionarios, porque: La norma hay que interpretarla de manera sistemática y armónica con las restantes disposiciones que le asignan al Procurador su carácter de director supremo del Ministerio Público y la potestad de libre nombramiento y remoción de los funcionarios de la Procuraduría, con excepción de los que pertenecen a la carrera administrativa.

PROCURADORES DELEGADOS - Período

Resulta inconcebible que quienes actúan en nombre y representación del Procurador como agentes del Ministerio Público ante las autoridades jurisdiccionales puedan tener un período superior al de aquél, pues se rompe la estructura jerárquica y funcional antes mencionada, al colocar al director del Ministerio Público en una posición desigual frente a quienes son sus dependientes o subordinados, es decir, los instrumentos in-

mediatos a través de los cuales actúa y los ejecutores de sus políticas y directrices. Además, al consagrar la norma acusada un período para los referidos delegados hace materialmente imposible e inmanejable el ejercicio de la dirección suprema del Ministerio Público por el Procurador General de la Nación, pues dicho período los convierte, en alguna forma, en autónomos frente a éste.

FUNCIONARIOS DE PERIODO

La interpretación de dicha norma no puede extenderse hasta el extremo de otorgarles un período fijo para el ejercicio del cargo pues, ello no surge expresamente de ella y, además, los períodos que la Constitución consagra para algunos funcionarios constituyen una garantía institucional, objetiva, antes que un derecho subjetivo o meramente individual con respecto a quien desempeña el cargo. Por análogas razones, tampoco, a dichos funcionarios se les extiende el fuero previsto en el art. 174 de la Constitución con respecto a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado.

Ref.: Expediente No. D-708.

Tema: Demanda de inconstitucionalidad del artículo 4o. de la Ley 27 de 1992.

Actor: Andrés Enrique Navia.

Magistrado Ponente: Dr. ANTONIO BARRERA CARBONELL

Aprobada en Santafé de Bogotá, D. C., el día primero (1°) de junio de mil novecientos noventa y cinco (1995).

I. ANTECEDENTES

Cumplidos los trámites propios del proceso a que da origen la acción pública de inconstitucionalidad, la Sala Plena de la Corte Constitucional procede a adoptar la decisión respectiva, en relación con la demanda presentada por el ciudadano Andrés Enrique Navia Ibáñez contra el párrafo del artículo 4o de la Ley 27 de 1992.

II. NORMA ACUSADA

El texto acusado dispone:

LEY 27 DE 1992

(Diciembre 23)

“Por la cual se desarrolla el artículo 125 de la Constitución Política, se expiden normas sobre administración de personal al servicio del Estado, se otorgan unas facultades y se dictan otras disposiciones”

Art. 4o. De los empleos de carrera y de libre nombramiento ...

Parágrafo. Los Procuradores Delegados ante las jurisdicciones Ordinaria y Contencioso Administrativa, tendrán el mismo período de los funcionarios ante los cuales actúan”.

III. LA DEMANDA

El actor hace dos (2) cargos concretos contra el parágrafo del artículo 4o de la Ley 27 de 1992, que se sintetizan así:

1.- Se vulneró el principio de la unidad de materia (art.158 C.P.), porque el contenido específico de esta ley es la reglamentación de la carrera administrativa del personal civil que presta sus servicios a la rama ejecutiva del poder central y en las entidades descentralizadas de nivel nacional, y el parágrafo demandado regula lo relativo al período de los procuradores delegados ante las altas corporaciones de justicia (jurisdicción ordinaria y contenciosa administrativa), que no son funcionarios de carrera sino de libre nombramiento y remoción por tener el carácter de agentes de quien los nombra, es decir, del Procurador General de la Nación.

2.- Los procuradores delegados no pueden tener período fijo porque la Constitución no contiene una previsión sobre el particular, como sí lo hizo con los magistrados de las altas corporaciones de justicia. Ello es así, “porque debe mantenerse en la Carta política la estructura lógica que informa a los organismos de control uno de los cuales es la Procuraduría General de la Nación.”

El artículo 277 de la Constitución establece que el Procurador General de la Nación ejercerá sus funciones “por sí o por medio de sus delegados o agentes”. Según el demandante, esto es indicativo”- dentro de un razonamiento lógico jurídico - que delegados y agentes son de libre

nombramiento y remoción de su superior jerárquico, pues no se concibe la prestación de un eficaz servicio de control con las ataduras de un período fijo aceptado para su subalterno”.

No se concibe que el Procurador General de la Nación tenga señalado un período de (4) años y sus delegados y agentes uno superior al de su Jefe “puesto que tendrían el de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado que es de ocho (8) años”, porque ello pervertiría la organización administrativa de la Procuraduría y se crearía una categoría de funcionarios inmanejables por su superior jerárquico.

Según el numeral 13 del artículo 189 de la Constitución, el gobierno tiene la libertad de nombrar y remover libremente a sus agentes; ello implica que esta misma previsión debe ser aplicada con respecto a los delegados y agentes del Procurador General de la Nación, haciendo una interpretación armónica entre dicho numeral y el artículo 277, *ibídem*.

Dice finalmente el actor, que entre los artículos 189 numeral 13 inciso 2o, 277 y 288 de la Constitución existe una concatenación lógica que permite arribar a la conclusión de que los delegados y agentes del Procurador son de su libre nombramiento y remoción y no pueden tener período.

IV. INTERVENCION DE CIUDADANO COADYUVANTE DE LA DEMANDA

El ciudadano Ismael Claudinor Ibañez Villareal, intervino en el proceso para coadyuvar las pretensiones de la demanda, con los siguientes argumentos:

El único funcionario de período dentro de la Procuraduría es el Procurador General de la Nación, por expresa disposición del artículo 276 de la Constitución. Los demás funcionarios y empleados podrán ser de carrera o de libre nombramiento o remoción, mas no de período.

Los delegados y agentes del Procurador “son por su propia naturaleza de libre nombramiento y remoción del Procurador General”. Estos no pueden tener una estabilidad superior a la de éste.

El art. 280 de la Constitución no señala período alguno a los agentes. “Los períodos dentro de la función pública no constituyen derechos

subjetivos, sino el límite temporal para el ejercicio de las competencias legales”.

V. INTERVENCION DE CIUDADANO IMPUGNADOR DE LA DEMANDA

El ciudadano Hernán Guillermo Aldana Duque, intervino en el proceso para impugnar las pretensiones de la demanda y, en tal virtud, expuso los siguientes argumentos :

En cuanto al primer cargo de la demanda, esto es, la falta de unidad de materia, no es cierto que la Ley 27 de 1992 se refiera exclusivamente a la carrera administrativa a nivel nacional, pues claramente se infiere tanto de su encabezamiento como del conjunto normativo contenido en ella que dicha ley desarrolla el artículo 125 de la Constitución que alude de manera genérica a los empleos en los órganos y entidades del Estado, es decir, a los de elección popular, a los de libre nombramiento y remoción, a los de carrera, los desempeñados por trabajadores oficiales y demás que determine la ley, en todos los niveles administrativos. Por lo tanto, la ley en cuestión, podía ocuparse de regular un aspecto propio del régimen de los empleos de la Procuraduría General de la Nación, como es lo relativo al período de los procuradores delegados ante las jurisdicciones ordinaria y contencioso administrativo.

Con respecto al segundo cargo, el impugnador expresa:

- Es diferente el concepto de procurador delegado al de agente del Procurador General de la Nación.

“En efecto, el artículo 118 de la Constitución de 1991 introduce con relación a la regulación positiva anterior, una modificación sustancial en lo que se refiere a los cargos de quienes representan al Ministerio Público ante la Corte Suprema de Justicia y ante el Honorable Consejo de Estado.”

- La Constitución de 1886, no preveía la categoría de procuradores delegados ante la Corte Suprema de Justicia y ante el Consejo de Estado, sino la de fiscales. Los procuradores delegados fueron de creación legal.

- Los procuradores delegados, no surgieron como agentes del Procurador General de la Nación, sino como colaboradores del Ministerio Público, con funciones propias dadas por la ley.

- Conforme al artículo 118 de la Constitución, una categoría es la de delegados y otra la de agentes del Ministerio Público. Luego, según el texto del artículo 280 de la Constitución si se acepta que los procuradores delegados son agentes del Ministerio Público, cuando desempeñan cargos ante magistrados y jueces de período, tienen los mismos derechos y entre éstos se comprende el de la estabilidad.

- Según el artículo 278 de la Constitución, corresponde al Procurador General de la Nación nombrar y remover, de conformidad con la ley, los funcionarios y empleados de su dependencia. Igualmente la norma siguiente otorga competencia a la ley, entre otras cosas para determinar lo relativo al retiro del servicio de los funcionarios y empleados de la Procuraduría. Por consiguiente, corresponde al legislador determinar la forma de retiro del servicio de los empleados de dicho organismo.

- “En fin, cuando la Constitución otorga a los agentes del Ministerio Público ante los magistrados y jueces de superior categoría los mismos derechos de éstos, señaló al Procurador un límite en la facultad de libre nombramiento y remoción de sus citados agentes, en cuanto ella chocara con los iguales derechos, garantías y tratamientos establecidos en la Constitución y en la ley para dichos funcionarios judiciales”.

VI. INTERVENCION DEL MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO

El ciudadano interviniente Ministerio de Justicia y el Derecho considera que la norma impugnada no es contraria a la Constitución por las siguientes razones:

No se ha alterado el principio de unidad de la materia, puesto que la Ley 27 de 1992 no solamente está desarrollando la reglamentación de la carrera administrativa, sino otros aspectos relativos a la preceptiva del artículo 125 de la Constitución Política; más aún, esta ley regula aspectos de la relación laboral de los funcionarios de la Contraloría General de la República y de la Procuraduría General de la Nación, mientras esas entidades adoptan sus respectivas normas de carrera, pues el artículo 125 de la Carta no alude única y exclusivamente al personal que presta sus servicios en la rama ejecutiva a nivel central y en las entidades descentralizadas a nivel regional, sino a todos los servidores públicos.

Según el art. 280 de la Constitución, los agentes del Ministerio Público tendrán las mismas calidades, categorías, remuneración, derechos y

prestaciones de los magistrados y jueces de mayor jerarquía ante quienes ejerzan el cargo.

Precisamente uno de los derechos de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado es su permanencia en el cargo por un período determinado. “mientras observen buena conducta, tengan rendimiento satisfactorio y no hayan llegado a edad de retiro forzoso” (art.233 C.P.), derecho que la Ley 27 de 1992 en el parágrafo del artículo 4o consagró para los referidos agentes ante las jurisdicciones ordinaria y contenciosa administrativa.

Esta prerrogativa tiene su razón de ser por la altísima misión que debe cumplir, “porque no es concebible que los funcionarios que ejercen control sean de inferior categoría o tengan menos derechos que las personas ante quienes ejercen el cargo”.

Bajo ningún punto de vista, se puede armonizar la disposición del numeral 13 del artículo 189 de la Carta, referente al libre nombramiento y remoción de los agentes del Gobierno con respecto a los agentes del Ministerio Público dada la clara disposición constitucional del artículo 280.

VII. CONCEPTO DEL VICEPROCURADOR GENERAL DE LA NACION

En razón de que al señor Procurador General de la Nación se le aceptó el impedimento que manifestó para intervenir en el presente proceso, rindió el concepto de rigor el señor Viceprocurador General de la Nación, quien conceptuó que la norma acusada debe ser declarada exequible, bajo el entendido de que ella no cobija a “Los Procuradores Delegados que no cumplen de manera habitual y permanente con la función de agentes del Ministerio Público”. El concepto del señor Viceprocurador se resume así:

En relación con el cargo de la demanda sobre la falta de unidad de materia expresa:

“Nuestra jurisprudencia constitucional ha entendido frente al mandato 158 de la Ley Fundamental, que allí no se consagra una simple garantía de trámite, cuya inobservancia es susceptible de subsanarse a términos del parágrafo del artículo 241 *ibídem*. La unidad de materia es en

verdad, asunto de índole sustantivo que apunta a la sistematización racional de la tarea legislativa”.

Dentro del contexto jurídico del artículo 158 de la Constitución, es indudable la correspondencia temática entre el texto impugnado y la materia del ordenamiento del cual hace parte; piénsese en la relación género-especie, entre la materia que se insinúa cuando la Ley 27 dice que desarrolla el artículo 125 de la Constitución Política y el período de unos funcionarios del Ministerio Público. Vínculo que se evidencia no sólo por el contenido normativo del mandato superior, que describe cuáles son los empleos de carrera y defiere en la ley la determinación de los que no lo son, sino también por la cobertura que prescribe el mismo, esto es, el régimen de empleos del Estado, sin hacer distinción entre los de las distintas ramas u organismos que conforman su estructura.

“La correlación temática advertida, se corrobora con la observación de que el conjunto normativo, integrado por el articulado de la Ley y en especial el del mismo artículo 4o., aluden también a otras formas de vinculación con la función pública, la de los empleos de libre nombramiento y remoción, de los trabajadores oficiales y de los de elección popular”.

En punto al tema del período de los procuradores delegados ante las jurisdicciones ordinaria y contencioso considera:

“Sin perjuicio de las funciones que directamente atribuye la ley a los Procuradores Delegados y a los agentes del Ministerio Público, en el escenario autonómico de sus competencias, unos y otros también desarrollan aquellas funciones que puede delegarles el Procurador General por determinación de la misma Ley, como Supremo Director del Ministerio Público, en cuanto determinador de políticas generales y de encargos específicos (Ley 4a de 1990)”.

“La delicada tarea que la Constitución atribuye al Procurador General de la Nación como Supremo Director del Ministerio Público y de la Entidad de control disciplinario por excelencia, organizacionalmente hablando, crea y demanda un vínculo de especial e inescindible confianza entre el titular del cargo de Procurador General y sus inmediatos colaboradores, como que con el concurso de éstos se diseñan y ejecutan las políticas que compete desarrollar a la Procuraduría. Así mismo en este andamiaje se configura entre el Procurador y sus funcionarios cercanos

una especie de puente con el resto de los servidores de la Procuraduría, que imprime dinámica al ejercicio de la actividad de control. No cabe duda por ello que los mismos deben ser de libre nombramiento y remoción del Procurador”.

El artículo 280 constitucional que guarda semejanza, en lo esencial, con el inciso 3o. del art. 142 de la Carta de 1886, tiene como diferencia que se refiere a los agentes del Ministerio Público y en cambio éste alude a los funcionarios. Es decir, que uno y otro, en similares términos consagraron que éstos servidores tendrían la misma categoría, remuneración privilegios (hoy derechos) y prestaciones que los magistrados y jueces ante quienes ejercen su cargo. No cabe duda que dentro de la referencia de los derechos se encuentra el atinente al de la estabilidad relativa que se desprende del señalamiento de un período para el ejercicio de una función.

“Puede afirmarse, de todo lo enunciado y de una lectura armónica de la Ley 4a de 1990, reorgánica de la Procuraduría General de la Nación, que si bien algunos de los Procuradores Delegados del Procurador General -de libre nombramiento y remoción por éste - en atención al vínculo de confianza anotado- cumplen además de atribuciones que se desenvuelven primordialmente en la órbita administrativa de las funciones propias de éste organismo de control, atribuciones de agentes del Ministerio Público, los denominados Procuradores Delegados en lo Contencioso y los Procuradores Delegados en lo Penal, son verdaderos agentes del Ministerio Público, con funciones predominantemente de sujetos procesales, pero que pueden además en una vinculación de dependencia del titular del Ministerio Público, cumplir otras actividades que éste les asigne, como por ejemplo, impulsar determinadas causas o acciones ante las autoridades judiciales donde actúan”.

Resulta clara entonces la diferencia entre los procuradores delegados, que cumplen esencialmente funciones disciplinarias- administrativas y los agentes del Ministerio Público que actúan ante la rama jurisdiccional, a quienes se les aplica el art. 280.

VI. COMPETENCIA

Es competente la Corte para conocer de la acción instaurada, conforme al artículo 241-4 de la Constitución Política.

VII. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. El Ministerio Público.

1.1. *Constitución de 1886.*

En la Constitución de 1886 el Ministerio Público era ejercido bajo la suprema dirección del gobierno por el Procurador General de la Nación, por los fiscales del Consejo de Estado, de los tribunales administrativos, de los tribunales superiores de distrito judicial, de los juzgados superiores y de circuito y por los demás fiscales designados por la ley. A la Cámara de Representantes se le asignaban determinadas funciones fiscales. A dichos funcionarios se les confiaba de manera general la misión de “defender los intereses de la Nación, promover la ejecución de las leyes, sentencias judiciales y disposiciones administrativas; supervigilar la conducta de los empleados públicos y perseguir los delitos y contravenciones” (arts. 142, 143, 144 y 146).

No se aludió en la Constitución de 1886, como en la actual, a los delegados y agentes del Procurador.

La Constitución se refirió a los fiscales ante las diferentes autoridades judiciales como órganos que en cierta forma eran autónomos frente al Procurador, al no tener éste sino el Gobierno la dirección del Ministerio Público y, además, porque dichos fiscales gozaban de un período fijo y no eran designados libremente por el Procurador. En efecto, los fiscales del Consejo de Estado, de los tribunales administrativos y de los tribunales superiores eran nombrados por el Presidente de la República por un período de cuatro años, de listas presentadas por el Procurador General de la Nación y los fiscales de los juzgados superiores y del circuito eran designados para un período de tres años, por el Procurador General de la Nación, de listas presentadas por los fiscales de los respectivos tribunales superiores. Dichos fiscales debían reunir las mismas condiciones de los magistrados y jueces ante quienes ejercían el cargo (arts. 144 y 146).

En diferentes oportunidades la ley creó y reorganizó las distintas procuradurías delegadas que actualmente existen. (Leyes 83 de 1936, 25 de 1974 y 4a. de 1990; Decretos Leyes 2898 de 1953 y 521 de 1971), a las cuales les correspondía el cumplimiento de funciones propias del Procurador que les eran delegadas por éste o asignadas por la ley.

Con respecto a los procuradores delegados el Procurador ejercía el conjunto de las atribuciones propias del poder jerárquico, el cual aparecía desdibujado con respecto a los fiscales.

1.2. Constitución Política de 1991

1.2.1. El artículo 27 transitorio.

A raíz del cambio institucional operado en la administración de justicia con la creación de la Fiscalía General de la Nación, fue necesario regular lo relativo a las funciones que cumplirían en lo sucesivo las diferentes fiscalías ante la justicia penal y ante las demás jurisdicciones. Fue así como el inciso 3o. del art. 27 transitorio de la Constitución dispuso:

“Las actuales fiscalías de los juzgados superiores, penales del circuito y superiores de aduana, y de orden público, pasarán a la Fiscalía General de la Nación. Las demás fiscalías se incorporarán a la estructura orgánica y a la planta de personal de la Procuraduría. El Procurador General señalará la denominación, funciones y sedes de estos servidores públicos, y podrán designar a quienes venían ejerciendo dichos cargos, conservando su remuneración y régimen prestacional”.

“La procuraduría delegada en lo penal continuará en la estructura de la Procuraduría General de la Nación”.

El Procurador General de la Nación, con fundamento en el artículo 27 transitorio en referencia, en las disposiciones de la Ley 4a. de 1990 y del Decreto 489 de 1992 sobre estructura orgánica, planta de personal e incorporación de personal de la Procuraduría expidió, entre otros, los siguientes actos: la Resolución R-016 del 24 de junio de 1992, “por medio de la cual se asignan funciones a los agentes del Ministerio Público ante las autoridades judiciales”, resolución R-017 de la misma fecha, “por la cual se establecen las sedes de unos cargos... y se determinan las autoridades judiciales ante las que deben cumplir sus funciones unos servidores públicos” y resolución R-001 del 9 de febrero de 1993 “por medio de la cual se asignan y delegan funciones del Ministerio Público ante las jurisdicciones civil y laboral...”

Los referidos actos constituyen el antecedente inmediato relativo a la determinación de los despachos judiciales ante los cuales deben cumplir su misión los delegados y agentes, con arreglo a las funciones determi-

nadas por la ley y las delegaciones hechas por el Procurador General de la Nación.

1.2.2. Aspectos orgánico y funcional

El Ministerio Público es un órgano de control, autónomo e independiente, al cual se le asigna de modo general una variedad de funciones, en lo que atañe con “la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas”. El Ministerio Público es ejercido por el Procurador General de la Nación, por el Defensor del Pueblo, por los Procuradores Delegados y los agentes del Ministerio Público, ante las autoridades jurisdiccionales, por los personeros municipales y por los demás funcionarios que determine la ley (arts. 113, 117, 118, 277, 278 y 282 C.P.).

El Procurador General de la Nación tiene la suprema dirección del Ministerio Público; cumple sus funciones directamente o a través de sus “delegados y agentes”. (art. 242-2-4, 275, 277, 278 y 281 C.P.).

Como se expresó por esta Corte en la Sentencia C-223/95¹, “conforme a las precisiones precedentes, se puede inferir que el Ministerio Público tiene un carácter institucional en la Constitución que corresponde al órgano autónomo e independiente de control encargado de realizar específicas funciones estatales; pero es de anotar, que el Ministerio Público no se manifiesta e identifica como una entidad única, orgánica y funcionalmente homogénea, pues la variedad de las funciones que le han sido encomendadas están asignadas a los órganos institucionales y personales que se determinan en el art. 118”.

La suprema dirección del Ministerio Público en cabeza del Procurador General de la Nación necesariamente implica que los diferentes órganos y funcionarios que lo conforman se encuentran articulados y subordinados orgánica, funcional y técnicamente a dicha institución y concretamente al referido funcionario, quien orienta, dirige y señala las directrices o pautas generales que deben ser observadas por los referidos órganos a efecto de asegurar la coordinación de las funciones y la unidad en las correspondientes acciones y decisiones.

1. M.P. Dr. Antonio Barrera Carbonell.

La anotada calidad supone necesariamente que el Procurador General de la Nación, ostente la calidad de un verdadero director supremo o jefe superior dentro del conjunto orgánico correspondiente al referido órgano de control, dotado de los poderes propios de la jerarquía. En efecto, de la Constitución se deduce que el Procurador tiene las siguientes atribuciones:

1) El supremo poder de dirección y control de las actividades, tareas y cometidos asignados al Ministerio Público (art. 275).

2) Las facultades ordinarias de administración necesarias para cumplir dichas actividades, las cuales se desdoblán en una variedad de atribuciones que comprenden la potestad de ordenar y mandar, ejercer el poder reglamentario interno, dar instrucciones, celebrar contratos, nombrar y remover empleados y funcionarios de su dependencia, ejercer con respecto a éstos el poder disciplinario (arts. 113, 275, 277, 278-6 y 279) y revocar sus decisiones.

3) La facultad de asignar funciones a sus delegados y agentes, bajo la responsabilidad de éstos, sin perjuicio del derecho de avocación cuando lo estime conveniente por necesidades del servicio.

A juicio de la Corte, podría establecerse una diferenciación entre delegado y agente del Procurador, de la siguiente manera:

El delegado es un *alter ego* del Procurador, hace las veces de éste, y lo vincula plena y totalmente. Aquí opera la figura de la representatividad, por cuanto el delegado actúa en nombre del delegante. Es una transferencia de la entidad propia -en nivel jurídico, no real- a otro, con tres notas: plena potestad, autonomía de ejecución y confianza *intuitu personae*. En cambio, el agente obra en desarrollo de una función antes que en nombre de una persona, pero siempre está bajo la subordinación de otro superior, ante quien responde y de quien puede cumplir órdenes específicas para un asunto determinado. En este orden de ideas, los procuradores delegados son agentes, pero se advierte que todo delegado tiene indirectamente una función de agente, pero no todo agente es necesariamente delegado.

No obstante lo dicho antes, no existen en la Constitución criterios concretos para diferenciar los delegados de los agentes del Procurador, pues lo cierto es que unos y otros desarrollan funciones y actúan en

representación del Procurador en el cumplimiento de las tareas que son propias del Ministerio Público, salvo en lo atinente a las funciones que privativamente corresponde a aquél en los términos de los artículos 242-2-4 y 278 constitucionales.

Tanto los unos como los otros, en razón de la inmediatez del vínculo funcional con el Procurador, traducen su inspiración, voluntad y las directrices de su política general en lo relativo a la actividad de control que constitucionalmente se les atribuye. Pero obviamente, la asignación de funciones por la ley y la delegación de funciones que pueden recibir, conlleva cierta autonomía e independencia para realizarlas y la radicación en cabeza de dichos delegados y agentes de la consiguiente responsabilidad, sin que ello comporte ruptura del vínculo jerárquico y funcional con el Procurador en su condición de supremo director del Ministerio Público.

Dicha autonomía e independencia, aun cuando relativa según se ha visto, se predica con mayor propiedad de los delegados o agentes del Procurador ante las autoridades jurisdiccionales, dado que actúan como verdadera parte o sujeto procesal en los procesos en que está prevista su intervención, en los cuales están habilitados para realizar los actos procesales correspondientes, acorde con la ley. Es así como se ha previsto la intervención de delegados o agentes del Procurador ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo y ante las diferentes instancias de las jurisdicciones penal, civil, de familia y laboral.

No obstante advierte la Corte, que la autonomía e independencia con que actúan los delegados y agentes del Procurador se predica frente a los funcionarios ante los cuales ejercen sus funciones, más no con respecto al Procurador General de la Nación, del cual son dependientes o subordinados.

La Corte no comparte la opinión del señor Viceprocurador expuesta en el concepto rendido en el presente proceso, en el sentido de que el criterio diferenciador entre procuradores delegados ordinarios (penal, civil, vigilancia administrativa, contratación administrativa, vigilancia judicial, ministerio público, asuntos agrarios, etc.) y procuradores delegados y agentes actuantes ante los funcionarios judiciales se encuentra en el hecho de que en algunos casos (delegados del Procurador ante el Consejo de Estado y la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia), estos ejercen sus funciones de modo permanente, pues actualmente esta

circunstancia no se da por la libertad que tienen de decidir en cuales procesos actúan y en cuales no, aparte de que pueden ser delegatarios de funciones especiales similares a las que les corresponden a los delegados primeramente mencionados.

2. La materia.

El demandante solicita la declaratoria de inexecutable del parágrafo del art. 4o. de la Ley 27 de 1992 porque esta norma, en cuanto señaló para los procuradores delegados ante las jurisdicciones ordinaria y contencioso administrativa un período igual al de los funcionarios ante los cuales actúan, es inconstitucional por falta de unidad de materia, es decir por referirse el precepto acusado a una cuestión extraña a la materia principal que debía regular dicha ley, y porque frente a las disposiciones constitucionales de los arts. 123, 189 numeral 13, 275, 277, y 280 resulta contradictorio desde todo punto de vista y especialmente porque se rompe la jerarquía institucional, el que dichos procuradores puedan tener un período superior al del Procurador.

En relación con el cargo de falta de unidad de materia, reiteradamente la Corte Constitucional a través de diferentes sentencias ha precisado el concepto de unidad de materia. Fue así como en la sentencia C-025/93², expresó lo siguiente:

“La interpretación del principio de unidad de materia no puede rebasar su finalidad y terminar por anular el principio democrático, significativamente de mayor entidad como valor fundante del Estado colombiano. Solamente aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales, razonable y objetivamente, no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistemática con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporadas en el proyecto o declararse inexecutable si integran el cuerpo de la ley”.

“Anótese que el término 'materia', para estos efectos, se toma en una acepción amplia, comprensiva de varios asuntos que tienen en ella su necesario referente”.

2. M.P. Dr. Antonio Barrera Carbonell.

De conformidad con el título de la Ley 27 de 1992 su finalidad se contrae a la expedición de normas sobre administración de personal al servicio del Estado y a desarrollar el artículo 125 de la Constitución. Es así como la materia propia y esencial de dicha ley la constituye la carrera administrativa, su cobertura, la determinación de los empleos de carrera y de libre nombramiento y remoción, el cambio de la naturaleza de los empleos, las causales de retiro del servicio, la provisión de los empleos, los concursos, la integración y funciones de la Comisión Nacional del Servicio Civil, etc.

No se ocupó en consecuencia dicha ley, por no ser su propósito, de regular las materias específicas a que se refiere el art. 279 de la Constitución, el cual dice:

“La ley determinará lo relativo a la estructura y al funcionamiento de la Procuraduría General de la Nación, regulará lo atinente al ingreso y concurso de méritos y al retiro del servicio, a las inhabilidades, incompatibilidades, denominación, calidades, remuneración y al régimen disciplinario de todos los funcionarios y empleados de dicho organismo”.

En consecuencia, el tema del período de los procuradores delegados ante las jurisdicciones ordinaria y contencioso administrativa no podía ser materia objeto de regulación a través de la Ley 27 de 1992, pues la situación laboral de dichos funcionarios debe ser regulada dentro del marco normativo especial antes mencionado. Por lo tanto, no existe unidad de materia entre la norma acusada y el contexto general de la referida ley y, por esta causa, debe ser declarada inexecutable.

Con respecto a la alegada inconstitucionalidad del período de los mencionados procuradores, esta Corte considera que la disposición acusada contradice algunos de los preceptos constitucionales invocados por el demandante. En efecto:

El artículo 278-6, perentoriamente dispone que el Procurador General de la Nación tiene la facultad de “nombrar y remover, de conformidad con la ley, los funcionarios de su dependencia”, norma que es concordante con el art. 279 que defiere a la ley lo relativo a la estructura y funcionamiento de la Procuraduría General de la Nación y lo atinente “al ingreso y concurso de méritos y al retiro del servicio...”. Es obvio, que dicha facultad la tiene como director supremo de un órgano autónomo e

independiente como es el Ministerio Público y, por consiguiente, no podía la ley, como sucede con la norma acusada, restringirle su autonomía e independencia, hasta el punto de que a funcionarios que orgánica y funcionalmente dependen de él, es decir, son sus subalternos, se les otorga un período igual al de los funcionarios judiciales ante quienes actúan (ocho años), el cual es superior a su período, que es de cuatro años. Por lo tanto, es razonable y acorde con el espíritu de las disposiciones mencionadas, que los inmediatos colaboradores del Procurador General de la Nación sean de su libre nombramiento y remoción.

Para la Corte resulta inconcebible que quienes actúan en nombre y representación del Procurador como agentes del Ministerio Público ante las autoridades jurisdiccionales puedan tener un período superior al de aquél, pues se rompe la estructura jerárquica y funcional antes mencionada, al colocar al director del Ministerio Público en una posición desigual frente a quienes son sus dependientes o subordinados, es decir, los instrumentos inmediatos a través de los cuales actúa y los ejecutores de sus políticas y directrices. Además, al consagrar la norma acusada un período para los referidos delegados hace materialmente imposible e inmanejable el ejercicio de la dirección suprema del Ministerio Público por el Procurador General de la Nación, pues dicho período los convierte, en alguna forma, en autónomos frente a éste.

La disposición demandada atendiendo la interpretación sistemática realizada, viola el art. 125 de la Constitución, porque en esta norma específicamente se expresa de que con excepción de los empleos de elección popular, de libre nombramiento y remoción, los correspondientes a los trabajadores oficiales y demás que determine la ley, los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera, y en la disposición acusada se crea una especie de híbrido, al determinar que en una institución -la Procuraduría- que hace parte de un órgano de control como es el Ministerio Público, pueda existir una categoría especial de funcionarios, con período fijo, como son los delegados del Procurador antes las jurisdicciones ordinaria y contencioso administrativa.

Es cierto que la norma del art. 280 de la Constitución dice que los agentes del Ministerio Público tendrán las mismas calidades, categorías, remuneración, derechos y prestaciones de los magistrados y jueces de mayor jerarquía ante quienes ejerzan el cargo, pero el alcance de esta norma no puede llevarse hasta el extremo de consagrar el período para los delegados del Procurador ante dichos funcionarios, porque:

La norma hay que interpretarla de manera sistemática y armónica con las restantes disposiciones que le asignan al Procurador su carácter de director supremo del Ministerio Público y la potestad de libre nombramiento y remoción de los funcionarios de la Procuraduría, con excepción de los que pertenecen a la carrera administrativa.

En estas condiciones, el alcance del art. 280 no puede ser otro, acorde con la finalidad de garantizar los intereses públicos o sociales, que el que los delegados y agentes del Procurador ante la rama jurisdiccional, como colaboradores activos en la labor de administrar justicia, en cuanto ayudan al juez al discernimiento de lo que es justo y ajustado al imperio de la ley, deban poseer las mismas calidades intelectuales, culturales y morales de los magistrados y jueces ante quienes ejercen el cargo, e igualmente gozar, en lo que atañe al aspecto económico vinculado a su situación laboral, de las mismas categorías, remuneración, derechos y prestaciones sociales.

La interpretación de dicha norma no puede extenderse hasta el extremo de otorgarles un período fijo para el ejercicio del cargo pues, ello no surge expresamente de ella y, además, los períodos que la Constitución consagra para algunos funcionarios constituyen una garantía institucional, objetiva, antes que un derecho subjetivo o meramente individual con respecto a quien desempeña el cargo. Por análogas razones, tampoco, a dichos funcionarios se les extiende el fuero previsto en el art. 174 de la Constitución con respecto a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado.

En razón de todo lo expuesto, se decidirá por esta Corte que la norma acusada es inexecutable.

VII. DECISION

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

RESUELVE:

Declarar **INEXEQUIBLE** el párrafo del artículo 4o. de la Ley 27 de 1992.

C-245/95

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

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO, Presidente
(con salvamento de voto)

JORGE ARANGO MEJIA, Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL, Magistrado Ponente

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ, Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA, Magistrado
(con salvamento de voto)

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, Magistrado

FABIO MORON DIAZ, Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA, Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO, Secretaria General.

SALVAMENTO DE VOTO A LA SENTENCIA No. C-245
de junio 01 de 1995

PROCURADORES DELEGADOS - Período (Salvamento de voto)

Si se repara en que, por una parte, los procuradores delegados tienen el carácter de agentes del Ministerio Público como quiera que las atribuciones a ellos confiadas por la ley corresponden con entera precisión al ejercicio de esa y no de otra función pública y no actúan a nombre propio sino en cumplimiento de ella, y en que, de otro lado, el período durante el cual habrá de desempeñarse un cargo implica un derecho para el titular del mismo, se concluye con facilidad y certeza en que las dos normas transcritas no se contradicen. A la inversa, puede afirmarse que la disposición legal enjuiciada no es sino desarrollo natural y obvio del mandato constitucional.

FUNCIONARIOS DE PERIODO (Salvamento de voto)

A nuestro juicio, salvo lo expresamente dispuesto por la Carta Política, no hay cargos que forzosamente deban ser de libre nombramiento y remoción. No está vedado al legislador el señalamiento de la modalidad en que deba ejercerse cada empleo. A esa conclusión se llega sin duda cuando se coteja el texto del artículo 125 de la Constitución : "Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley", como es el caso de aquéllos que en virtud de la norma tienen período.

Ref.: Expediente D-708

Demanda de inconstitucionalidad del artículo 4º de la Ley 27 de 1992.

Los suscritos magistrados nos hemos apartado, con el debido respeto, de la decisión adoptada por la Corte en el asunto de la referencia por las razones aquí expuestas con el acostumbrado respeto.

Para nosotros, la declaración de inconstitucionalidad de una norma es algo de suma gravedad. A ella únicamente puede llegarse sobre la base indudable de una clara contradicción entre el precepto objeto de examen y la Constitución Política. Mientras una disposición de la ley encaje dentro de las prescripciones constitucionales, aunque no las repita exactamente, no cabe la inconstitucionalidad.

El legislador está llamado, por la naturaleza misma de la función que ejerce, a **crear** Derecho. Este es válido mientras no contraríe la Constitución. De ninguna manera puede afirmarse que, al hacerlo, desconozca los mandatos superiores por la única circunstancia de que la Carta Política haya guardado silencio en una materia determinada.

En el caso presente, una sencilla y elemental comparación entre dos textos, el constitucional pertinente y el legal acusado, permite inferir sin lugar a confusiones que la inexequibilidad declarada carece de fundamento.

El artículo 280 de la Constitución dice:

“Artículo 280.- Los agentes del Ministerio Público tendrán las mismas calidades, categorías, derechos y prestaciones de los magistrados y jueces de mayor jerarquía ante quienes ejerzan el cargo”.

El artículo 4º de la Ley 27 de 1992, que la Corte ha encontrado inexequible, es del siguiente tenor:

“Artículo 4º.- De los empleos de carrera y nombramiento.

(...)

Parágrafo.- Los Procuradores Delegados ante las jurisdicciones ordinaria y contencioso administrativa, tendrán el mismo período de los funcionarios ante los cuales actúan”.

Si se repara en que, por una parte, los procuradores delegados tienen el carácter de agentes del Ministerio Público como quiera que las atribuciones a ellos confiadas por la ley corresponden con entera precisión al ejercicio de esa y no de otra función pública y no actúan a nombre propio sino en cumplimiento de ella, y en que, de otro lado, el período durante el cual habrá de desempeñarse un cargo implica un derecho para el titular del mismo, se concluye con facilidad y certeza en que las dos normas transcritas no se contradicen. A la inversa, puede afirmarse que la disposición legal enjuiciada no es sino desarrollo natural y obvio del mandato constitucional.

La Corte considera que los períodos no se conciben en interés de la persona que ejerce el cargo sino en beneficio de la función pública. Ello es cierto y los suscritos magistrados nos identificamos plenamente con el fundamento institucional de tal aseveración. Pero no creemos que aceptarla implique negar que el individuo llamado a ejercer un empleo de período tiene un derecho, radicado en su cabeza, a culminar ese período, a no ser que, como con claridad lo señaló esta Corte en la Sentencia T-001 del 3 de abril de 1992, con ponencia de uno de los firmantes, cambie la normatividad constitucional que lo sustenta.

Según el artículo 40 de la Constitución, todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. El alcance de ese derecho, en cuanto al tiempo durante el cual haya de cumplirse la respectiva función, es definido por la naturaleza del cargo - de carrera, de libre nombramiento y remoción o de período-, según lo que prescriban la Constitución y las leyes.

Tenemos bien claro que el Constituyente no impuso al legislador la prohibición de establecer cargos de período ni tampoco la de fijar la extensión de los mismos.

A nuestro juicio, salvo lo expresamente dispuesto por la Carta Política, no hay cargos que forzosamente deban ser de libre nombramiento y remoción. No está vedado al legislador el señalamiento de la modalidad en que deba ejercerse cada empleo.

A esa conclusión se llega sin duda cuando se coteja el texto del artículo 125 de la Constitución : “Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y **los demás**

C-245/95

que determine la ley” (subrayamos), como es el caso de aquéllos que en virtud de la norma tienen período.

Si fue cabalmente la ley la que estableció que los procuradores delegados tendrían un período, nos preguntamos: ¿en qué pecó el legislador?

Cordialmente,

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO, Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA, Magistrado

SENTENCIA No. C-246

de junio 01 de 1995

IMPUESTO - Eliminación

No se encuentra que el Ejecutivo, al eliminar uno de los impuestos que gravaban al mencionado sector, hubiera desbordado las facultades extraordinarias que le fueron otorgadas. Lo que sí acontece, en cambio, es que el Congreso no podía conferir al Gobierno las facultades extraordinarias que le otorgó mediante el artículo 98, numeral 3, de la Ley 101 de 1993 y, por tanto, tampoco le estaba permitido al Ejecutivo legislar al respecto, así se hubiera circunscrito a los temas objeto de las autorizaciones.

AUTONOMIA LEGISLATIVA EN MATERIA TRIBUTARIA

La función de legislar en materia tributaria es propia e indelegable del Congreso de la República, en cuya cabeza se encuentra, por su naturaleza y por el papel que cumple en el seno de la democracia la representación política en su más genuina expresión. Así lo acredita, en el desarrollo del Derecho Constitucional y en la historia misma de las instituciones tributarias, la célebre divisa según la cual "no hay impuesto sin representación". No es función de la Rama Ejecutiva la de resolver en última instancia sobre la imposición de tributos ni tampoco acerca de su reforma o supresión, aunque se le reconozca iniciativa al respecto, dadas sus responsabilidades en el manejo de las finanzas públicas. Es evidente que la Constitución de 1991 prohibió al Congreso conferir facultades en materia tributaria, no solamente en cuanto a la creación de impuestos sino en punto de su modificación, los aumentos y disminuciones, la supresión y la sustitución de los mismos, ya que reservó a la Rama Legislativa la atribución de adoptar decisiones al respecto.

RESERVA CONSTITUCIONAL / IMPUESTO AL TABACO

El ámbito de los impuestos es, en toda su extensión y en la plenitud de su alcance, del dominio exclusivo del Congreso, por lo cual el Presidente de la República no puede solicitar facultades extraordinarias para ejercer funciones legislativas en ninguno de los momentos de la vigencia del impuesto, ni el Congreso se las puede otorgar. Y, si de hecho, ello tiene ocurrencia, los decretos que se dicten, como la propia ley de facultades, carecen de todo sustento constitucional. El conjunto normativo representa en sí mismo un desplazamiento del Congreso por el Ejecutivo en la determinación de aspectos inherentes a la materia impositiva, que, se repite, ha sido reservada por la Constitución a la Rama Legislativa del Poder Público. No podía el Congreso, sin violar la Constitución, conferir facultades extraordinarias al Ejecutivo para "revisar el régimen tributario aplicable a los cigarrillos", toda vez que la amplitud de semejante atribución no sólo cobijaba los impuestos del orden nacional sino los que pudieran haber establecido los departamentos y municipios en cuya virtud se afectara la industria tabacalera.

-Sala Plena-

Ref.: Expediente D-792

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 15 (parcial) y 16 (parcial) del Decreto 1280 de 1994.

Actor: Luis Fernando Alvarez Jaramillo

Magistrado Ponente: Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Sentencia aprobada en Santafé de Bogotá, D.C., según consta en acta del primero (1) de junio de mil novecientos noventa y cinco (1995).

ANTECEDENTES

El ciudadano Luis Fernando Alvarez Jaramillo, invocando el derecho que consagra el artículo 241, numeral 5º, de la Constitución Política, presentó ante esta Corte demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 15 (parcial) y 16 (parcial) del Decreto 1280 de 1994.

Cumplidos como están los trámites y requisitos que exige el Decreto 2067 de 1991, procede la Corte a resolver.

II. TEXTO

Los textos acusados son del siguiente tenor literal (se subraya lo demandado):

“DECRETO NUMERO 1280 DE 1994

(Junio 22)

'Por el cual se revisa el Régimen Tributario aplicable a los cigarrillos, se crea el fondo tabacalero de compensación tributaria, y se dictan otras disposiciones'

El Ministro de Gobierno de la República de Colombia delegatario de funciones presidenciales en desarrollo del Decreto 1266 de 1994,

en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el numeral 3º del artículo 98 de la Ley 101 de 1993, y oído el concepto favorable de la Comisión de Asuntos Fiscales y Tributarios designada por la Conferencia de Gobernadores,

DECRETA:

(...)

Artículo 15.- Exclusión del impuesto sobre las ventas y eliminación del impuesto en favor de Coldeportes. Están excluidos del impuesto sobre las ventas los cigarrillos de fabricación nacional y los de procedencia extranjera que se importen al territorio nacional.

Así mismo, a partir de la vigencia del presente decreto eliminase el impuesto establecido por la Ley 30 de 1971 a favor de Coldeportes.

Artículo 16.- Apropriaciones presupuestales. **El Gobierno Nacional efectuará las apropiaciones presupuestales necesarias para la debida aplicación de las disposiciones contenidas en el presente decreto, y en especial las relacionadas con la inclusión de las respectivas partidas en el presupuesto de la vigencia de 1995 en adelante, conducentes a compensar a Coldeportes el im-**

puesto dejado de percibir en virtud de lo dispuesto por este decreto.

Para la vigencia presupuestal de 1994, el Gobierno Nacional otorgará un crédito de tesorería equivalente al impuesto que se dejará de percibir durante el último semestre del año.

La distribución de las partidas señaladas en este artículo se hará según lo establecido en las disposiciones actualmente vigentes”.

III. LA DEMANDA

El actor señala como vulnerados los artículos 4, 150, numeral 10, y 189, numerales 10, 11 y 14, de la Constitución Política.

Dice el solicitante que con la expedición de las disposiciones acusadas se vulneró el artículo 150, numeral 10, que dispone que el Congreso puede otorgar al Presidente precisas facultades extraordinarias cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje.

Señala que, si bien es cierto la Ley 101 de 1993, en su artículo 98, ordinal 3º, autorizó al Gobierno para revisar el régimen tributario aplicable a los cigarrillos y para crear un Fondo de Compensación con el fin de neutralizar los efectos que esa revisión tuviera sobre los ingresos de los departamentos, así como realizar las apropiaciones necesarias con el objeto de hacer efectivas las transferencias a dicho Fondo, no lo facultó para eliminar el régimen tributario aplicable a los cigarrillos, que fue lo que efectivamente sucedió al consagrar el artículo 15 acusado, excediendo así las facultades otorgadas por el órgano legislativo.

Adicionalmente considera el actor que, al eliminarse el impuesto al cigarrillo en favor de Coldeportes, se está vulnerando el artículo 52 de la Carta Política, toda vez que dicho impuesto representaba más del 60% del total de los ingresos de la entidad en mención; por lo tanto, al acabarlo se está obligando a la supresión del ente, desconociéndose así el derecho de las personas a la recreación, a la práctica del deporte y al aprovechamiento del tiempo libre.

En cuanto al artículo 16 del Decreto acusado, el demandante afirma que ostensiblemente ataca el precepto constitucional contenido en el artículo 189, numeral 14, al buscar que el Gobierno Nacional determine apropiaciones necesarias que realmente exceden el monto global de la

ley de apropiaciones iniciales. Sobre el particular hace alusión a la Sentencia de la Corte Constitucional mediante la cual se declaró inexecutable el artículo 21 de la Ley 88 de 1993, concluyendo que con esta decisión “efectivamente no puede aplicarse el inciso 2 del artículo 16 del Decreto 1280 de 1994” y que el Fondo Tabacalero de Compensación no va a poder cumplir con sus funciones de neutralizar los efectos que la revisión tributaria tenga sobre los ingresos de los departamentos, ni de realizar las apropiaciones necesarias para efectuar las debidas transferencias al referido Fondo; “ello por carencia de recursos presupuestales, dando como resultado el que Coldeportes y sus Juntas no reciban recurso alguno y se produzca la terminación efectiva y definitiva de dichos organismos”.

IV. OPOSICIONES A LA DEMANDA

La ciudadana Patricia Cuevas Marín, designada al efecto por el Ministerio de Agricultura, presentó un escrito mediante el cual defiende la constitucionalidad de las normas atacadas.

Sobre el primer cargo de la demanda, la opositora señala que la facultad otorgada al Gobierno por la Ley 101 de 1993 está regida por la finalidad que le señala el artículo 98 de la misma, que es la de “frenar el deterioro que viene experimentando el sector tabacalero...”, lo que quiere decir que la facultad de revisión autorizada implica no sólo la evaluación de la incidencia del régimen tributario vigente antes de la expedición del Decreto acusado, sino, además, la posibilidad de modificar los hechos sobre los cuales se liquidaban los impuestos, así como las bases gravables... hasta llegar a la supresión del impuesto mismo, si su conclusión fuese la de que el deterioro que debía corregir tenía por causa primordial o exclusiva dicho gravamen.

En relación con la supuesta violación del artículo 52 de la Carta Política, la ciudadana en mención afirma que ella no se da, puesto que el Decreto 1280 provee los mecanismos necesarios para que Coldeportes compense el monto de los recursos que dejará de percibir por concepto del impuesto que se suprime, con otros apropiados del presupuesto de la Nación para la vigencia fiscal de 1995, con lo cual se da cumplimiento, además, a los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución.

Tampoco se vulneran, continúa la defensora de las normas acusadas, los numerales 10 y 11 del artículo 189 del Ordenamiento Superior, pues, en su opinión, el Presidente de la República actuó, al expedir el Decreto,

en uso de facultades extraordinarias conferidas por el ordinal 3º del artículo 98 de la Ley 101 de 1993, mediante las cuales el Congreso lo revistió en forma temporal para ejercer la potestad legislativa, lo que es bien diferente de la facultad ordinaria reglamentaria.

Adicionalmente anota que la prohibición impuesta al Gobierno por el numeral 14 del artículo 189 hace referencia a los gastos de funcionamiento para los empleos que se crean o fusionan, es decir, a los costos por los servicios personales, lo que se diferencia en forma radical de las apropiaciones presupuestales que efectuará el Gobierno en cumplimiento del artículo 16 acusado, conducentes especialmente a compensar a Coldeportes el impuesto dejado de percibir.

Un segundo escrito tendiente a demostrar que las normas acusadas se ajustan a la Constitución, lo presentó el ciudadano Darío Munera Arango.

Allí se hace un recuento de los hechos y circunstancias que generaron la grave crisis por la que atravesaba el sector agrícola e industrial del tabaco, por lo cual el Congreso de la República se vió en la necesidad de autorizar al Presidente, mediante la Ley 101 de 1993, para proceder a “revisar el Régimen Tributario aplicable a los cigarrillos”, lo que, según el impugnante, dadas las circunstancias que existían, conllevaba, no una simple mirada de repaso, sino una acción de supresión o modificación de impuestos para superar los factores integrantes de la perturbación, y lograr un régimen fiscal idóneo para contrarrestar el contrabando.

Así, dice, esta facultad de revisión se desarrolló en el sentido **activo** del término. De esta manera, afirma que los términos **eliminación** y **revisión** no se excluyen cuando están referidos a distintos objetos, o cuando deben operar en distintos planos o niveles; por el contrario, el primero es comprensivo del segundo. Agrega que, en realidad, “revisión” es una generalidad, una totalidad, que comprende entre sus varios elementos, la “eliminación”.

En cuanto al artículo 16 del Decreto 1280 de 1994, que autoriza a atender con cargo al presupuesto de la Nación las sumas de dinero que deje de percibir Coldeportes por concepto del impuesto derogado, sostiene que este ente es un establecimiento público del orden nacional, adscrito al Ministerio de Educación, por lo que no se ve claro porqué no puedan ser incluidas en los presupuestos de las vigencias 1995 y siguientes partidas para ese Instituto, cuando los artículos 345 y siguientes de la Consti-

tución Nacional permiten incorporaciones como la ordenada por el precepto acusado.

Un tercer escrito fue allegado por el ciudadano Luis Alberto Sandoval, pero, según informe secretarial, éste “fue presentado fuera de los términos establecidos en los incisos segundos de los artículos 7 y 11 del Decreto 2067 de 1991”, por lo que no se hará referencia alguna a su contenido.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación, mediante Oficio 555 del 24 de enero de 1995, emitió concepto en el cual solicita la constitucionalidad de las normas demandadas.

En primer término, sostiene el Procurador que, analizando los requisitos que han debido ser observados en la expedición del Decreto acusado, como quiera que ésta se llevó a cabo con base en el ejercicio de precisas facultades extraordinarias conferidas por el Congreso al Ejecutivo, encuentra que se expidió dentro del término de 6 meses ordenado por el artículo 98 de la Ley 101 de 1993, por lo que está conforme con el artículo 150-10 en lo que se refiere a la temporalidad de las funciones.

En cuanto al posible exceso en que pudo incurrir el Ejecutivo frente a las facultades conferidas, anota que, de entenderse en el presente caso que el Gobierno sólo estaba habilitado para revisar, constatar y ver con atención, hubiera resultado estéril la facultad legislativa otorgada, pues para que la tarea de revisar tenga sentido, o para que además de extraordinaria sea útil, debe llevar inherente la de modificar, cambiar, enmendar y eliminar, si con todo ello se cumple el objetivo guía de la facultad que iluminaba toda la habilitación.

Respecto al artículo 16, considera que su contenido es ajeno al del precepto que el actor considera vulnerado (189-14).

En efecto, señala, no es la potestad reglamentaria la que se utilizó en la expedición del Decreto que se analiza, y tampoco estamos ante un evento de fusión o supresión de empleos en la administración central que haya supuesto obligaciones que excedieran el monto global fijado en la Ley de apropiaciones. Se trata de hacer las apropiaciones presupuestales tendientes a compensar a Coldeportes el impuesto que dejó de percibir.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

La Corte Constitucional es competente para resolver de manera definitiva sobre la demanda incoada, pues ella recae sobre apartes de un decreto expedido por el Presidente de la República en uso de facultades extraordinarias (artículo 241, numeral 5, de la Constitución Política).

Alcance estricto de las facultades extraordinarias

Como lo ha repetido esta Corte, la función legislativa corresponde al Congreso y tan sólo excepcionalmente al Presidente de la República, en los casos, dentro de las condiciones y para los fines que establece la Constitución Política.

El ejercicio de las competencias temporales para expedir decretos con fuerza de ley está sometido íntegramente a los límites que impone la Constitución.

En el caso de las facultades extraordinarias, previstas en el artículo 150, numeral 10, de la Carta Política, las posibilidades presidenciales de legislar tienen lugar únicamente dentro de un criterio de interpretación restrictiva en cuanto excepcional.

Así, las causas de las facultades, es decir, aquellos hechos que pueden llevar a otorgarlas, deben ser evaluadas por el legislador ordinario y corresponden, según la norma constitucional, a la necesidad o a la conveniencia pública.

Pero tal evaluación surge a propósito de una solicitud expresa y especial del Ejecutivo, lo cual implica que ya el Congreso no puede conceder facultades **motu proprio**. Ello delimita todavía más el ámbito de las que le sean pedidas y exige una relación entre el objeto para el cual se concedan y el invocado en la solicitud. Las razones de la misma resultan ser, entonces, valioso y decisivo elemento de juicio en el análisis que posteriormente pueda efectuar la Corte acerca de si el Gobierno se ajustó a las autorizaciones al expedir los decretos leyes, o si se desvió respecto de ellas.

La Carta ha establecido un requisito adicional de la mayor importancia, cual es el de la votación calificada, pues la aprobación de la ley de facultades requiere la mayoría absoluta de los miembros de una y otra cámara.

Aquéllas, según perentoria prohibición introducida por el Constituyente en 1991, no se pueden conferir para expedir códigos, Leyes Estatutarias, orgánicas, ni las previstas en el numeral 19 del artículo 150 -equivocadamente señalado como 20 en el texto-, ni tampoco para decretar impuestos.

El término máximo que puede concederse al Presidente para ejercer extraordinariamente la función legislativa es de seis meses y la norma habilitante debe señalar, con precisión, las materias que pueden ser tratadas en los correspondientes decretos, cuyo nivel jerárquico dentro del ordenamiento jurídico es equivalente al de las leyes que el propio Congreso expide de manera ordinaria.

Si la Constitución Política consagra límites al Congreso en cuanto a la expedición de la ley correspondiente, no es menos exigente con el Gobierno Nacional en lo que toca con el ejercicio de la atribución legislativa excepcional cuando en efecto haya sido revestido de facultades extraordinarias, ya que precisamente es el carácter excepcional el que orienta la interpretación sobre el alcance de los poderes que en tales casos posee.

En consecuencia, los decretos leyes solamente pueden ser expedidos dentro del término de la habilitación legislativa (límite temporal), mientras que su contenido tiene que corresponder con exactitud a los temas objeto de las facultades conferidas y llegar tan sólo hasta el nivel que a la comisión haya señalado de manera expresa la ley, por lo cual no son admisibles las facultades implícitas (límite material).

A este último respecto, debe reiterarse lo señalado por la Corte:

“Estando en cabeza del Congreso Nacional la titularidad de la función legislativa y siendo, por tanto, excepcionales los casos en que al Presidente de la República le es permitido ejercerla, uno de los cuales es el de las denominadas facultades extraordinarias (artículo 150, numeral 10, de la Constitución vigente; 76, numeral 12 de la anterior), el uso de esas atribuciones, que de suyo no son propias del Ejecutivo, está limitado de manera taxativa y estricta al ámbito material y temporal fijado en la ley habilitante.

Así lo ha entendido de tiempo atrás la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia y así lo considera también la Corte Constitucional.

Ello implica que el Presidente tan solo puede legislar, con apoyo en las facultades concedidas, dentro del tiempo previsto por la propia ley y que los correspondientes decretos únicamente pueden tratar sobre los asuntos en ella indicados, sin lugar a extensiones ni analogías. El desbordamiento de tales límites por el Jefe del Estado representa una invasión de la órbita constitucional del Congreso y la consiguiente violación de la Carta Política”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-416 del 18 de junio de 1992).

También lo señaló la Corporación en Sentencia C-514 del 10 de septiembre de 1992:

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

Pero también ha sido enfática la Corte en destacar que los decretos que se expidan en uso de facultades extraordinarias no pueden ser declarados inexequibles con el argumento de un posible exceso si se han circunscrito a desarrollar una función que necesariamente resulta de la investidura excepcional.

Ha expresado en ese sentido la Corte Constitucional:

“El exceso en el uso de las facultades extraordinarias provoca necesariamente la inconstitucionalidad de las normas proferidas por fuera de la habilitación legislativa.

Pero, desde luego, como corolario de lo dicho, para que la acción de inconstitucionalidad pueda prosperar por este concepto, el abuso de la facultad conferida tiene que ser establecido con claridad y evidencia, de tal modo que no quepa duda acerca de la total carencia de atribuciones legislativas por parte del Ejecutivo.

En otros términos, sin perjuicio del postulado según el cual toda facultad extraordinaria invocada por el Presidente de la República

debe estar expresamente otorgada, no se configura el exceso en su uso cuando pueda establecerse una relación directa de índole material entre los temas señalados por el legislador ordinario y las disposiciones que adopte el Jefe de Estado en desarrollo de la excepcional habilitación legislativa”.(Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-039 del 9 de febrero de 1995).

Las facultades conferidas y su desarrollo. Atribución exclusiva del Congreso en materia tributaria

El artículo 98, numeral 3, de la Ley 101 de 1993 confirió al Presidente de la República la siguiente facultad:

“Con el propósito de frenar el deterioro que viene experimentando el sector tabacalero, revisar el régimen tributario aplicable a los cigarrillos, crear un Fondo de Compensación para neutralizar los efectos que tal revisión tenga sobre los ingresos de los Departamentos, y realizar las apropiaciones necesarias para efectuar las debidas transferencias al referido Fondo de Compensación; el texto de los decretos que se expidan con la finalidad indicada en este ordinal deberá contar con concepto favorable de la Comisión de Asuntos Fiscales y Tributarios designada por la Conferencia de Gobernadores; por el término de seis meses”.

Fueron estas las facultades extraordinarias invocadas por el Gobierno al expedir las normas acusadas, que hacen parte del Decreto 1280 de 1994.

El término de las facultades, en el caso del aludido numeral 3, era de seis meses, que se contarían a partir de la vigencia de la Ley, es decir, desde la fecha de su promulgación (Artículo 100), que tuvo lugar el día 23 de diciembre de 1993 (Diario Oficial número 41149).

Esto significa que el Decreto 1280, del 22 de junio de 1994, fue expedido dentro del término previsto en la ley habilitante.

En cuanto a la materia, las facultades fueron conferidas como resulta del texto transcrito, para revisar el régimen tributario aplicable a los cigarrillos, con el fin de “frenar el deterioro que viene experimentando el sector tabacalero”.

El Decreto 1280 de 1994 fue dictado por el Ministro de Gobierno, Delegatario de funciones presidenciales, a quien mediante el Decreto 1266 de 1994 se le había confiado, entre otras, la siguiente:

“Artículo 1º. Por el tiempo que dure la ausencia del Presidente de la República, en razón del viaje a que se refieren los considerandos del presente decreto, deléganse en el Ministro de Gobierno, doctor Fabio Villegas Rarrírez, las funciones constitucionales correspondientes a los asuntos previstos en las siguientes disposiciones:

(...)

2. Artículo 150, ordinal 10, en cuanto se refiere al ejercicio de las facultades extraordinarias concedidas al Presidente de la República...”.

Mediante el segundo inciso del artículo 15, el Decreto dispuso la eliminación del impuesto que había establecido la Ley 30 de 1991 en favor de Coldeportes.

La norma en cuestión había consagrado el impuesto en los siguientes términos:

“Artículo 2º. Establécese un impuesto adicional del 10% sobre el valor de cada una de las cajetillas de cigarrillos nacionales que se expendan al público en todo el territorio nacional”.

La Corte entiende que la facultad conferida no se relacionaba únicamente con el impuesto en referencia sino con todo el sistema tributario que venía afectando al sector tabacalero.

Así, pues, no tiene razón el demandante cuando afirma que el Gobierno desbordó el límite de su atribución extraordinaria, partiendo de la base de que suprimió un impuesto que tan sólo podía revisar.

El argumento del impugnador podría ser válido si la facultad hubiera recaído única y específicamente sobre el mencionado tributo, pues la revisión del mismo implicaba necesariamente su subsistencia y, en ese entendido, podía el Ejecutivo, a la luz de las facultades otorgadas, expedir nuevas normas sobre su aplicación, cobertura y recaudo, sujetos activos y pasivos, entre otros aspectos, pero no llegarían sus posibilidades hasta la eliminación del impuesto.

En cambio, dentro de un marco más amplio, que cobija toda la normatividad tributaria aplicable, es decir, un conjunto de impuestos, tasas y contribuciones, la supresión de uno de los gravámenes puede hacer parte de la labor de revisión del sistema tributario, en especial si lo que se persigue -como en este caso- es aliviar la carga del sector sobre el cual recaen las normas correspondientes.

De los antecedentes de la Ley de facultades y de su mismo texto resulta indudable que se autorizó inclusive la supresión de impuestos, dentro de la revisión global encomendada al Ejecutivo, a tal punto que en el mismo artículo mediante el cual fueron concedidas las facultades extraordinarias, se autorizó también al Gobierno para “crear un Fondo de Compensación para neutralizar los efectos que tal revisión tenga sobre los ingresos de los Departamentos y realizar las apropiaciones necesarias para efectuar las debidas transferencias al referido Fondo de Compensación”.

Los criterios expuestos llevan a concluir que la revisión a cargo del Ejecutivo iba más allá de “ver con atención y cuidado” -primera acepción de “revisar”, acogida por el demandante- y más bien correspondía, siguiendo el Diccionario de la Real Academia de la Lengua, a la segunda: “Someter una cosa -en este caso la normatividad tributaria de los cigarrillos- a nuevo examen para corregirla, enmendarla o repararla”.

Para la Corte es evidente que una forma -quizá la más adecuada- de **revisar** un régimen tributario que implica obligaciones exageradas en cabeza del contribuyente -como venía ocurriendo con el sector tabacalero- consiste precisamente en eliminar algunos de los tributos que ese contribuyente viene asumiendo, aunque dentro del concepto de **revisión**, que de suyo implica **reforma**, bien podría haber, dada su amplitud, la disminución de tributos, o la reducción de unos compensada por el aumento de otros, o inclusive la creación de nuevos impuestos con sujetos pasivos diferentes.

Por tanto, no se encuentra que el Ejecutivo, al eliminar uno de los impuestos que gravaban al mencionado sector, hubiera desbordado las facultades extraordinarias que le fueron otorgadas.

Lo que sí acontece, en cambio, es que el Congreso no podía conferir al Gobierno las facultades extraordinarias que le otorgó mediante el artículo 98, numeral 3, de la Ley 101 de 1993 y, por tanto, tampoco le estaba permitido al Ejecutivo legislar al respecto, así se hubiera circunscrito a los temas objeto de las autorizaciones.

En efecto, la función de legislar en materia tributaria es propia e indelegable del Congreso de la República, en cuya cabeza se encuentra, por su naturaleza y por el papel que cumple en el seno de la democracia la representación política en su más genuina expresión. Así lo acredita, en el desarrollo del Derecho Constitucional y en la historia misma de las instituciones tributarias, la célebre divisa según la cual “no hay impuesto sin representación”.

Por ello, no es función de la Rama Ejecutiva la de resolver en última instancia sobre la imposición de tributos ni tampoco acerca de su reforma o supresión, aunque se le reconozca iniciativa al respecto, dadas sus responsabilidades en el manejo de las finanzas públicas.

Es evidente que la Constitución de 1991 prohibió al Congreso conferir facultades en materia tributaria, no solamente en cuanto a la creación de impuestos sino en punto de su modificación, los aumentos y disminuciones, la supresión y la sustitución de los mismos, ya que reservó a la Rama Legislativa la atribución de adoptar decisiones al respecto.

Ello resulta no solamente del artículo 150, numeral 10, de la Carta Política, a cuyo tenor no se podrán conferir facultades extraordinarias para decretar impuestos, sino de lo contemplado en los artículos 338 y 345 *Ibidem*.

El primero estatuye que, en tiempo de paz, “solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales” y que “la ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, **directamente**, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables y las tarifas de los impuestos” (subraya la Corte). De lo cual se deduce que las enunciadas atribuciones han sido confiadas, en el caso de los tributos nacionales, al legislador, entendido éste desde el punto de vista orgánico, es decir, el Congreso de la República, con exclusión total del Ejecutivo en cuanto a la aprobación y puesta en vigencia de las normas correspondientes.

La reserva es todavía más clara si se considera que el Constituyente preceptuó la competencia **directa** y, por ende, exclusiva, de los cuerpos representativos (Congreso, asambleas y consejos) en cuanto a la definición de los elementos del impuesto, pues el inciso 2º de la mencionada norma, que permitió delegar en las autoridades administrativas la fijación de tarifas, como recuperación de costos y participación en beneficios,

únicamente es aplicable a tasas y contribuciones, no a impuestos, como lo dilucidó esta Corte en Sentencia C-455 del 20 de octubre de 1994.

Si ello es así, toda la función de disponer por vía legislativa sobre sujetos activos y pasivos de impuestos, hechos y bases gravables y tarifas, configura un todo, un conjunto inescindible exclusivamente a cargo del órgano colegiado de elección popular. Mal podría entenderse que la reserva cobijara apenas una fase de las atribuciones legislativas (la de creación o establecimiento de impuestos), dejando por fuera las demás (modificación, aumento, disminución, supresión, sustitución), que indudablemente están ligadas a la primera y determinan la política tributaria del Estado. Tal criterio dispersaría la responsabilidad y bifurcaría, sin razón ni técnica, las competencias en una de las materias más sensibles de la normatividad en el campo económico, con evidentes repercusiones sociales.

El segundo de los artículos citados señala que en tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, cuya aprobación corresponde al Congreso según el artículo 150, numeral 11, de la Carta.

Esa previsión es compatible con la del artículo 347 *Ibidem*, según el cual el proyecto de ley de apropiaciones deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar, a lo que añade: “Si los ingresos legalmente autorizados no fueren suficientes para atender los gastos proyectados, el Gobierno propondrá, por separado, ante las mismas comisiones que estudian el proyecto de ley del presupuesto, la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes para financiar el monto de los gastos contemplados”.

La normatividad presupuestal, claramente ligada a la tributaria, está edificada sobre la base de que es el Congreso el encargado de establecer y modificar el régimen de impuestos, cuando menos en tiempo de paz.

Las normas excepcionales, como la del artículo 215 de la Constitución, no hacen sino confirmar este criterio, pues las posibilidades gubernamentales de “establecer nuevos tributos y **modificar** los existentes” (subraya la Corte) únicamente son temporales, con la característica adicional de que dejan de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, “salvo que el **Congreso**, durante el año siguiente les otorgue carácter permanente” (se subraya). El mismo precepto dispone, como regla gene-

ral aplicable a los decretos legislativos, que el Congreso, durante el año siguiente o en todo tiempo, según que la iniciativa sea del Ejecutivo o de los congresistas, los podrá derogar, modificar o adicionar.

La disposición, también excepcional, del artículo 154 de la Constitución, que consagra la iniciativa privativa del Gobierno para dictar o reformar las leyes que introduzcan exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales, es elemento de juicio definitivo en la interpretación sistemática de la preceptiva constitucional sobre el asunto cuestionado, ya que, a juicio de la Corte, el hecho de que el Constituyente haya limitado la competencia exclusiva del Ejecutivo a la presentación de los correspondientes proyectos de ley, dejando en cabeza del Congreso la resolución final, mediante su aprobación o improbación, acerca de la creación o reforma de impuestos, muestra con suficiente contundencia la reserva constitucional a favor de la Rama Legislativa.

Se tiene, entonces, que el ámbito de los impuestos es, en toda su extensión y en la plenitud de su alcance, del dominio exclusivo del Congreso, por lo cual el Presidente de la República no puede solicitar facultades extraordinarias para ejercer funciones legislativas en ninguno de los momentos de la vigencia del impuesto, ni el Congreso se las puede otorgar. Y, si de hecho, ello tiene ocurrencia, los decretos que se dicten, como la propia ley de facultades, carecen de todo sustento constitucional.

La Corte reitera lo expresado en reciente providencia:

“El artículo 338 *ibídem* dispone que, en tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables y las tarifas de los impuestos.

Por su parte, el artículo 345 de la Carta señala que en tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el de gastos.

Así, pues, en principio, son los cuerpos colegiados de representación popular -el Congreso, en el caso de la Nación- los que pueden imponer a los asociados cargas tributarias, por lo cual las posibilidades de que tal función quede en cabeza del Ejecutivo resultan

ser excepcionales y, en consecuencia, de alcance restrictivo, como puede verse en normas como la del artículo 215 de la Constitución”.

(...)

“De todo lo dicho resulta que, si bien encuentra límites y restricciones que se desprenden del mismo texto constitucional, la atribución de legislar en materia tributaria, principalmente encomendada al Congreso de la República, es lo bastante amplia y discrecional como para permitirle fijar los elementos básicos de cada gravamen atendiendo a una política tributaria que el mismo legislador señala, siguiendo su propia evaluación, sus criterios y sus orientaciones en torno a las mejores conveniencias de la economía y de la actividad estatal.

Así, mientras las normas que al respecto establezca no se opongan a los mandatos constitucionales, debe reconocerse como principio el de la autonomía legislativa para crear, modificar y eliminar impuestos, tasas y contribuciones nacionales, así como para regular todo lo pertinente al tiempo de su vigencia, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, las tarifas y las formas de cobro y recaudo”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-222 del dieciocho de mayo de 1995).

En la aludida oportunidad, la Corte se abstuvo de entrar en consideraciones respecto a la posibilidad de que el Congreso otorgara facultades extraordinarias al Presidente de la República para la eliminación de tributos, por cuanto las disposiciones entonces acusadas -en las que se desarrollaba precisamente una autorización en tal sentido- fueron expedidas durante la vigencia de la Constitución anterior, cuando la normatividad fundamental no era tan estricta como la actual a ese respecto.

Ahora, sin embargo, la Corporación debe abordar el análisis del asunto, puesto que ante ella han sido demandadas unas disposiciones puestas en vigencia por el Gobierno Nacional invocando facultades extraordinarias, todo dentro de la vigencia de la Constitución Política de 1991.

No se remite a duda que, no obstante haber sido acusado tan sólo parte del decreto ley correspondiente, la Corte Constitucional debe preguntarse si las facultades con base en las cuales se expidió fueron concedidas con arreglo a los preceptos constitucionales. Dado el asunto

planteado, existe entre las dos normas una proposición jurídica que se hace preciso completar para el análisis constitucional correspondiente.

Como ya se dijo, las facultades extraordinarias fueron conferidas para “revisar el régimen tributario aplicable a los cigarrillos, crear un Fondo de Compensación para neutralizar los efectos que tal revisión tenga sobre los ingresos de los Departamentos y realizar las apropiaciones necesarias para efectuar las debidas transferencias al referido Fondo de Compensación”.

En el Decreto 1280 de 1994, “por el cual se revisa el Régimen Tributario aplicable a los cigarrillos, se crea el Fondo Tabacalero de Compensación Tributaria, y se dictan otras disposiciones”, expedido por el Ministro Delegatario en ejercicio de funciones presidenciales y en desarrollo de las facultades conferidas, se establecieron las siguientes normas:

- Por el artículo 1º se dispuso reducir al cuarenta y cinco por ciento (45%) la tarifa del impuesto al consumo de cigarrillos nacionales y de procedencia extranjera, prevista y regulada en los artículos 135 a 144 del Decreto extraordinario 1222 de 1986.

En la misma norma se estableció que “a título de reducción gradual del impuesto, los responsables del tributo deberán girar, desde el 1º de julio de 1994 y hasta el 31 de diciembre de 1997, a favor del Fondo Tabacalero de Compensación Tributaria que se crea en este mismo Decreto, el equivalente al menor valor que se presente entre la cifra base contenida en este artículo para cada departamento y el Distrito Capital de Santafé de Bogotá y lo recaudado por estas mismas entidades territoriales en cada uno de los años 1994, 1995, 1996 y 1997”.

La cifra base, según la norma, corresponde al mayor valor resultante de comparar el recaudo obtenido durante el año de 1993 y el promedio de recaudo de los años 1991, 1992 y 1993, y se establece respecto de cada uno de los departamentos.

El artículo 2º, al establecer la base gravable, dispone que el impuesto al consumo de cigarrillos nacionales y de procedencia extranjera se causará a favor de los departamentos y del Distrito Capital de Santafé de Bogotá sobre el precio de distribución, el cual se establecerá de conformidad con lo dispuesto en el Decreto Extraordinario 214 de 1969.

En cuanto al recaudo del impuesto, el artículo 4º señala que será liquidado por períodos vencidos de quince días calendario sobre las entregas realizadas por los responsables en esos períodos y será pagado a las tesorerías departamentales o del Distrito Capital de Santafé de Bogotá dentro de los quince días calendario siguientes al vencimiento de dicho lapso.

Los artículos 3º, 5º, 6º, 7º y 8º están destinados a la regulación de asuntos típicamente tributarios, como los responsables del pago del impuesto al consumo de cigarrillos, la causación del impuesto, el destino de los cigarrillos aprehendidos, decomisados o en situación de abandono, la administración del impuesto (recaudación, fiscalización, liquidación, discusión, cobro y devolución) y la inscripción de los responsables en las secretarías de Hacienda departamentales y del Distrito Capital.

El artículo 9º crea el Fondo Tabacalero de Compensación Tributaria, que será administrado por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (artículo 10), como una cuenta especial del presupuesto general de la Nación.

El artículo 11 ordena al Gobierno otorgar créditos de tesorería a favor del Fondo de Compensación, con el fin de suministrar los recursos necesarios para el giro de las sumas liquidadas en favor de los departamentos y del Distrito Capital, los cuales serán cancelados, según el precepto, una vez se reciban las sumas pagadas por los responsables del impuesto al consumo de cigarrillos.

El artículo 12 se refiere a los intereses de mora que deben pagar los responsables del impuesto por su cancelación extemporánea.

El artículo 13 estatuye lo relativo a la prevención y represión del contrabando de cigarrillos; el 14 se ocupa de las zonas de régimen aduanero especial; el 15 -aquí demandado- excluye a los cigarrillos del impuesto sobre las ventas y elimina el impuesto establecido por la Ley 30 de 1971 a favor de Coldeportes, al paso que el 16 -también demandado- autoriza al Gobierno Nacional para efectuar las apropiaciones presupuestales necesarias con el objeto de compensar a Coldeportes el impuesto dejado de percibir en virtud de la supresión del tributo que se había consagrado a su favor.

El artículo 17 señala la fecha de entrada en vigencia del decreto y deroga las disposiciones contrarias, en especial el artículo 82 de la Ley 14 de 1983.

Como puede verse, este conjunto normativo representa en sí mismo un desplazamiento del Congreso por el Ejecutivo en la determinación de aspectos inherentes a la materia impositiva, que, se repite, ha sido reservada por la Constitución a la Rama Legislativa del Poder Público.

Al principal motivo de inexecutableidad -el desconocimiento de la prohibición constitucional de otorgar y ejercer facultades extraordinarias en materia impositiva- se agrega uno no menos grave y protuberante: el Congreso facultó al Ejecutivo, y éste hizo uso de la autorización, para afectar las finanzas de las entidades territoriales, en abierto desacato a lo dispuesto en el artículo 294 de la Constitución, que dice:

“Artículo 294.- La ley no podrá conceder exenciones ni tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales. Tampoco podrá imponer recargos sobre sus impuestos salvo lo dispuesto en el artículo 317”.

La prohibición busca afirmar la autonomía de tales entidades, en concordancia con lo estatuido por el Preámbulo de la Carta y por sus artículos 1, 287, 298, 300-4, 313-4 y 317, entre otros.

Esa autonomía implica que los tributos de los departamentos y municipios, que hacen parte de su patrimonio y que están concebidos como una de las formas de obtención de recursos para la atención de sus gastos y necesidades, son inalienables frente a la ley, la cual puede establecer las reglas generales relativas al ejercicio de las atribuciones que en la materia corresponden a asambleas y consejos (artículos 300-4 y 313-4 C.P.), pero no sustituir a tales cuerpos en la adopción de decisiones sobre exenciones tributarias, preferencias relativas al pago de impuestos, tasas y contribuciones seccionales o locales, recargos, disminuciones o eliminaciones de tributos.

Así las cosas, no podía el Congreso, sin violar la Constitución, conferir facultades extraordinarias al Ejecutivo para “revisar el régimen tributario aplicable a los cigarillos”, toda vez que la amplitud de semejante atribución no sólo cobijaba los impuestos del orden nacional sino los que pu-

dieran haber establecido los departamentos y municipios en cuya virtud se afectara la industria tabacalera.

A tal punto es cierto que el Congreso conocía sobre la incidencia de la facultad otorgada en las finanzas territoriales que allí mismo autorizó al Ejecutivo para “crear un Fondo de Compensación para neutralizar los efectos que tal revisión tenga sobre los ingresos de los departamentos”. El texto de los decretos debía contar con el concepto favorable de la Comisión de Asuntos Fiscales y Tributarios designada por la Conferencia de Gobernadores.

En cuanto al Decreto 1280 de 1994, sus artículos 1º, 2º, 6º, 7º, 10º, 11 y 14, entraron a disponer sobre los tributos departamentales, en evidente transgresión al mandato constitucional y en detrimento de la autonomía de tales entidades territoriales.

Así, pues, las normas acusadas son inconstitucionales por estar viciada la base jurídica en que se apoyaron y por haber vulnerado ellas mismas terminantes preceptos de la Carta Política.

Es igualmente inconstitucional la norma de la ley que confirió la facultad y, por supuesto, como consecuencia de ello, se oponen a la Constitución todas las normas que en su desarrollo se hayan dictado, en cuanto, ya sin apoyo en una institución válidamente instituída, representan invasión de la órbita propia del Congreso.

La Corte Constitucional, una vez construida la unidad normativa que prevé el artículo 6º del Decreto 2067 de 1991, habida cuenta de la inescindible relación con las normas acusadas, declarará la inexecutable del artículo 98, numeral 3º, de la Ley 101 de 1993 y la del Decreto 1280 de 1994, que se dictó en su desarrollo.

DECISION

Con fundamento en lo expuesto y surtidos los trámites y requisitos que contempla el Decreto 2067 de 1991, la Corte Constitucional de la República de Colombia, oído el Procurador General de la Nación, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- Declárase INEXEQUIBLE el numeral 3º del artículo 98 de la Ley 101 de 1993.

Segundo.- Declárase INEXEQUIBLE el Decreto 1280 del 22 de junio de 1994 en su totalidad.

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

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO, Presidente

JORGE ARANGO MEJIA, Magistrado
(con salvamento de voto)

ANTONIO BARRERA CARBONELL, Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ, Magistrado
(con aclaración de voto)

HERNANDO HERRERA VERGARA, Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, Magistrado

FABIO MORON DIAZ, Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA, Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO, Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO A LA SENTENCIA No. C-246
de junio 01 de 1995

**AUTONOMIA LEGISLATIVA EN MATERIA TRIBUTARIA /
FACULTADES EXTRAORDINARIAS EN MATERIA TRIBUTARIA**
(Salvamento de voto)

No comparto la tesis en que se basa la sentencia, según la cual el Congreso no puede conceder facultades extraordinarias al Presidente de la República para rebajar o eliminar impuestos nacionales. Lo que la Constitución prohíbe clara e inequívocamente, según la letra y el espíritu del artículo 150, numeral 10, es la concesión de tales facultades para “decretar impuestos”.

IMPUESTO - Eliminación (Salvamento de voto)

Todo lo relativo al establecimiento de impuestos o contribuciones, a su creación, en tiempo de paz, está reservado exclusivamente al Congreso. No así lo que se refiere a la reducción o eliminación de tales cargas, que bien puede delegarse, para que el Ejecutivo, encargado del manejo directo del Tesoro Público, decida si puede o no reducir o eliminar determinados tributos.

UNIDAD NORMATIVA (Salvamento de voto)

No es posible entender cómo subsista parte de un artículo cuando ha sido declarado inexecutable un segmento del mismo, por razones que serían totalmente válidas para hacer igual declaración en relación con lo

que se deja en pie. No hay norma ninguna de la Constitución que fije límite tan estrecho a la facultad de declarar inexecutable normas conexas con otras ya declaradas tal.

Ref.: Expediente D-792

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 15 (parcial) y 16 (parcial) del decreto 1280 de 1994

Actor: Luis Fernando Alvarez Jaramillo

Magistrado Ponente: Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

He discrepado de la opinión mayoritaria en este asunto por las siguientes razones:

Primera.- No comparto la tesis en que se basa la sentencia, según la cual el Congreso no puede conceder facultades extraordinarias al Presidente de la República para rebajar o eliminar impuestos nacionales. Lo que la Constitución prohíbe clara e inequívocamente, según la letra y el espíritu del artículo 150, numeral 10, es la concesión de tales facultades para “decretar impuestos”.

Realmente, son necesarias, complicadas y abstrusas lucubraciones para llegar a la conclusión contraria. Porque la finalidad de la prohibición es la defensa del individuo frente a la voracidad fiscal. Y por lo mismo, se contraría la norma constitucional cuando se sostiene que ella prohíbe conceder facultades para aliviar la situación del contribuyente.

Es indiscutible que todo lo relativo al establecimiento de impuestos o contribuciones, a su creación, **en tiempo de paz**, está reservado exclusivamente al Congreso. No así lo que se refiere a la reducción o eliminación de tales cargas, que bien puede delegarse, para que el Ejecutivo, encargado del manejo directo del Tesoro Público, decida si puede o no reducir o eliminar determinados tributos.

Finalmente, hay que advertir que el inciso final del numeral 10 del artículo 150 de la Constitución, establece una prohibición al Congreso, que no puede interpretarse por extensión.

Segunda.- Pero, adoptada por la mayoría la decisión de declarar inexecutable el numeral 3o., del artículo 98 de la Ley 101 de 1993, no veo por

qué no se hizo unidad normativa para extender tal declaración de inexecutable al numeral 2o., también relativo a la misma materia tributaria. Basta leerlo para comprender cómo en relación con él la declaración de inexecutable se habría fundado en idénticas razones:

“Artículo 98. Facultades Extraordinarias. Concédese facultades extraordinarias al Presidente de la República para los fines y por los términos indicados a continuación:

“

“2. Para establecer la exención del impuesto al valor agregado IVA, que se crea por este artículo, sobre los servicios intermedios destinados a la adecuación de tierras, la producción agropecuaria y pesquera y la comercialización de los respectivos productos; las zonas de fronteras tendrán un tratamiento prioritario en estas materias; por el término de tres (3) meses.

“3. Con el propósito de frenar el deterioro que viene experimentando el sector tabacalero, revisar el régimen tributario aplicable a los cigarrillos, crear un Fondo de Compensación para neutralizar los efectos que tal revisión tenga sobre los ingresos de los Departamentos, y realizar las apropiaciones necesarias para efectuar las debidas transferencias al referido Fondo de Compensación; el texto de los decretos que se expidan con la finalidad indicada en este ordinal deberá contar con concepto favorable de la Comisión de Asuntos Fiscales y Tributarios designada por la Conferencia de Gobernadores; por el término de seis (6) meses”.

Para sostener la procedencia de la declaración de inexecutable, tengo estas razones:

a) A la Corte se ha confiado la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución:

b) No es posible entender cómo subsista parte de un artículo cuando ha sido declarado inexecutable un segmento del mismo, por razones que serían totalmente válidas para hacer igual declaración en relación con lo que se deja en pie;

c) No puede sostenerse, con el mismo criterio con que se analiza una demanda civil, que el actor a su arbitrio limite la facultad y la obligación

C-246/95

que la Corte tiene en relación con la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución;

d) Tan ostensible era la necesidad de declarar inexecutable el numeral 2o., cuando se había ya declarado el 3o., que es prácticamente imposible leer este último sin haber leído el primero. Así, no se entiende por qué los encargados de la guarda de la Constitución, literalmente cierran los ojos en este caso;

e) Finalmente, no hay norma ninguna de la Constitución que fije límite tan estrecho a la facultad de declarar inexecutable normas conexas con otras ya declaradas tal.

Por estas razones, no comparto la decisión adoptada en la sentencia.

Bogotá, junio 9 de 1995

JORGE ARANGO MEJIA, Magistrado

ACLARACION DE VOTO A LA SENTENCIA No. C-246
de junio 01 de 1995

Ref.: Expediente No. D-792

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 15 (parcial) y 16 (parcial) del Decreto 1280 de 1994.

Me valgo de esta forma judicial rutinaria para un propósito que no es usual. No voy a consignar disensiones con la motivación del fallo (razón de ser de las aclaraciones) sino a señalar un hecho que, en mi sentir, no debe pasar desapercibido. Se trata de una manifiesta incongruencia de la política oficial en materia nada insignificante: la salud.

Hace un año, por la misma época en que se dictó el Decreto Ley que el fallo arriba referido declaró inexecutable, autorizados voceros oficiales, con el Presidente de la República a la cabeza, andaban conmoviendo a la opinión nacional por el grave atentado a la salud del pueblo colombiano que significaba la sentencia que despenalizó el porte y consumo de la dosis mínima de droga. No fue esa, ciertamente, la única censura dirigida contra el fallo, pero fue la que se expuso con mayor énfasis paternalista. ¿Cómo no preservar el deber, derivado del artículo 49 de la C.P., consistente en que cada quien cuide de su propia salud y la de la comunidad toda, y en que el Estado pueda exigirle coercitivamente esa conducta? Empero, no resultaba acaso congruente con esa actitud protectora y benévola, desestimular simultáneamente el uso de sustancias no menos nocivas como el alcohol y el tabaco?

Pero no, y el decreto ahora excluído del ordenamiento es prueba incontestable. Que la gente no se haga daño con la "droga", parece plau-

sible. Pero si quiere abonar el terreno para enfermedades como el enfisema pulmonar y el cáncer, nada que objetar. Antes bien: vale la pena hacer menos onerosos los gravámenes al consumo del cigarrillo para que éste se incremente y el sector tabacalero pueda superar sus dificultades coyunturales.

La pregunta que a cualquier persona razonable se le ocurre, es obvia: ¿tiene autoridad para exigir por la vía compulsiva el cuidado integral de la salud, quien propicia su menoscabo mediante el uso de sustancias comprobadamente nocivas pero generadoras, a mediano y largo plazo, de más jugosos recursos fiscales? La respuesta, no hay siquiera que insinuarla, por que su evidencia es deslumbrante. Pero desde Maquiavelo, ha quedado claro que la falacia y la doble moral son ingredientes infaltables en toda política que anteponga el éxito a la rectitud.

Fecha ut supra.

CARLOS GAVIRIA DIAZ, Magistrado

SENTENCIA No. C-247
de junio 01 de 1995

RESERVA DE LEY ESTATUTARIA

La reserva de Ley Estatutaria, si bien debe exigirse como requisito de forma indispensable cuando la materia del proyecto corresponda a cualquiera de los temas señalados en el artículo 152, no es exigible de manera absoluta en todas las ocasiones en que alguno de aquéllos sea objeto de mención o referencia. No todo precepto que de alguna manera guarde relación con ellos debe ser aprobado mediante el trámite excepcional previsto para esa clase de leyes. Deducir de esa consideración que todas las normas de procedimiento deban estar incluidas forzosamente en Leyes Estatutarias implica interpretación exagerada del artículo 152 de la Constitución Política y convierte la excepción allí incluida en regla general que, en ese supuesto, debería extenderse lógicamente a todos los códigos procesales y a las reglas, aún aisladas, que pudieran afectarlos, adicionarlos o modificarlos.

LEY ESTATUTARIA SOBRE DERECHOS FUNDAMENTALES

En cuanto a los derechos fundamentales, el criterio para definir si se requiere Ley Estatutaria para la expedición de las normas que tocan con ellos radica, según lo ha expuesto esta Corte, en la verificación de si los preceptos correspondientes afectan el núcleo esencial de aquéllos, como cuando se consagran restricciones o limitaciones a su ejercicio, lo que en verdad se traduce en su regulación, claramente aludida en el artículo 152 de la Carta.

PERDIDA DE INVESTIDURA DE CONGRESISTAS - Naturaleza

La Constitución ha establecido la pérdida de la investidura como una sanción que es independiente de las penales que pudieran ser aplicables por la comisión de delitos y que encuentra su razón de ser en el régimen constitucional de las actividades que cumplen los congresistas. Tiene un carácter disciplinario de muy especiales características, la competencia para decretarla es atribuida de manera exclusiva a un tribunal -el Consejo de Estado- y tan sólo puede operar en los casos, bajo las condiciones y con las consecuencias que la Carta Política establece. Las causas que dan lugar a ella son taxativas. La Corte Constitucional considera que las normas constitucionales en las cuales se consagra la pérdida de la investidura deben ser interpretadas de manera armónica con el artículo 29 de la Carta, con las necesarias adaptaciones que exige la naturaleza especial de aquéllas.

PERDIDA DE INVESTIDURA DE CONGRESISTAS - Competencia de la Sala Contencioso Administrativa del Consejo de Estado

Serán declaradas inexequibles las expresiones “en pleno” y el párrafo en su totalidad, que aluden a la forma como será integrado el Consejo de Estado para resolver sobre estos procesos, es decir, con la participación de la Sala de lo Contencioso Administrativo y la de Consulta y Servicio Civil.

PERDIDA DE INVESTIDURA DE CONGRESISTAS - Causales taxativas

Se declarará inexequible la referencia a la ley en cuanto al señalamiento de nuevas causales de pérdida de investidura, pues la enunciación hecha en la Carta es taxativa y no autoriza al legislador para ampliar los motivos de la sanción.

PERDIDA DE INVESTIDURA DE CONGRESISTAS - Requisitos que debe reunir la petición / ANONIMOS

El artículo cuarto, que señala los requisitos y datos que debe reunir la solicitud de pérdida de investidura cuando provenga de un ciudadano, se

aviene a la Constitución, pues no hace nada diferente de exigir que quien, en ejercicio de un derecho reconocido por la Carta, acude al tribunal competente con el objeto de pedirle que declare la pérdida de la investidura de un congresista, lo haga identificándose, señalando e identificando al acusado, fundando su acusación y aportando o solicitando las pruebas a que haya lugar. Esto es necesario en toda demanda, por informal que sea, para que la autoridad judicial cuente con los elementos mínimos indispensables con el objeto de iniciar la actuación que le corresponde. Es claro, además, que la plena identificación del ciudadano demandante le otorga seriedad a la acusación, tratándose de un proceso con tan delicadas consecuencias, y responsabiliza al actor en relación con lo que afirme. Se excluyen así los procesos iniciados por anónimos que encubren conductas subrepticias y cobardes.

PERDIDA DE INVESTIDURA DE CONGRESISTAS -

Solicitud por ciudadano común

Este artículo será declarado exequible, excepto la palabra “común”, utilizada en el texto para calificar al ciudadano que solicita declarar la pérdida de investidura. Tal expresión, además de peyorativa, excluye a las personas que ejercen autoridad o jurisdicción, quienes también son ciudadanos y, según la Carta Política, pueden ejercer la acción de que se trata, dado el indudable interés público que la sustenta, pero no son ciudadanos “comunes”.

PERDIDA DE INVESTIDURA DE CONGRESISTAS -

Improcedencia de sentencia penal condenatoria previa

Esta Corte declarará la inexequibilidad del párrafo segundo del artículo 296, al igual que la del artículo 297, que condicionan la iniciación del proceso de pérdida de investidura ante el Consejo de Estado, en el caso de indebida destinación de dineros públicos o tráfico de influencias debidamente comprobado, a una previa sentencia penal condenatoria, exigencia esta que en ninguna parte se encuentra consagrada en la Carta Política”.

**PERDIDA DE INVESTIDURA DE CONGRESISTAS -
Naturaleza de las normas / ETICA**

Las normas constitucionales sobre pérdida de la investidura tienen un sentido eminentemente ético. Buscan preservar la dignidad del congresista y, aunque se refieran a conductas que puedan estar contempladas en la legislación como delictivas, su objeto no es el de imponer sanciones penales, sino el de castigar la vulneración del régimen disciplinario impuesto a los miembros del Congreso en razón de la función que desempeñan.

**PERDIDA DE INVESTIDURA DE CONGRESISTAS -
Reparto en el Consejo de Estado**

Si se tiene en cuenta que la función de reparto no implica que el funcionario encargado por la ley de llevarla a cabo sea el mismo que deba fallar. Ello conduciría a eliminar de plano el mecanismo de reparto vigente para los juzgados municipales o de Circuito cuando hay varios de ellos en una misma localidad. El reparto, considerado como un acto indispensable para definir quién habrá de conducir el proceso, no es en sí mismo un acto por medio del cual se ejerza la función jurisdiccional, pues quien reparte no resuelve sobre el asunto examinado. El reparto tiene por objeto definir, dentro de reglas de juego anticipadas, claras y precisas, cómo habrá de radicarse la competencia en un determinado juez para el caso concreto, asegurando a la vez su imparcialidad.

**PERDIDA DE INVESTIDURA DE CONGRESISTAS -
Audiencia Pública**

Al asegurar la comparecencia de las partes ante el Consejo de Estado, el legislador desarrolla el artículo 29 de la Carta, indicando las reglas propias del especialísimo juicio de que se trata y brindando al enjuiciado la necesaria ocasión de exponer, en su defensa, los argumentos y pruebas que puedan favorecerlo y de oponerse a los que se esgriman en su contra. La importancia que tiene un congresista dentro de la organización del Estado colombiano, su carácter de representante del pueblo, las delicadas funciones que cumple y las graves consecuencias que para su futura actividad política tendría un eventual fallo en contra, hacen de la audiencia pública un adecuado instrumento procesal para que el asunto, de indudable interés colectivo se ventile de manera abierta, a diferencia

de lo que ocurre con los debates relativos a intereses y conflictos de alcance meramente particular.

**PERDIDA DE INVESTIDURA DE CONGRESISTAS -
Efectos de decisión inhibitoria**

Es entendido que el carácter de la cosa juzgada solamente lo tienen las providencias que han entrado a definir el fondo de la cuestión planteada, razón por la cual no puede afirmarse que cuando el Consejo de Estado profiera decisión inhibitoria haya sido juzgado el caso del congresista respecto de quien se pide la pérdida de investidura. Precisamente, en tales casos nada se ha resuelto, de lo cual se desprende que es posible iniciar nueva actuación sin que se quebranten los principios de cosa juzgada y “non bis in idem”.

**RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISION CONTRA
SENTENCIA DE PERDIDA DE INVESTIDURA - Causales**

No todas las causales de revisión enunciadas en la norma transcrita son aplicables al caso de pérdida de la investidura, tal circunstancia no hace la referencia inconstitucional, sino que, más bien, queda en manos del juez de revisión la competencia para definir si en el caso concreto tiene cabida alguno de los motivos legalmente previstos. A ellos se adicionan, como razones de revisión, la falta del debido proceso, la violación del derecho de defensa y la de no haberse agotado el procedimiento interno en la respectiva corporación y proferido las declaraciones de ambas cámaras conforme al trámite establecido en el reglamento del Congreso contenido en la Ley 5a de 1992.

**RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISION
CONTRA SENTENCIA DE PERDIDA DE INVESTIDURA -
Juez competente / OMISION LEGISLATIVA**

La Corte Constitucional no entrará a definir en este proceso cuál es el juez competente, función ésta que corresponde al legislador, pero se abstendrá de declarar la inconstitucionalidad de la norma pues el motivo que invoca el Consejo de Estado no es de inconstitucionalidad, por no haberse quebrantado principio ni disposición alguna de la Carta al establecerse el recurso, sino más bien un llamado de atención al Legislativo

para que, por vía de autoridad, defina a quién corresponde resolver sobre los recursos extraordinarios que se interpongan contra las sentencias mediante las cuales se decreten pérdidas de investidura.

CONGRESISTAS - Incompatibilidades

La incompatibilidad significa imposibilidad jurídica de coexistencia de dos actividades, pues "dada la situación concreta del actual ejercicio de un cargo -como es el de congresista para el caso que nos ocupa- aquello que con la función correspondiente resulta incompatible por mandato constitucional o legal asume la forma de prohibición". No puede olvidarse, desde luego, que, para el caso de los congresistas, el artículo 181 de la Carta Política mantiene las incompatibilidades en el evento de renuncia durante el año siguiente a su aceptación, si el lapso que faltare para el vencimiento del período fuere superior. Aquí la simultaneidad que se predica en la norma se refiere al tiempo de la correspondiente prohibición constitucional.

-Sala Plena-

Ref.: Expediente No. D-714

Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 144 de 1994.

Actor: Luis Guillermo Nieto Roa.

Magistrado Ponente: Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Sentencia aprobada según consta en acta del primero (1º) de junio de mil novecientos noventa y cinco (1995).

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Luis Guillermo Nieto Roa, invocando el derecho que consagra el artículo 241, numeral 4º, de la Constitución Política, presentó ante esta Corte demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 144 de 1994.

Cumplidos como están los trámites y requisitos que exige el Decreto 2067 de 1991, procede la Corte a resolver.

II. TEXTO

Los textos acusados son del siguiente tenor literal:

“LEY NUMERO 144 DE 1994

(Julio 13)

‘Por la cual se establece el procedimiento de pérdida de la investidura de los congresistas’.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º.- El Consejo de Estado en pleno conocerá y sentenciará en única instancia los procesos relativos a la pérdida de la investidura de los congresistas a solicitud de la mesa directiva de la cámara correspondiente o de cualquier ciudadano y por las causas establecidas en la Constitución y la ley, en especial la Ley 5ª de 1992 en sus artículos 292 y 298.

Parágrafo.- Por Consejo de Estado en pleno se entiende la reunión donde tienen derecho a participar los miembros de las diferentes salas que lo componen, esto es, la de lo contencioso administrativo y la de consulta y servicio civil, conforme a lo establecido en el artículo 298 de la Ley 5ª de 1992.

Artículo 2º.- El Consejo de Estado dispondrá de un plazo no mayor de veinte (20) días hábiles contados a partir de la fecha de la presentación de la solicitud en la Secretaría General de la corporación, para sentenciar el proceso.

Artículo 3º.- Cuando la solicitud sea formulada por la mesa directiva de la cámara a la cual pertenezca el congresista, ésta deberá ser enviada al Consejo de Estado en pleno, dentro de los dos (2) días siguientes a la decisión adoptada por dicha cámara, junto con toda la documentación correspondiente.

Artículo 4º.- Cuando la solicitud sea presentada ante el Consejo de Estado por un ciudadano común, ésta deberá formularse por escrito y contener, al menos:

- a) Nombres y apellidos, identificación y domicilio de quien la formula;
- b) Nombre del congresista y su acreditación expedida por la organización electoral nacional;
- c) Invocación de la causal por la cual se solicita la pérdida de la investidura y su debida explicación;
- d) La solicitud de práctica de pruebas, si fuere el caso, y
- e) Dirección del lugar en donde el solicitante recibirá las notificaciones a que haya lugar.

Parágrafo.- No será necesario formular la solicitud a través de apoderados.

Artículo 5º.- Cuando la causal invocada sea la indebida destinación de dineros públicos o la de tráfico de influencias debidamente comprobado o la de haber sido condenado en cualquier época por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos, también se deberá acompañar copia auténtica de la sentencia condenatoria debidamente ejecutoriada y de que ésta se encuentra vigente y no extinguida judicialmente.

Parágrafo.- Cuando la causal invocada se la de celebrar contrato, por interpuesta persona, con entidades públicas o ante las personas que administren tributos, se deberá acompañar copia auténtica de la sentencia debidamente ejecutoriada que así lo declare.

Cualquier ciudadano o el Ministerio Público podrán demandar ante el tribunal contencioso administrativo que tenga jurisdicción en el domicilio de la entidad pública o de las personas que administren tributos, para que mediante el trámite del proceso ordinario se declare que el congresista celebró contrato con ellas por interpuesta persona.

Artículo 6º.- La solicitud deberá ser presentada personalmente por su signatario, ante el Secretario General del Consejo de Estado. El solicitante que se halle en lugar distinto podrá remitirla, previa presentación personal ante juez y notario, caso en el cual se considerará presentado cuando se reciba en el despacho judicial de destino.

Artículo 7º.- Recibida la solicitud en la secretaría, será repartida por el presidente del Consejo de Estado el día hábil siguiente al de su recibo, y designará el Magistrado ponente, quien procederá a ad-

mitirla o no, según el caso, dentro de los dos (2) días hábiles siguientes a su reparto. En el mismo término notificará al congresista de la decisión respectiva.

El Magistrado ponente devolverá la solicitud cuando no cumpla con los requisitos o no se alleguen los anexos exigidos en la ley y ordenará a quien corresponda, completar o aclarar dentro de los diez (10) días siguientes a su notificación, los requisitos o documentos exigidos. El incumplimiento de la orden dará lugar a las sanciones legales pertinentes.

Artículo 8°.- Admitida la solicitud, en la misma providencia se ordenará la notificación personal al congresista, con la cual se dará iniciación al proceso judicial respectivo. También se notificará al agente del Ministerio Público a fin de que intervenga en el proceso. Las notificaciones se surtirán al día siguiente al de la expedición del auto que las decreta.

Artículo 9°.- El congresista dispondrá de los tres (3) días siguientes, contados a partir de la fecha de la notificación, para referirse por escrito a lo expuesto en la solicitud. Podrá aportar pruebas o pedir las que considere conducentes, en los términos del artículo siguiente.

Artículo 10°.- Al día hábil siguiente, el magistrado ponente decretará las pruebas pertinentes y señalará un término hasta de tres (3) días hábiles para su práctica. En la misma providencia indicará fecha y hora para la audiencia pública, que se cumplirá dentro de los dos (2) días siguientes.

Artículo 11°.- A la Audiencia Pública asistirá el Consejo de Estado en pleno y será presidida por el magistrado ponente.

Las partes podrán intervenir, por una sola vez, en el siguiente orden: el solicitante o su apoderado, el agente del Ministerio Público y el congresista y su apoderado. Quien presida la audiencia podrá fijar el tiempo para las intervenciones.

Las partes podrán presentar al final de su intervención un resumen escrito.

Artículo 12.- Realizada la audiencia, el magistrado ponente deberá registrar el proyecto de sentencia, dentro de los dos (2) días hábiles siguientes y citará al Consejo de Estado en pleno para estudiar y discutir la ponencia presentada. La decisión se tomará por mayoría de votos de los miembros que la integran.

Artículo 13.- Ejecutoriada la sentencia se comunicará a la mesa directiva de la cámara correspondiente, al Consejo Nacional Electoral y al Ministerio de Gobierno para lo de su cargo. Cuando el Consejo de Estado advierta la posible comisión de hechos punibles por parte del congresista, o temeridad o mala fe en la acusación, la sentencia ordenará que se compulsen copias de toda la actuación a las autoridades competentes para las investigaciones y sanciones correspondientes.

Artículo 14.- Cuando se formulen acusaciones por varios ciudadanos éstas se acumularán a la admitida primero, siempre que no se haya decretado la práctica de pruebas.

Artículo 15.- No se podrá admitir solicitud de pérdida de la investidura de un congresista en el evento de alegarse los mismos hechos que sirvieron de fundamento a las causales sobre las cuales ya se haya pronunciado el Consejo de Estado. Todas las sentencias en estos procesos producen efectos de cosa juzgada.

Artículo 16.- Conflicto de intereses. Definición. Los congresistas que dentro del año inmediatamente anterior a su elección hayan prestado servicios remunerados a gremios o personas de derecho privado sobre cuyos intereses o negocios incidan directamente actos que se encuentren al estudio del Congreso, deberán comunicarlo por escrito a la mesa directiva de la respectiva corporación para que decida si los congresistas aludidos deben abstenerse de participar en el trámite y votación de dichos actos.

Artículo 17.- Recurso extraordinario especial de revisión. Son susceptibles del recurso extraordinario especial de revisión, interpuesto dentro de los cinco (5) años siguientes a su ejecutoria, las sentencias mediante las cuales haya sido levantada la investidura de un parlamentario, por las causales establecidas en el artículo 188 del Código Contencioso Administrativo, y por las siguientes:

- a) Falta del debido proceso;
- b) Violación del derecho de defensa, y
- c) No haberse agotado el procedimiento interno en la respectiva corporación y proferido las declaraciones de ambas cámaras conforme al trámite establecido en el reglamento del Congreso contenido en la Ley 5ª del 17 de junio de 1992.

Artículo 18.- Para los efectos del numeral 1º del artículo 180 Constitución Nacional, se entenderá que el congresista debe estar reali-

zando, simultáneamente con las de parlamentario, funciones inherentes a las del cargo o empleo público o privado.

Artículo 19.- Esta ley deroga y modifica las disposiciones legales anteriores y rige desde la fecha de su promulgación”

III. LA DEMANDA

El actor señala como vulnerados los artículos 13, 152 (en concordancia con el 40), 180, 182, 183, 184 y 236 de la Constitución Política.

Dice el solicitante que con la Ley acusada se vulnera el artículo 152 pues ha debido tramitarse como una Ley Estatutaria.

La pérdida de la investidura de los congresistas, según el actor, involucra derechos fundamentales en forma directa.

Al fundamentar la anterior afirmación, señala que característica esencial de la mencionada figura es la “inhabilidad permanente para elección al Congreso, a la Presidencia de la República, a las asambleas departamentales y a las gobernaciones, lo que equivale a un recorte sustancial de los derechos políticos fundamentales puesto que quien hubiere sido sentenciado pierde de por vida la posibilidad de ser elegido y desempeñar algunas funciones públicas.

Añade a lo anterior que la Ley 144 de 1994 viola el espíritu mismo de la Constitución, ya que el redactor de la Carta Política lo que pretendió fue la “erradicación de los vicios que en los últimos tiempos se apoderaron del Congreso y conservar en todo momento el elevado tono moral en la conducta tanto del conjunto como de cada uno de sus miembros que exige la función de legislar, controlar, orientar a la nación y ejercer el liderato político”. Esto, comparado con “el evidente propósito de hacer nugatoria la aplicación de la pérdida de la investidura como sanción para los congresistas que violen la Carta”, debe llevar a declarar la inexequibilidad de la totalidad de la Ley.

Más adelante, el demandante hace un análisis tendiente a demostrar la inconstitucionalidad de varios artículos de la Ley en referencia:

- De los artículos 1º, 3º, 11 y 12, anota que la expresión “en pleno” debe declararse contraria a la Carta, pues en Sentencia C-319 del 13 de

julio de 1994 dicha expresión ya fue objeto de pronunciamiento por la Corte Constitucional al referirse al artículo 298-3 de la Ley 5ª de 1992. Invoca estas mismas razones para solicitar la inconstitucionalidad del párrafo del artículo 1º.

Adicionalmente, en cuanto al artículo 1º, considera violatoria de la Constitución la referencia que se hace a la Ley 5ª de 1992, por cuanto la Carta no autorizó a la ley para ser fuente de causales para la pérdida de la investidura.

- Del artículo 4º objeta la expresión “común”, calificativa del ciudadano, pues considera que con ella se introduce un factor limitante y discriminatorio, que no trae la Constitución y que podría dar lugar a que en un futuro se dijera que ciudadanos comunes son aquellos que no ostentan ningún tipo de investidura.

- Sobre las expresiones “la indebida destinación de dineros públicos o la de tráfico de influencias debidamente comprobado” y “se deberá acompañar copia auténtica de la sentencia condenatoria debidamente ejecutoriada y de que ésta se encuentra vigente y no extinguida judicialmente”, así como sobre el párrafo del artículo 5º, observa que ya en la Sentencia citada se declaró contraria a la Carta la sujeción del proceso ante el Consejo de Estado a una condición no contemplada en aquélla, como es la sentencia penal previa, por lo que debe hacerse lo mismo en el presente caso.

En cuanto a la segunda expresión referida, opina que excede la letra de la Constitución Política, pues en ella “la causal se configura por el sólo hecho de que la persona haya sido condenada por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, salvo por delitos políticos o culposos, con prescindencia de si dicha condena se ejecutó o no en su totalidad”.

- Del artículo 7º acusa especialmente la frase “el Presidente del Consejo de Estado repartirá la solicitud al día hábil siguiente a su recibo”, sosteniendo que no puede ser al Presidente de esa Corporación al que corresponda tal función pues es sólo a la Sala de lo Contencioso Administrativo a quien compete tramitar y fallar, luego es al Presidente de esa Sala a quien, eventualmente debería atribuírsele la función de repartir las solicitudes de pérdida de la investidura.

- El artículo 15 de la Ley acusada manda que “no se podrá admitir solicitud de pérdida de la investidura de un congresista en el evento de alegarse los mismos hechos que sirvieron de fundamento a las causales sobre las cuales ya se haya pronunciado el Consejo de Estado. Todas las sentencias en estos procesos producen efectos de cosa juzgada”.

Para el libelista, ésta redacción unida al plazo de tres días que se tienen para la práctica de pruebas y al hecho de que no está el ciudadano que presente una solicitud obligado a allegar el acervo probatorio completo, puede convertir la institución constitucional en letra muerta, en cuanto propiciaría sentencias inhibitorias.

- Al definir el artículo 16 los conflictos de interés, deja por fuera, según criterio del demandante, los intereses personales o familiares del congresista y las situaciones de carácter moral.

De la misma manera, el impugnante cuestiona la obligación de comunicar el conflicto respectivo a la Mesa Directiva, pues “en ninguna parte de la norma constitucional se faculta a las mesas directivas de las cámaras para decidir sobre las situaciones de carácter moral o económico que en concepto del congresista mismo lo inhiben para participar”.

- En cuanto a la creación del recurso extraordinario especial de revisión, contenido en el artículo 17 de la Ley 144, afirma que se trata de un privilegio exorbitante consagrado exclusivamente en favor del Congresista, lo que va en contravía del derecho a la igualdad consagrado en el artículo 13 de la Carta, pues, mientras para un proceso contencioso administrativo las partes sólo tienen como causales las consagradas en el artículo 188 del Código correspondiente, la Ley 144 dispone que el congresista y sólo él tendrá, **además** de dichas causales, otras dos de carácter general. Por otra parte, agrega, la norma extiende el plazo para ejercer el recurso a más del doble del que tienen todos los restantes recursos extraordinarios de revisión, tanto en procesos de la jurisdicción contencioso administrativa como en los de la ordinaria, que es de 2 años.

Sobre el mismo artículo añade que “la decisión constitucional de que una vez perdida la investidura se convierte en causal de inhabilidad por el resto de la vida de la persona afectada, se desconoce creando un mecanismo aparentemente jurídico para que después de expedido y ejecutoriado el fallo se pueda hacer hábil a quien ya había sido declarado inhábil”, rompiéndose igualmente la especial brevedad que debe informar este tipo de procesos.

- Para el actor, el artículo 18 de la Ley en referencia pretende establecer una simultaneidad en el ejercicio de funciones correspondientes a un cargo o empleo público y uno privado, cuando la interpretación de la incompatibilidad consagrada en el artículo 179-1 constitucional es que ella no cesa por separarse del ejercicio de las funciones de congresista durante una parte del período constitucional para el que fue elegido, pues tal norma no se refiere al ejercicio de las funciones sino al desempeño del cargo, lo que quiere decir que basta con tener esa titularidad.

IV. INTERVENCIONES

El ciudadano Carlos Eduardo Medellín Becerra, Secretario Jurídico de la Presidencia de la República, presentó un escrito mediante el cual defiende la constitucionalidad formal de la norma acusada e impugna la constitucionalidad material de algunas normas específicas.

Al defender la constitucionalidad formal de la Ley, el ciudadano opositor afirma que si bien toda norma, de una u otra manera, termina afectando derechos fundamentales, el criterio para determinar la naturaleza de la ley debe ser el tipo de derecho que ella regula y la forma como lo hace. Concretamente la Ley 144 de 1994 es básicamente organizacional, procesal y adjetiva, por lo que su expedición no debió ajustarse a una Ley Estatutaria.

En cuanto al argumento consistente en que viola el espíritu mismo de la Constitución, dice que la mala fe no se presume y que el contenido de las leyes puede interpretarse de manera diferente según el lente con el que se estudie.

En cuanto al examen material de las disposiciones, está de acuerdo con el demandante en que la expresión “en pleno”, contenida en varias normas, es inconstitucional, para lo cual también invoca la Sentencia C-319 del 14 de julio de 1994.

Sobre las demás acusaciones hace las siguientes reflexiones:

- Dice que el calificativo “común” que se le da a los ciudadanos en el artículo 4º “viola no sólo el principio de igualdad material al introducir una discriminación no razonable, sino también las bases mismas del sistema democrático que se opone por definición a instituciones *pseudo* aristocráticas”

- Invocando la misma Sentencia anterior, solicita a la Corte la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 5º en su integridad, debido a la improcedencia de exigir sentencia judicial previa y vigente.

- Considera inconstitucional la expresión “Presidente del”, contenida en el artículo 7º, pues el Presidente del Consejo de Estado puede ser uno de los miembros de la Sala de Consulta y Servicio Civil.

Igualmente señala como violatoria de la Constitución la frase “adoptada por dicha Cámara”, contenida en el mismo artículo, para lo cual también hace alusión a la Sentencia de la Corte Constitucional, mencionada anteriormente.

- En cuanto al artículo 15 de la Ley acusada, dice que debe ser declarada inconstitucional en su integridad “ya que se le otorga fuerza de cosa juzgada incluso a los pronunciamientos inhibitorios”, pues la norma no distingue la naturaleza de las decisiones del Consejo de Estado. Si esto no es así, sugiere que se declare la exequibilidad condicional, es decir “que la norma sería constitucional siempre y cuando se lea en el sentido que ella sólo cobija los pronunciamientos de mérito”.

- También coadyuva la inconstitucionalidad del artículo 16 por considerar que restringe los alcances constitucionales del conflicto de intereses, lo mismo que el 17 porque vulnera el principio de igualdad contenido en el artículo 13 del Estatuto Superior.

- Para el ciudadano, el artículo 18 también vulnera la Carta ya que ella establece una institución más amplia, pues no limita la incompatibilidad a los casos de ejercicio simultáneo de las funciones de parlamentario con las de cargo o empleo público o privado. “No es necesario el ejercicio; basta la titularidad del cargo, así no se ejerza”.

V. CONCEPTO DEL MINISTERIO PUBLICO

El Procurador General de la Nación, en comunicación del 26 de octubre de 1994, solicitó a la Corte que aceptara su manifestación de impedimento para conceptuar sobre la constitucionalidad del proceso de la referencia, toda vez que, durante la tramitación del proyecto de ley acusado era Senador de la República y por ello miembro del Congreso.

La Corporación, en auto del tres (3) de noviembre de 1994, resolvió aceptar el impedimento y trasladar la demanda al Viceprocurador General de la Nación para que rindiera concepto dentro del término previsto por el artículo 7º del Decreto 2067 de 1991.

El 24 de enero de 1995, mediante Oficio N° 556, el Viceprocurador se pronunció sobre el presente caso y solicitó a la Corte que declarara exequible la Ley acusada, en cuanto, a su juicio, no era indispensable que se le hubiera dado el trámite de Ley Estatutaria, pues se trata de una ley que regula el procedimiento de pérdida de la investidura de los congresistas; es decir, se trata del conjunto de normas procesales que le fijan los parámetros tanto al ejercicio de la acción como a la sustanciación del proceso judicial correspondiente ante el Consejo de Estado.

En cuanto al argumento de la mala fe, esgrimido por el actor, considera el Viceprocurador que tal no es una razón que justifique la declaratoria de inexecutable de una ley, pues su consagración conduciría a un ejercicio perverso de la acción de inconstitucionalidad que desnaturalizaría el papel fundamental del control constitucional en el Estado de Derecho.

Refiriéndose a la tan citada Sentencia C-319 de 1994, en el Concepto se trata de determinar sus implicaciones para el caso presente y se dice que el proceso de la pérdida de la investidura entraña un función jurisdiccional, lo que en estricto sentido no compete al Consejo de Estado en pleno sino a su Sala Contencioso Administrativa.

Haciendo referencia a la misma Sentencia, señala cómo en ella se expresó que la responsabilidad política que se deriva de la pérdida de la investidura es totalmente diferenciable de la responsabilidad penal que se hubiera podido ocasionar por haberse cometido un delito.

Igualmente, recuerda que en ese fallo se determinó que las normas que sometieran el proceso de pérdida de la investidura a los resultados de un previo procedimiento congresional debían ser declaradas inexecutable, pues ellas recortaban la competencia incondicionada y exclusiva del Consejo de Estado, y además desconocían la competencia que la Carta radicó únicamente en la Mesa Directiva de la Cámara correspondiente para elevar la solicitud.

Sobre la expresión “ciudadano común”, cree el Viceprocurador que ella no vulnera en forma alguna la Carta Política, ya que un principio de hermenéutica jurídica enseña que las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas y, como de acuerdo con el Diccionario de la Lengua Española, “común” es sinónimo de “cualquier”, no se introduce entonces ninguna discriminación.

Coincide el Viceprocurador con los planteamientos que formula el demandante sobre el artículo 15 de la Ley acusada, pero no considera que deba declararse la inconstitucionalidad pues basta con fijarle un alcance a la palabra “todas” en el sentido de que ella incluya solamente los pronunciamientos que deciden sobre el mérito de la litis, es decir que comprenda sólo sentencias absolutorias o condenatorias mas no inhibitorias.

No considera el representante del Ministerio Público que con el artículo 16 de la Ley 144 se vulnere el artículo 182 de la Carta, pues, al dejar por fuera de los conflictos de interés los aspectos morales, no se está desconociendo la posibilidad de que eventualmente existan causas que pertenezcan exclusivamente al fuero interno del congresista y que le impidan participar en algún proceso propio de sus funciones, en tanto en cuanto ello ya fue contemplado en el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992. Tampoco encuentra que la obligación de poner en conocimiento el conflicto de interés a la mesa directiva sea inconstitucional “si se tiene en cuenta que ella representa a la Cámara, y de otra parte, que la norma constitucional no exige que la manifestación se haga a la totalidad de la célula legislativa, lo que sería absurdo, toda vez que es la mesa directiva quien reparte el trabajo entre los miembros de las diferentes comisiones y a quien compete aceptar una eventual manifestación de impedimento”.

En relación con el recurso extraordinario de revisión, consagrado en el artículo 17, cree el Viceprocurador que es inconstitucional por cuanto el citado recurso carece de un elemento fundamental inherente a los medios de impugnación cual es la existencia de la autoridad competente para decidirlo. Además, señala, “el proceso de pérdida de la investidura es de única instancia, y su tramitación se surte ante la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, que para el caso no cuenta con un superior jerárquico”.

Estima el Viceprocurador que el artículo 18 de la Ley 144 es exequible porque los alcances que pretende darle al artículo 180 de la Constitución hacen del mismo un texto inequívoco, lo cual no da lugar a interpretaciones contrarias al espíritu del Constituyente.

Por todo lo anterior, el Viceprocurador General de la Nación solicita a la Corte efectuar las siguientes declaraciones en relación con la Ley 144 de 1994:

- “1. Declarar EXEQUIBLE la Ley 144 de 1994, en cuanto no era indispensable que el Congreso le diera el trámite de Ley Estatutaria.
2. Declarar INEXEQUIBLES el artículo 5º y parágrafo, y el artículo 17.
3. Declarar EXEQUIBLES en su totalidad los artículos 16 y 18.
4. Declarar EXEQUIBLE el artículo 1º, salvo la expresión “en pleno” y el parágrafo de esta norma que son INEXEQUIBLES.
5. Declarar EXEQUIBLE el artículo 3º, salvo las expresiones “en pleno” y “a la decisión adoptada por dicha Cámara” que son INEXEQUIBLES.
6. Declarar EXEQUIBLE el artículo 4º en lo acusado.
7. Declarar EXEQUIBLE el artículo 7º, salvo la expresión “por el Presidente del Consejo de Estado” que es INEXEQUIBLE.
8. Declarar EXEQUIBLES los artículos 11 y 12, salvo las expresiones “en pleno” empleadas en dichas disposiciones, que son INEXEQUIBLES.
9. Declarar EXEQUIBLE el artículo 15, siempre y cuando la expresión “todas” abarque solamente a las sentencias condenatorias y absolutorias dictadas en los procesos de pérdida de la investidura”.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

La Corte Constitucional es competente para resolver de manera definitiva sobre la demanda incoada, pues ella recae sobre una ley de la República (artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política).

Inaplicabilidad del trámite especial de Ley Estatutaria

Argumento principal entre los que expone el actor es el de que la totalidad de la Ley 144 de 1994 es inconstitucional por cuanto ha debido tramitarse como Ley Estatutaria, toda vez que, decretada la pérdida de la investidura, se impide hacia el futuro el ejercicio de un derecho fundamental como es el de acceso al ejercicio y control del poder político (Artículo 40 C.P.), motivo suficiente, en el sentir del impugnador, para que se hiciera aplicable el artículo 152 de la Constitución, a cuyo tenor se regularán mediante Leyes Estatutarias los derechos fundamentales y los mecanismos para su protección.

La Corte Constitucional, en reiterada jurisprudencia, ha sostenido que la reserva de Ley Estatutaria, si bien debe exigirse como requisito de forma indispensable cuando la materia del proyecto corresponda a cualquiera de los temas señalados en el artículo 152, no es exigible de manera absoluta en todas las ocasiones en que alguno de aquéllos sea objeto de mención o referencia. No todo precepto que de alguna manera guarde relación con ellos debe ser aprobado mediante el trámite excepcional previsto para esa clase de leyes.

En el caso de los derechos fundamentales, es bien sabido que pueden verse afectados directa o indirectamente, de una u otra forma, por cualquier regla jurídica, ya en el campo de las relaciones entre particulares, o en el de las muy diversas actividades del Estado. En últimas, en el contenido de todo precepto se encuentra, por su misma naturaleza, una orden, una autorización, una prohibición, una restricción, una regla general o una excepción, cuyos efectos pueden entrar en la órbita de los derechos esenciales de una persona natural o jurídica.

Piénsese, por ejemplo, en el caso de los procedimientos, que según el artículo 29 de la Constitución deben ser fijados por la ley de manera previa a todo juzgamiento o actuación judicial o administrativa. Por definición se relacionan con el debido proceso, que es un derecho fundamental, y, más aun, de lo que en tales normas se diga debe deducirse en los casos concretos a ellas sometidos si quien las aplica acata o vulnera las garantías procesales.

Pero deducir de esa consideración que todas las normas de procedimiento deban estar incluidas forzosamente en Leyes Estatutarias implica interpretación exagerada del artículo 152 de la Constitución Política y

convierte la excepción allí incluida en regla general que, en ese supuesto, debería extenderse lógicamente a todos los códigos procesales y a las reglas, aún aisladas, que pudieran afectarlos, adicionarlos o modificarlos.

Si fuera seguido ese mismo criterio, que la Corte no acoge, la materia penal en su integridad debería ser objeto del especialísimo trámite por cuanto, al fin y al cabo, las sentencias condenatorias y los autos de detención, así como las medidas de seguridad que se aplican a los inimputables, afectan de manera directa el derecho fundamental de la libertad.

En ese orden de ideas, el correcto entendimiento del artículo 152 de la Constitución no puede consistir en que el legislador evada las exigencias formales de excepción para aquellos casos en que, según la Carta, tiene lugar la Ley Estatutaria, pero tampoco en que esta modalidad legislativa abarque, sin un criterio razonable que encaje dentro del sistema positivo colombiano, todas las normas que integran el orden jurídico.

En cuanto a los derechos fundamentales, el criterio para definir si se requiere Ley Estatutaria para la expedición de las normas que tocan con ellos radica, según lo ha expuesto esta Corte, en la verificación de si los preceptos correspondientes afectan el núcleo esencial de aquéllos, como cuando se consagran restricciones o limitaciones a su ejercicio, lo que en verdad se traduce en su regulación, claramente aludida en el artículo 152 de la Carta.

Debe recordarse que esta Corte, en sentencias C-013 del 21 de enero de 1993, C-311 del 7 de julio de 1994 y C-425 del 29 de septiembre del mismo año, para mencionar algunas, ha puesto de presente que la reserva constitucional sobre regulación de los derechos fundamentales por el trámite calificado propio de la Ley Estatutaria “no supone que toda norma atinente a ellos deba necesariamente ser objeto del exigente proceso aludido, pues una tesis extrema al respecto vaciaría la competencia del legislador ordinario”.

Ha señalado la Corporación que las Leyes Estatutarias en esa materia “están encargadas de desarrollar los textos constitucionales que reconocen y garantizan los derechos fundamentales, pero no fueron creadas dentro del ordenamiento con el fin de regular en forma exhaustiva y casuística cualquier evento ligado a ellos, pues, de algún modo, toda la

legislación, de manera más o menos lejana, se ve precisada a tocar aspectos que con ese tema se relacionan”.

En la Sentencia C-408 del 15 de septiembre de 1994 (M.P.: Dr. Fabio Morón Díaz) la Corte expresó que la interpretación del artículo 152 de la Carta debe ser estricto, de tal manera que “cuando de la regulación de un derecho fundamental se trata, la exigencia de que se realice mediante una Ley Estatutaria debe entenderse limitada a los contenidos más cercanos al núcleo esencial de ese derecho”.

De allí que las oportunidades en que esta Corte se ha visto precisada a declarar la inconstitucionalidad de una norma o conjunto de normas por no haber seguido el Congreso, debiendo hacerlo, el trámite de la Ley Estatutaria, son únicamente aquéllas en que de manera palmaria el contenido de la normatividad así lo exige, como aconteció con la Ley electoral (Sentencia C-145 del 23 de marzo de 1994. M.P.: Dr. Alejandro Martínez Caballero), pues sin lugar a dudas los temas en ella incluidos se enmarcaban dentro del literal c) del artículo 152 de la Carta, referente a “funciones electorales”; o con los artículos 94, 96 y 97 de la Ley 104 de 1993, declarados inexecutable mediante Sentencia C-425 del 29 de septiembre de 1994, toda vez que se trataba de preceptos dictados “bajo el designio indudable de regular, por la vía de la restricción, el derecho a la información, plasmado en el artículo 20 de la Carta”.

Tal no es el caso de la Ley 144 de 1994, pues su objeto no radica en regular, restringir o limitar -como lo cree el accionante- el ejercicio del derecho de acceso a los cargos públicos (Artículo 40 C.P.), entre otras razones por la muy poderosa de que fue la propia Constitución la que en su artículo 179, numeral 4º, instituyó la inhabilidad permanente para ser congresista, aplicable a quienes hayan perdido tal investidura. No podía, entonces, la ley introducir regulación alguna de un derecho que, para los sancionados, la Constitución Política no reconoció.

La materia de las normas impugnadas es, como lo expresa el título de la Ley y como se descubre fácilmente al cotejar el contenido de todas ellas, la relativa a los procedimientos que deben seguirse en los casos en que un congresista sea acusado ante el tribunal competente de haber incurrido en cualquiera de las causas que la Constitución prevé para la pérdida de investidura.

Que la consecuencia de un eventual fallo en contra del inculcado sea la señalada en el artículo 179, numeral 4º, del Estatuto Fundamental no es argumento válido para sostener que el conjunto de la normatividad procesal haya debido aprobarse previo el trámite de una Ley Estatutaria.

Por este aspecto, las normas acusadas no vulneran los preceptos superiores.

Ubicación constitucional de la pérdida de investidura

El régimen constitucional aplicable a los congresistas es particularmente estricto en la Carta de 1991 puesto que el propósito primordial de su establecimiento consistió en el rescate del prestigio y la respetabilidad del Congreso.

Las normas pertinentes conforman todo un sistema dentro del cual debe ubicarse cada una de ellas para lograr su interpretación y aplicación.

La pérdida de la investidura, que constituye objeto primordial de este proceso, no puede ser entendida en su naturaleza y en sus alcances si no se la pone en relación con la normatividad de la cual hace parte, que consagra reglas precisas, exigibles a los individuos que conforman las cámaras legislativas, en garantía de su dedicación, probidad, imparcialidad, moralidad y cumplimiento, elementos que se preservan por la necesidad de salvaguardar la institución y de realizar los postulados de la Carta Política.

Los senadores y representantes son servidores públicos, según lo declara el artículo 123 de la Constitución, y, en consecuencia, están sometidos a los principios generales que rigen la función pública. Así, pues, están al servicio del Estado y de la comunidad y deben ejercer sus funciones en la forma prevista por la Constitución y la ley.

Dispone el artículo 133 de la Carta que, como representantes del pueblo, en su calidad de miembros de cuerpos colegiados de elección popular directa, actúen consultando la justicia y el bien común. La norma señala que el elegido es responsable ante la sociedad y frente a sus electores de las obligaciones propias de su investidura.

Los congresistas están sujetos a un estricto **régimen** de inhabilidades e incompatibilidades cuyo sentido constitucional ha sido expuesto por la Corte en recientes providencias:

“El especial celo del Constituyente en establecer todo un conjunto de normas con arreglo a las cuales habrá de ser ejercido el cargo de congresista se explica no sólo por la importancia intrínseca del Congreso en el Estado de Derecho sino por la trascendencia de la investidura de quien, escogido en las urnas para integrar la Rama Legislativa, tiene en su cabeza la representación del pueblo.

Tales normas responden a las necesidades de asegurar los cometidos básicos de la institución y de preservar la respetabilidad de quienes la componen, merced al sano desempeño de las delicadas funciones que se les confían.

Entre los objetivos buscados por esta normativa se halla el de garantizar a los gobernados que las personas a quienes se ha distinguido con tan alta dignidad no abusarán de su poder, aprovechándolo para alcanzar sus fines personales, pues la actividad a ellos encomendada debe estar exclusivamente al servicio del bien público.

En ese contexto se ubica el régimen de incompatibilidades de los congresistas, el cual, como ya lo subrayó esta Corte en Sentencia C-349 del 4 de agosto de 1994, es pieza fundamental dentro del Ordenamiento constitucional de 1991 y factor de primordial importancia para lograr los propósitos estatales, pues mediante ellas se traza con nitidez la diferencia entre el beneficio de carácter público, al cual sirve el congresista, y su interés privado o personal.

(...)

De allí que haya sido vedado a los miembros del Congreso, durante el período constitucional -y, en caso de renuncia, durante el año siguiente a su aceptación si el lapso para el vencimiento del período fuere superior-, desempeñar cualquier cargo o empleo público o privado; gestionar, en nombre propio o ajeno, asuntos ante las entidades públicas o ante las personas que administren tributos; ser apoderados ante las mismas; celebrar con ellas, por sí o por interpuesta persona, contrato alguno; ser miembros de juntas o consejos directivos de entidades descentralizadas de cualquier nivel o de instituciones que administren tributos; celebrar contratos o realizar gestiones con personas naturales o jurídicas de derecho privado que administren, manejen o inviertan fondos públicos o sean

contratistas del Estado o reciban donaciones de éste (artículos 180 y 181 de la Constitución).

Debe observarse que la Constitución no agotó el catálogo de las incompatibilidades aplicables a los congresistas, pues, a la luz de sus preceptos, bien puede el legislador introducir nuevas causales de incompatibilidad igualmente obligatorias. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-497 del 3 de noviembre de 1994).

Sobre las inhabilidades ha dicho la Corte:

“Al establecerse los requisitos negativos, es decir, las causales de inhabilidad, cuya ocurrencia implica la inelegibilidad de la persona en quien concurren, se exige que ella no se encuentre en determinada situación previa en el momento de efectuarse la elección. Tal ocurre, por ejemplo, con la condena por delitos comunes, la interdicción judicial, las sanciones disciplinarias, el ejercicio de jurisdicción o autoridad o el desempeño de cargos públicos...”

“Debe tenerse en cuenta, por otra parte, que las inhabilidades... tienen razón de ser y aplicabilidad respecto de dignidades a las cuales se aspira, señaladas en concreto...”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-194 del 4 de mayo de 1995).

La violación al régimen de inhabilidades e incompatibilidades lesiona a la institución e implica fraude a los electores.

Los miembros del Congreso están asimismo obligados a asistir a las sesiones en las que se voten proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura. El ausentismo representa abandono de las funciones encomendadas y grave peligro para el cumplimiento de las delicadas tareas propias de las cámaras, dadas las exigencias constitucionales en materia de *quórum* y mayorías. La inasistencia, salvo casos de fuerza mayor, no es otra cosa que irresponsabilidad en el ejercicio del cargo.

También resulta claro que el congresista contrae un compromiso con sus electores y con la institución, por lo cual debe posesionarse cuando se instalan las cámaras. La posesión lo vincula jurídicamente con sus deberes, sus derechos y sus altas responsabilidades institucionales.

La indebida destinación de dineros públicos y el tráfico de influencias son conductas ilícitas que, además de merecer sanción penal, atentan contra el Congreso y contra el Tesoro Público, por lo cual quien en ellas incurre es indigno de ejercer la magna función propia del congresista.

La Constitución ha establecido la pérdida de la investidura como una sanción que es independiente de las penales que pudieran ser aplicables por la comisión de delitos y que encuentra su razón de ser en el régimen constitucional de las actividades que cumplen los congresistas. Tiene un carácter disciplinario de muy especiales características, la competencia para decretarla es atribuida de manera exclusiva a un tribunal -el Consejo de Estado- y tan sólo puede operar en los casos, bajo las condiciones y con las consecuencias que la Carta Política establece. Las causas que dan lugar a ella son taxativas (artículo 183 C.P.).

Es claro que la pérdida de investidura es la sanción más grave que puede imponerse a un congresista, no solamente por el carácter mismo de las faltas respecto de las cuales ha sido prevista y por el inocultable daño que su comisión ocasiona al Congreso y al interés colectivo, sino en cuanto a las consecuencias del fallo, ya que implica la separación inmediata de las funciones que el condenado venía ejerciendo como integrante de la Rama Legislativa y, por expresa disposición de la propia Carta, la inhabilidad permanente para serlo de nuevo en el futuro. Por otra parte, frente a la sentencia que dicte el Consejo de Estado ha sido prevista una sola instancia, dado el nivel de dicho Tribunal, el máximo en la jurisdicción Contencioso Administrativa.

Todo ello deja ver que no se trata de un castigo cualquiera sino de uno excepcional que, por lo tanto, requiere en grado sumo la plena observancia de las garantías y requisitos constitucionales del debido proceso.

La Corte Constitucional considera que las normas constitucionales en las cuales se consagra la pérdida de la investidura deben ser interpretadas de manera armónica con el artículo 29 de la Carta, con las necesarias adaptaciones que exige la naturaleza especial de aquéllas.

La enunciada norma dispone que nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.

Ya se ha visto que la Constitución misma se ha ocupado en determinar los preceptos preexistentes aplicables a estos casos, enunciando las causas que llevan a decretar la pérdida de la investidura, y que también ha señalado cuál es el tribunal competente.

En cuanto a las formas propias del juicio, no todas están en la Constitución. Esta ha indicado el término máximo dentro del cual deberá resolver el Consejo de Estado: veinte días hábiles, contados a partir de la fecha de la solicitud formulada por la mesa directiva de la cámara correspondiente o de la que eleve cualquier ciudadano (artículo 184 C.P.) los demás aspectos del procedimiento deben ser señalados por la ley, según resulta del mismo artículo 184 y del 29 de la Constitución.

La Ley 144 de 1994, atacada en este proceso, tiene por objeto precisamente la determinación de tal procedimiento y por tanto, en su conjunto, responde al ejercicio de una competencia expresamente radicada por la Constitución en cabeza del Congreso.

Las normas acusadas

- El artículo primero de la Ley 144 de 1994 es exequible en su mayor parte, pues consagra, reiterando lo dicho por la Constitución Política, que es el Consejo de Estado el tribunal encargado de conocer y sentenciar en única instancia los procesos relativos a la pérdida de la investidura de congresistas, a solicitud de la mesa directiva de la cámara correspondiente o de cualquier ciudadano.

De dicha norma serán declaradas inexecutable las expresiones “en pleno” y el parágrafo en su totalidad, que aluden a la forma como será integrado el Consejo de Estado para resolver sobre estos procesos, es decir, con la participación de la Sala de lo Contencioso Administrativo y la de Consulta y Servicio Civil.

Al respecto, la Corte Constitucional reitera los argumentos que expuso en la Sentencia C-319 del 14 de julio de 1994 (M.P.: Dr. Hernando Herrera Vergara), en virtud de los cuales fue declarado inexecutable el artículo 298 numeral 3º de la Ley 5a de 1992. Dicha providencia ha hecho tránsito a cosa juzgada constitucional (artículo 243 C.P.)

Dijo así la Corte:

“...esta Corte ha señalado que la pérdida de investidura encarna el ejercicio de una función típicamente jurisdiccional, de competencia del Consejo de Estado, en cuanto concierne a su declaratoria (artículo 184 C.P.)

La Constitución no hizo claridad acerca de si, para estos efectos, habría de entenderse por “Consejo de Estado” el Pleno de esa Corporación, o el de los integrantes de su Sala Contencioso Administrativa, que ejerce las funciones jurisdiccionales. Como tampoco lo hizo, cuando expresamente en su artículo 237, numeral 1o. señaló que *“Son atribuciones del Consejo de Estado: 1. Desempeñar las funciones de tribunal supremo de lo contencioso administrativo, conforme a las reglas que señale la ley.”*

Debe, pues, la Corte interpretar la connotación con que constitucionalmente se emplea dicho término en el artículo 184 de la Constitución Política cuando preceptúa que *“La pérdida de investidura será decretada por el Consejo de Estado”*, y en el artículo 237, numeral 5o. de la misma, que corrobora esa función, conforme al cual *“Son atribuciones del Consejo de Estado... conocer de los casos sobre pérdida de la investidura de los congresistas, de conformidad con la Constitución y la ley.”*

Empero, para esta Corporación resulta claro que una cosa son las funciones jurisdiccionales del Consejo de Estado como tribunal supremo de lo contencioso administrativo, y otra distinta las que corresponden al mismo Consejo de Estado (Sala de Consulta y de Servicio Civil) como cuerpo supremo consultivo del Gobierno en asuntos de administración, de exclusiva competencia de esta.

Es así como el artículo 236 de la Carta Política señala que:

“...El Consejo de Estado se dividirá en salas y secciones para separar las funciones jurisdiccionales de las demás que le asignen la Constitución y la ley.

“...Y no hay duda que la atribución de la pérdida de la investidura de los Congresistas de que trata el numeral 5o. del artículo 237 de la Constitución Nacional es de naturaleza jurisdiccional y no propia de la función consultiva. Y de que además, dentro de las que atañen al Consejo de Estado en Pleno, nunca ha estado la referente a las materias que tengan que ver con la función jurisdiccional.

En efecto, la pérdida de la investidura está revestida de un proceso especial que surge, bien por solicitud de la mesa directiva, o por iniciativa ciudadana.

En cambio, la función consultiva se deriva de la iniciativa exclusivamente gubernamental, y sin que, desde luego, tenga en este caso injerencia alguna la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado. Es evidente que las dos Salas integran la Sala Plena del Consejo de Estado pero en ningún caso para conocer de asuntos jurisdiccionales.

La pérdida de la investidura, entendida como función jurisdiccional, así como la anulación de una credencial de Congresista, derivada de un proceso electoral cuya competencia se encuentra adscrita a una de las Salas Contenciosas del Consejo de Estado, son materias que regula la Ley, pero nunca la que versa sobre el Reglamento del Congreso, pues se violaría en este caso el principio de unidad de materia.

De esta manera, si la decisión que adopta el Consejo de Estado, como atribución constitucional, sobre pérdida de la investidura, es producto de una actuación jurisdiccional, no hay duda que dicha función encaja dentro de la competencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado y no de la Plenaria de la misma Corporación, ya que como función jurisdiccional, la pérdida de investidura termina con una sentencia de la Corporación.

Así, pues, estima la Corte que la pérdida de la investidura entraña una función jurisdiccional en forma inequívoca, y en el caso de las normas en comento, el término "Consejo de Estado" alude al Pleno de su Sala Contencioso Administrativa, para estos efectos. No a la reunión de ésta con la Sala de Consulta y Servicio Civil, pues, por disposición del mismo Constituyente, la división del Consejo en Salas y Secciones persigue dar efectividad al mandato constitucional que obliga al legislador a "*separar las funciones jurisdiccionales de las demás que le asignen la Constitución y la Ley.*"

En esas condiciones, no podía el legislador al expedir una Ley que trata sobre el "Reglamento del Congreso" como lo hizo en el numeral 3o. del artículo 298, asignarle una función judicial al Pleno del Consejo de Estado, pues ello, además desconoce los principios de autonomía e independencia que rigen la administración de justicia y los que informan la organización y división de trabajo al interior de esa Corporación judicial.

Es esta una razón adicional para declarar la inconstitucionalidad del (artículo 298, numeral 3o.) conforme al cual '*De estas causales conocerá el Consejo de Estado en pleno*'".

De otra parte, se declarará inexecutable la referencia a la ley en cuanto al señalamiento de nuevas causales de pérdida de investidura, pues la enunciación hecha en la Carta es taxativa y no autoriza al legislador para ampliar los motivos de la sanción.

- El artículo tercero dispone que cuando la solicitud de pérdida de investidura sea formulada por la mesa directiva de la cámara a la cual pertenezca el congresista, ésta deberá ser enviada al Consejo de Estado en pleno, dentro de los dos (2) días siguientes a la decisión adoptada por dicha cámara, junto con toda la documentación correspondiente.

Esta disposición está íntimamente ligada a la que consagraba el artículo 298 de la Ley 5a de 1992, declarado inexecutable por la Corte Constitucional, pues en el aludido precepto se establecía que las cámaras calificarían la ocurrencia de las causales para la pérdida de investidura y harían las correspondientes declaraciones. Son precisamente estas declaraciones las referidas por la norma que ahora se considera, ya que los dos días que en ella se conceden a la respectiva mesa directiva para enviar la solicitud al Consejo de Estado se cuentan desde "la decisión adoptada por dicha cámara".

Como expresó la Corte en su oportunidad, al conceder al pleno de cada corporación legislativa la atribución de calificar las violaciones del régimen de inhabilidades, incompatibilidades y conflictos de intereses, se recortaba la competencia incondicionada y exclusiva del Consejo de Estado tratándose de una cualquiera de las causales que constitucionalmente originan la pérdida de investidura y, además, se desconocía de manera flagrante la competencia que la Constitución Política radicó únicamente en la mesa directiva de la cámara correspondiente y no en la Plenaria, ni en las comisiones permanentes.

Por otra parte, se alude una vez más al Consejo de Estado "en pleno" lo cual, ya se dijo, quebranta normas constitucionales.

La disposición objeto de estudio se aviene a la Constitución sólo parcialmente, en cuanto reitera que la solicitud de la mesa directiva de la cámara a la cual pertenezca el congresista deberá ser enviada al Conse-

jo de Estado, tribunal competente para resolver. En lo demás, contraría los preceptos fundamentales.

El artículo será declarado exequible, salvo las expresiones "...en pleno, dentro de los dos (2) días siguientes a la decisión adoptada por dicha cámara...", que serán declaradas inexecutable.

- El artículo cuarto, que señala los requisitos y datos que debe reunir la solicitud de pérdida de investidura cuando provenga de un ciudadano, se aviene a la Constitución, pues no hace nada diferente de exigir que quien, en ejercicio de un derecho reconocido por la Carta, acude al tribunal competente con el objeto de pedirle que declare la pérdida de la investidura de un congresista, lo haga identificándose, señalando e identificando al acusado, fundando su acusación y aportando o solicitando las pruebas a que haya lugar. Esto es necesario en toda demanda, por informal que sea, para que la autoridad judicial cuente con los elementos mínimos indispensables con el objeto de iniciar la actuación que le corresponde.

Es claro, además, que la plena identificación del ciudadano demandante le otorga seriedad a la acusación, tratándose de un proceso con tan delicadas consecuencias, y responsabiliza al actor en relación con lo que afirme. Se excluyen así los procesos iniciados por anónimos que encubren conductas subrepticias y cobardes.

Este artículo será declarado exequible, excepto la palabra "común", utilizada en el texto para calificar al ciudadano que solicita declarar la pérdida de investidura.

Tal expresión, además de peyorativa -como bien lo anota el demandante-, excluye a las personas que ejercen autoridad o jurisdicción, quienes también son ciudadanos y, según la Carta Política, pueden ejercer la acción de que se trata, dado el indudable interés público que la sustenta, pero no son ciudadanos "comunes".

El artículo 184 de la Constitución permite que "cualquier" ciudadano formule la solicitud, confiriendo así una mayor amplitud al concepto, en cuanto basta tal condición para actuar, sin que la Carta haya discriminado, como sí lo hace la disposición examinada.

En ese sentido, la simple alusión al ciudadano, sin calificativos adicionales, resulta ser más comprehensiva y clara, y mejor avenida a la Constitución.

- El artículo quinto de la Ley 144 de 1994, a cuyo tenor cuando la causal invocada sea la indebida destinación de dineros públicos o la de tráfico de influencias debidamente comprobado o la de haber sido condenado en cualquier época por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, se deberá acompañar copia auténtica de la sentencia condenatoria debidamente ejecutoriada y constancia de que se encuentra vigente y no extinguida judicialmente, será declarado inexecutable por los mismos motivos expuestos por esta Corte en Sentencia C-319 del 14 de julio de 1994, en la cual se expresó sobre el artículo 297 de la Ley 5a de 1992, hallado entonces contrario a la Constitución, lo siguiente:

“Es frecuente observar cómo a diario se registran casos en que, para diferenciar la acción penal de la disciplinaria, un servidor puede ser procesado penalmente, sin perjuicio de la acción disciplinaria, frente a una supuesta falta o infracción, más aún cuando la Carta Política no exige en parte alguna que previamente a la declaratoria de pérdida de investidura de los Congresistas, de que tratan las causales 4a. y 5a. del artículo 183, se requiera “previa sentencia penal condenatoria.”

Además, por cuanto quien conoce de la acción disciplinaria, con plena competencia constitucional, no es el mismo organismo a quien se le ha adscrito la potestad de la sanción penal.

Ello es obvio, pues, lo contrario, conduciría indefectiblemente a que, por el hecho de ser sancionado penalmente por un organismo diferente, tenga otra Corporación judicial (Consejo de Estado) que limitarse a cumplir el proveído que consolida la existencia de un delito, para deducir, además, sin fórmula de juicio, una responsabilidad disciplinaria de pérdida de investidura que acarrearía una doble sanción frente a un mismo hecho, con violación del principio universal **NON BIS IN IDEM**.

Tal visión recortaría en forma grave la competencia del Consejo de Estado, órgano al cual la Constitución le confiere exclusivamente la competencia de decretar la pérdida de la investidura. Se observa además, que sin la plenitud de atribuciones inherentes al ejercicio de jurisdicción en materia sancionatoria, como son las competen-

cias judiciales de instrucción, de acusación y de juzgamiento, no podría constitucionalmente habersele asignado al Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo la competencia de imponer esta sanción, sometiéndola a la existencia de un requisito previo, no previsto en la Carta, como lo es el de la “previa sentencia penal condenatoria” a que alude la norma acusada.

Agrégase a lo anterior que la existencia de estos dos tipos de responsabilidad separables y autónomos es, por lo demás, lo congruente con las razones que inspiraron al Constituyente para consagrar, con los propósitos que ya se mencionaron, un sistema más severo que estuviese a disposición de los ciudadanos, para sancionar los comportamientos que atenten contra la dignidad de la investidura de Congresista, alejada de cualquier proceso previo de carácter penal.

En razón de lo expuesto, esta Corte declarará la inexecutable del párrafo segundo del artículo 296, al igual que la del artículo 297, que condicionan la iniciación del proceso de pérdida de investidura ante el Consejo de Estado, en el caso de indebida destinación de dineros públicos o tráfico de influencias debidamente comprobado, a una previa sentencia penal condenatoria, exigencia esta que en ninguna parte se encuentra consagrada en la Carta Política”. (M.P.: Dr. Hernando Herrera Vergara).

La Corte debe insistir en que las normas constitucionales sobre pérdida de la investidura tienen un sentido eminentemente ético. Buscan preservar la dignidad del congresista y, aunque se refieran a conductas que puedan estar contempladas en la legislación como delictivas, su objeto no es el de imponer sanciones penales, sino el de castigar la vulneración del régimen disciplinario impuesto a los miembros del Congreso en razón de la función que desempeñan. Al congresista no se lo priva de su investidura, inhabilitándolo para volver a ser elegido en tal condición, por el hecho de haber incurrido en un determinado hecho punible y menos como consecuencia de haber sido hallado penalmente responsable. Lo que el Consejo de Estado deduce en el curso del proceso correspondiente es la violación, por parte del implicado, de las normas especiales que lo obligan en cuanto miembro del Congreso. Se trata de un juicio y de una sanción que no están necesariamente ligados al proceso penal que, para los respectivos efectos, lleve a cabo la jurisdicción, pues la Constitución exige más al congresista que a las demás personas: no solamente está comprometido a no delinquir sino a observar una

conducta especialmente pulcra y delicada que, si presenta manchas, así no sean constitutivas de delito, no es la adecuada a la dignidad del cargo ni a la disciplina que su ejercicio demanda.

Puede afirmarse, en consecuencia, que si el legislador, en ejercicio de sus atribuciones, llegara a suprimir delitos como el tráfico de influencias o la indebida destinación de dineros públicos, tales conductas seguirían dando lugar a la pérdida de la investidura en el caso de los congresistas mientras permaneciera vigente el artículo 183 de la Constitución Política. Mal podría alegarse en ese supuesto que la desaparición del calificativo legal a ellas atribuido implicara a la vez que la previsión constitucional cayera en el vacío y menos todavía que, probados ante el Consejo de Estado tales comportamientos, no pudiera aplicarse al acusado la respectiva sanción disciplinaria contemplada por el Constituyente.

Dada esta naturaleza de la pérdida de la investidura, que corresponde a un régimen de especial disciplina exigido a los miembros del Congreso, bien puede acontecer que, en los eventos del tráfico de influencias e indebida destinación de dineros públicos, no llegue a imponerse la pena dentro del proceso penal por circunstancias tales como la ausencia de dolo, sin que por ello se extingan las posibilidades de la sanción constitucional por la falta cometida en contra de la dignidad de la institución.

Las mismas consideraciones resultan válidas en relación con el párrafo de la disposición demandada, referente a la celebración, por interpuesta persona, de contratos que constituyan incompatibilidad.

El Consejo de Estado debe poder establecer directamente la causal de pérdida de investidura, sin necesidad de que previamente otro juez lo haya declarado.

Observa la Corte que la norma examinada, además de supeditar la pérdida de la investidura a la existencia de un fallo condenatorio por los delitos mencionados, también exigió ese requisito para la circunstancia de “haber sido condenado en cualquier época por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos”.

Se trata de una circunstancia que se traduce en la inelegibilidad de la persona en la cual concurre, según lo dispone el artículo 179, numeral 1º, de la Constitución Política. Si se presenta y, pese a ello, se produce la elección, puede demandarse la nulidad de ésta pero igualmente se con-

figura una de las modalidades de la primera causal de pérdida de la investidura (artículo 183 C.P.), consistente en la violación del régimen de inhabilidades consagrado en la Carta para los congresistas.

Claro está, dentro de tal régimen se encuentra la disposición contenida en el artículo 179, numeral 1º, pues la inelegibilidad de que se habla es también una inhabilidad, toda vez que impide la elección.

Desde luego, la prueba de la violación en tal caso no puede ser otra que la sentencia condenatoria definitiva, debidamente ejecutoriada, según lo dispuesto en el artículo 248 de la Constitución.

Pero, de todas maneras, la referencia a la situación en comento es también inconstitucional toda vez que el artículo exige acreditar que la sentencia condenatoria “se encuentre vigente y no extinguida judicialmente”. Con ello se desconoce la norma del nombrado artículo 179-1 de la Carta, que consagra la inelegibilidad sin importar la época en la cual se hubiere proferido la sentencia condenatoria, ya que, de admitirse el requisito legal bajo examen, la pérdida de la investidura no procedería cuando se tratara de una sentencia plenamente cumplida y, por lo tanto, carente de vigencia actual o “extinguida judicialmente”.

- El artículo sexto de la Ley es exequible, pues está destinado, como es natural en todo régimen procesal, a estatuir los requisitos indispensables para la presentación de la demanda y para definir el momento en que ella se considera presentada, lo cual tiene repercusión en lo referente a términos.

- Lo propio puede afirmarse del artículo séptimo, que establece el trámite interno que habrá de darse a la solicitud en el Consejo de Estado, su reparto y las reglas sobre admisión de la misma.

El precepto en nada se opone a la Constitución y, por el contrario, plasma las reglas propias del juicio (artículo 29 C.P.).

El demandante ha sostenido que esta norma se opone a la Carta por cuanto, según lo deducido por esta Corporación en tomo a la composición del Consejo de Estado cuando haya de resolver sobre demandas en que se pida decretar la pérdida de investidura de un congresista, quien reparte no debería ser el Presidente del Consejo de Estado sino el de la Sala de lo Contencioso Administrativo.

La Corte no acoge este argumento, si se tiene en cuenta que la función de reparto no implica que el funcionario encargado por la ley de llevarla a cabo sea el mismo que deba fallar. Ello conduciría a eliminar de plano el mecanismo de reparto vigente para los juzgados municipales o de Circuito cuando hay varios de ellos en una misma localidad.

El reparto, considerado como un acto indispensable para definir quién habrá de conducir el proceso, no es en sí mismo un acto por medio del cual se ejerza la función jurisdiccional, pues quien reparte no resuelve sobre el asunto examinado.

El reparto tiene por objeto definir, dentro de reglas de juego anticipadas, claras y precisas, cómo habrá de radicarse la competencia en un determinado juez para el caso concreto, asegurando a la vez su imparcialidad.

Que la cabeza del Consejo de Estado reparta es algo natural, toda vez que la solicitud se dirige a la Corporación como tal, lo que no compromete la competencia exclusiva de una de sus salas -la Plena de lo Contencioso Administrativo- para decidir sobre aquélla, de conformidad con la doctrina que en ésta y en anterior sentencia ha sentado la Corte Constitucional.

Es claro que el Presidente del Consejo de Estado, según esas directrices, no podrá repartir una solicitud de pérdida de investidura a uno de los miembros de la Sala de Consulta y Servicio Civil.

El cargo es infundado.

- Los artículos octavo y noveno acusados no podrían ser contrarios a la Constitución, en cuanto tienen por objeto hacer que, mediante la notificación, el congresista que habrá de ser procesado conozca sobre la existencia de la acusación en su contra y pueda, en consecuencia, defenderse, aportando las pruebas que permitan controvertir las afirmaciones del actor y contradecir el material probatorio que éste haya acompañado a su solicitud. Ello es inherente al debido proceso (artículo 29 C.P.).

El artículo octavo, por otra parte desarrolla el artículo 277 de la Constitución, al indicar uno de los casos en que debe participar, en defensa de los intereses de la sociedad y del orden jurídico, el Ministerio Público.

- El artículo décimo de la Ley ordena al Magistrado Ponente decretar las pruebas pertinentes y señalar un término hasta de tres (3) días hábiles para su práctica, e indicar la fecha y hora para la audiencia pública de que trata el artículo 11 *ibídem*.

Nada en este precepto desconoce la normatividad constitucional. Se trata apenas de indicar, como tiene que hacerlo el legislador, los pasos que deberán seguirse dentro del proceso, en especial en cuanto se refiere al recaudo del material probatorio.

Señala igualmente términos al magistrado conductor del proceso, para que, de acuerdo con el artículo 228 de la Constitución, sean observados con diligencia.

- El artículo decimoprimeros consagra la Audiencia Pública como uno de los trámites obligatorios dentro de esta clase de procesos, con el fin de dar al congresista acusado una mayor oportunidad de defensa, mediante su propia intervención y la de su apoderado ante los magistrados.

Se da igualmente la oportunidad de participar al Ministerio Público y al solicitante, atendiendo así la necesidad de sustentar en debida forma los argumentos de una y otra parte para la más adecuada ilustración de quienes resolverán sobre la pérdida de investidura.

Esta norma será declarada exequible, toda vez que la Corte Constitucional no encuentra que se oponga en ningún sentido a la institución de la pérdida de la investidura ni que se aparte de ninguna otra norma constitucional.

Por el contrario, al asegurar la comparecencia de las partes ante el Consejo de Estado, el legislador desarrolla el artículo 29 de la Carta, indicando -como le corresponde- las reglas propias del especialísimo juicio de que se trata y brindando al enjuiciado la necesaria ocasión de exponer, en su defensa, los argumentos y pruebas que puedan favorecerlo y de oponerse a los que se esgriman en su contra.

La importancia que tiene un congresista dentro de la organización del Estado colombiano, su carácter de representante del pueblo, las delicadas funciones que cumple y las graves consecuencias que para su futura actividad política tendría un eventual fallo en contra, hacen de la audiencia pública un adecuado instrumento procesal para que el asunto,

de indudable interés colectivo se ventile de manera abierta, a diferencia de lo que ocurre con los debates relativos a intereses y conflictos de alcance meramente particular.

Esta norma será declarada exequible, con excepción de las palabras “en pleno”, por las razones ya expuestas.

- Los artículos decimosegundo, decimotercero y decimocuarto, objeto de demanda, están encaminados a regular el registro de la ponencia, su discusión y aprobación, así como la mayoría exigida (mayoría de votos), y los trámites inmediatos a la adopción de la sentencia, su comunicación al Consejo Nacional Electoral y al Ministerio de Gobierno para lo de sus funciones, y a las autoridades judiciales competentes para los casos en que haya fundamento en cuanto a la posible comisión de hechos punibles. También tienen por objeto establecer la regla aplicable sobre acumulación de procesos cuando varios ciudadanos hayan solicitado la pérdida de investidura.

Serán declarados exequibles por cuanto únicamente cumplen el papel que les corresponde en el sentido de establecer normas procesales, asegurando así que la determinación judicial y sus consecuencias respondan a claras previsiones. Ello hace parte de las garantías del debido proceso (artículo 29 C.P.).

Tan sólo se declararán inexecutable las palabras “en pleno”, del artículo 12, por los motivos varias veces indicados.

- El artículo decimoquinto preserva el principio según el cual ninguna persona podrá ser juzgada dos veces por el mismo hecho (“*non bis in idem*”), expresamente plasmado en el artículo 29 de la Carta Política.

Al mismo tiempo, el precepto es explícito al destacar que todas las sentencias dictadas en esta clase de procesos hacen tránsito a cosa juzgada, lo cual preserva la seguridad jurídica.

Debe anotarse que tal calificación se entiende sin perjuicio del recurso previsto en el artículo 17 *eiusdem*, pues está concebido como extraordinario, lo cual implica que, en los casos excepcionales en que puede intentarse, cabe contra la sentencia que ha hecho tránsito a cosa juzgada, sin que por ello el principio de certeza en que ella se funda resulte lasti-

mado, pues de lo que se trata, en últimas, es de asegurar un adecuado equilibrio entre la seguridad jurídica y la justicia en eventos en que, por definición, la actuación judicial misma ha desbordado los límites normales y escapa, por tanto, a la regla general que la hace inmodificable.

Ahora bien, es entendido que el carácter de la cosa juzgada solamente lo tienen las providencias que han entrado a definir el fondo de la cuestión planteada, razón por la cual no puede afirmarse que cuando el Consejo de Estado profiera decisión inhibitoria haya sido juzgado el caso del congresista respecto de quien se pide la pérdida de investidura. Precisamente, en tales casos nada se ha resuelto, de lo cual se desprende que es posible iniciar nueva actuación sin que se quebranten los principios de cosa juzgada y “*non bis in idem*”.

Con estas precisiones, la norma será declarada exequible, pues de ninguna manera se opone a la Constitución.

- El artículo decimosexto se limita a reiterar lo previsto en el 182 de la Constitución Política, en el sentido de que los congresistas están obligados a poner en conocimiento de la respectiva cámara las situaciones de carácter moral o económico que los inhiban para participar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración.

Recuérdese que el mismo mandato constitucional autoriza a la ley para determinar lo relacionado con los conflictos de intereses y las recusaciones.

- El artículo decimoséptimo de la Ley 144 de 1994 consagra el recurso extraordinario especial de revisión, que podrá interponerse contra las sentencias proferidas por el Consejo de Estado mediante las cuales se decreta la pérdida de la investidura, dentro de los cinco años siguientes a su ejecutoria.

Son causales para recurrir, según la norma, las establecidas en el artículo 188 del Código Contencioso Administrativo, es decir, las siguientes:

- “1. Haber dictado la sentencia con fundamento en documentos falsos o adulterados.
2. Si se recobraren pruebas decisivas después de dictada la sentencia con las cuales se hubiera podido proferir una decisión dife-

rente, que el recurrente no pudo aportar al proceso por fuerza mayor o caso fortuito o por obra de la parte contraria.

3. Cuando aparezca, después de proferida la sentencia a favor de una persona, otra con mejor derecho para reclamar.

4. Cuando la persona en cuyo favor se decretó una pensión periódica no reunía, al tiempo del reconocimiento, la aptitud legal necesaria, o si con posterioridad a la sentencia hubiera perdido esta aptitud, o cuando sobreviniere alguna de las causales legales para su pérdida.

5. Cuando se hubiere dictado sentencia penal que declare que hubo violencia o cohecho en el pronunciamiento de la sentencia recurrida.

6. Cuando existiere nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso contra la cual no procedía ningún recurso.

7. Haber dictado la sentencia con base en dictamen de peritos condenados penalmente por ilícitos cometidos en su expedición.

8. Cuando la sentencia fuere contraria a otra anterior que constituya cosa juzgada entre las partes del proceso en que aquélla fue dictada. Sin embargo, no habrá lugar a revisión si en el segundo proceso se propuso la excepción de cosa juzgada y fue denegada”.

Aunque, como puede verse, no todas las causales de revisión enunciadas en la norma transcrita son aplicables al caso de pérdida de la investidura -pues, por ejemplo, los numerales 3 y 4 resultan del todo ajenos a esta clase de procesos-, tal circunstancia no hace la referencia inconstitucional, sino que, más bien, queda en manos del juez de revisión la competencia para definir si en el caso concreto tiene cabida alguno de los motivos legalmente previstos.

A ellos se adicionan, como razones de revisión, la falta del debido proceso, la violación del derecho de defensa y la de no haberse agotado el procedimiento interno en la respectiva corporación y proferido las declaraciones de ambas cámaras conforme al trámite establecido en el reglamento del Congreso contenido en la Ley 5a de 1992.

Que el legislador establezca recursos contra las providencias judiciales es algo que corresponde a su función, ya que la Carta Política no se ocupa en enunciarlos taxativamente y, en cambio, respecto de las sentencias condenatorias, establece, como una de las garantías inherentes al debido proceso, la de impugnarlas.

Impugnar equivale, según el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, a “combatir, contradecir, refutar”, a “interponer un recurso contra una resolución judicial”.

Para la Corte, la opción que tiene quien es condenado, de atacar la sentencia mediante la cual se lo condena hace parte del derecho de defensa, toda vez que, existiendo como existen, las posibilidades de error judicial y las de fallos fundados en documentos, testimonios u otras pruebas que luego resultan falsos, o en hechos posteriormente desvirtuados, sería contrario a la idea misma de justicia que el afectado en tales eventos no pudiera obtener la reconsideración o el nuevo estudio del caso.

Aceptar que la Constitución prohíbe al legislador establecer el recurso extraordinario de que se trata implica convertir en irreversibles decisiones de trascendencia inocultable en cuanto al ejercicio futuro de derechos constitucionales fundamentales (artículos 25 y 40 C.P.), partiendo del supuesto de la infalibilidad del juez, lo que resulta inaceptable cuando se pretende alcanzar el fin de un orden justo, propuesto por el Preámbulo de la Constitución Política.

Esta Corte ha señalado (Cfr. Sentencia C-543 del 1º de octubre de 1992) que, por regla general, una vez agotadas todas las instancias y cumplidas todas las ocasiones de revisión de un proceso, debe llegarse a un momento definitivo, en el cual se adquiera la certidumbre de que lo fallado no podrá volver a examinarse judicialmente, según el principio de seguridad jurídica en el cual se funda la **cosa juzgada**.

Pero es claro que ese estadio de última definición no excluye los recursos extraordinarios, menos todavía cuando el proceso -como en el caso que se considera- es tramitado y resuelto en única instancia, pues en tales eventos aumentan las posibilidades de equivocación del fallador y se hace indispensable, en guarda de los derechos fundamentales del condenado, brindarle la oportunidad de controvertir la sentencia.

Ello es todavía más claro cuando el fallo proferido implica la inhabilidad absoluta y permanente para volver a desempeñar en el futuro un cargo, como ocurre con la pérdida de la investidura.

Del hecho de que la Constitución misma no haya plasmado recurso alguno contra la sentencia que decreta la pérdida de la investidura no puede deducirse que esté impedido el legislador para establecerlo, menos todavía si se trata de uno extraordinario, fundado en causales constitucionales tan evidentes como la de haber incurrido la sentencia en falta al debido proceso.

Por el contrario, la norma demandada encuentra fundamento en el artículo 184 de la Carta Política, a cuyo tenor la pérdida de la investidura será decretada por el Consejo de Estado “de acuerdo con la ley”. Lo establecido en ésta es válido mientras no contraríe la Constitución, como en efecto no ocurre en este caso.

El tema de la competencia para resolver sobre el recurso ha sido controvertido por el Consejo de Estado -Sala Plena de lo Contencioso Administrativo-, que ha resuelto inaplicar en varias ocasiones el artículo 17 de la Ley 144 de 1994, alegando que “ni en la ley que consagró el recurso extraordinario especial de revisión, ni en norma anterior o posterior, se determinó la autoridad judicial ante la cual éste podía interponerse y tramitarse, de donde se concluye que en la actualidad la competencia para conocer del referido recurso no ha sido asignada y, consecuentemente, no puede la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado asumir el conocimiento (...), hasta tanto el legislador determine esa competencia”.

La Corte Constitucional no entrará a definir en este proceso cuál es el juez competente, función ésta que corresponde al legislador, pero se abstendrá de declarar la inconstitucionalidad de la norma pues el motivo que invoca el Consejo de Estado no es de inconstitucionalidad, por no haberse quebrantado principio ni disposición alguna de la Carta al establecerse el recurso, sino más bien un llamado de atención al Legislativo para que, por vía de autoridad, defina a quién corresponde resolver sobre los recursos extraordinarios que se interpongan contra las sentencias mediante las cuales se decreten pérdidas de investidura.

La norma separa las causales de “falta del debido proceso” y “violación del derecho de defensa”. En realidad, el segundo aspecto

hace parte del primero, como lo consagra el artículo 29 de la Constitución, de tal manera que cuando el derecho de defensa es desconocido se viola necesariamente el debido proceso, que es un concepto genérico. Sin embargo, lo anotado no obsta para la exequibilidad del precepto, que precisamente encuentra su sentido y fundamento constitucional en la necesidad de brindar a quien es condenado la posibilidad de impugnar la sentencia cuando ella en sí misma constituye una vulneración de las garantías procesales.

El artículo decimoséptimo *sublite* será declarado exequible, con excepción del literal c), que alude a las previas declaraciones de las cámaras, halladas inexecutable según Sentencia C-319 del 14 de julio de 1994.

No sobra advertir que la presentación del recurso, cuyo carácter es extraordinario, no interrumpe la ejecución de la sentencia y, por lo tanto, la pérdida de la investidura ya decretada permanece vigente mientras se produce el fallo de revisión.

- El artículo decimooctavo es constitucional, pues hace explícito el concepto de **incompatibilidad**, dándole el alcance de actividad **simultánea** o concomitante con la del ejercicio del cargo de congresista, lo cual coincide con lo expresado por esta Corte en sentencias C-349 del 4 de agosto de 1994 y C-497 del 3 de noviembre del mismo año, ratificadas recientemente en Sentencia C-194 del 4 de mayo de 1995.

En tales providencias afirmó la Corte que la incompatibilidad significa imposibilidad jurídica de coexistencia de dos actividades, pues “dada la situación concreta del actual ejercicio de un cargo -como es el de congresista para el caso que nos ocupa- aquello que con la función correspondiente resulta incompatible por mandato constitucional o legal asume la forma de prohibición”.

“En otros términos -añadió la Corte- estamos ante aquello que no puede hacer el congresista de manera simultánea con el desempeño de la gestión pública que le corresponde, por entenderse que, si las actividades respectivas fueran permitidas, se haría daño al interés público en cuanto se haría propicia la indebida influencia de la investidura para fines particulares”.

La norma examinada, al definir el concepto de incompatibilidad, evita equívocos en la determinación de la responsabilidad de un congresista

para los efectos de la pérdida de la investidura. Será declarada exequible.

No puede olvidarse, desde luego, que, para el caso de los congresistas, el artículo 181 de la Carta Política mantiene las incompatibilidades en el evento de renuncia durante el año siguiente a su aceptación, si el lapso que faltare para el vencimiento del período fuere superior. Aquí la simultaneidad que se predica en la norma se refiere al tiempo de la correspondiente prohibición constitucional.

- El artículo decimonoveno se ajusta a la Carta, toda vez que apenas declara la modificación o erogación que la vigencia de la Ley implica respecto de la legislación precedente.

DECISION

Con fundamento en las consideraciones expuestas, oído el concepto del Ministerio Público y cumplidos los trámites y requisitos establecidos en el Decreto 2067 de 1991, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- Decláranse EXEQUIBLES los artículos 2, 6, 7, 8, 9, 10, 13, 14, 15, 16, 18 y 19 de la Ley 144 de 1994, “por la cual se establece el procedimiento de pérdida de la investidura de los congresistas”.

Segundo.- Declárase EXEQUIBLE el artículo 4º de dicha Ley, excepto la palabra “común”, que se declara INEXEQUIBLE.

Tercero.- Declárase EXEQUIBLE el artículo 1º de la mencionada Ley, salvo las expresiones “en pleno”, así como “...y la ley, en especial la Ley 5a de 1992 en sus artículos 292 y 298”, contenidas en su texto, y la totalidad de su párrafo, que se declaran INEXEQUIBLES.

Cuarto.- Declárase EXEQUIBLE el artículo 3º de la Ley 144 de 1994, excepto las expresiones “...en pleno dentro de los dos (2) días siguientes a la decisión adoptada por dicha cámara”, las cuales se declaran INEXEQUIBLES.

C-247/95

Quinto.- Declárase INEXEQUIBLE el artículo 5° de la señalada Ley, en su totalidad.

Sexto.- Decláranse EXEQUIBLES los artículos 11 y 12 de la Ley salvo las palabras “en pleno”, que en ambos casos se declaran INEXEQUIBLES.

Séptimo.- Declárase EXEQUIBLE el artículo 17 de la Ley 144 de 1994, salvo el literal c), que se declara INEXEQUIBLE.

Cópiese, notifíquese, comuníquese a quien corresponda, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO, Presidente

JORGE ARANGO MEJIA, Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL, Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, Magistrado
(con salvamento parcial de voto)

CARLOS GAVIRIA DIAZ, Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA, Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

FABIO MORON DIAZ, Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA, Magistrado
(con aclaración de voto)

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO, Secretaría General

**SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO
A LA SENTENCIA No. C-247**
de junio 01 de 1995

Ref.: Expediente D-714

Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 144 de 1994

Demandante: Luis Guillermo Nieto Roa

Magistrado Ponente: Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Considero que el artículo 5o. de la Ley 144 de 1994, no viola la Constitución Política. Por esta razón, con todo respeto me he permitido disentir de la mayoría. Las razones de mi posición se recogen en el salvamento de voto que suscribí en relación con la sentencia C-319 de julio 14 de 1994 de esta Corporación, al cual me remito en su integridad.

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, Magistrado

ACLARACION DE VOTO A LA SENTENCIA No. C-247
de junio 01 de 1995

**RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISION CONTRA
SENTENCIAS DE PERDIDA DE INVESTIDURA -
Término para interponerlo (Aclaración de voto)**

El término de cinco (5) años siguientes a la ejecutoria de las sentencias mediante las cuales haya sido levantada la investidura de un congresista, es un término poco razonable, por cuanto, a su juicio, resulta excesivamente prolongado con relación a otros que, con similares propósitos, están consagrados en la legislación procesal.

En lo que respecta a la exequibilidad parcial del artículo 17 de la Ley 144 de 1994, declarada en la Sentencia de la referencia, el suscrito magistrdo se permite aclarar que, aunque no encuentra razones de fondo para sustentar la inexecutable del llamado "recurso extraordinario especial de revisión" que ella consagra -por cuanto es facultad del legislador establecer modificaciones o adiciones al procedimiento judicial-, encuentra que el término de cinco (5) años siguientes a la ejecutoria de las sentencias mediante las cuales haya sido levantada la investidura de un congresista, es un término poco razonable, por cuanto, a su juicio, resulta excesivamente prolongado con relación a otros que, con similares propósitos, están consagrados en la legislación procesal.

Fecha, ut supra,

VLADIMIRO NARANJO MESA, Magistrado

SENTENCIA No. C-252

de junio 07 de 1995

LIBERTAD DE GESTION - Límites / LIBERTAD DE EMPRESA - Límites / SERVICIO PUBLICO DE EDUCACION

La Constitución garantiza expresamente la libertad de gestión y de empresa de los titulares de establecimientos educativos privados, pero no en términos ilimitados. El principio del pluralismo (C.P. art. 1) - político, ideológico, cultural y religioso - tiene una concreta traducción en materia educativa y a su amparo se introduce en la Constitución un esquema de educación mixta, pública y privada. El elemento de diferenciación y libertad que surge de este principio, resulta, de otro lado, expuesto a la fuerza necesariamente expansiva que se deriva de la calificación constitucional que se da a la educación como "servicio público que tiene una función social"; de la cual emana en favor del Estado poderes de regulación, inspección y vigilancia. En definitiva, la Constitución excluye que la libertad y la opción privada en materia educativa, puedan ser suprimidas, pero obliga a que su contenido y alcance se hagan compatibles con su carácter de servicio público y su función social que se expresan en exigencias y condiciones uniformes y mínimas que impone el Estado.

EDUCACION PUBLICA / EDUCACION PRIVADA

No se discute que la educación privada, bajo ciertos aspectos, puede diferir de la pública. Esta última se imparte con carácter universal y gratuito y carece de toda connotación confesional o religiosa. La educación privada, por lo general, es onerosa y en ella legítimamente se refleja una opción ideológica o religiosa, que ofrece a los padres de familia y a los estudiantes una alternativa frente a la educación estatal, con la que con-

curre y a la que sirve de contrapeso. En este orden de ideas, la educación pública no se presenta como residual o contingente. Por el contrario, los titulares del "derecho-deber" a la educación básica, siempre deben tener la posibilidad de recibir una educación que tenga los atributos de universalidad, gratuidad y aconfesionalidad, sin perjuicio de que eventualmente prefieran la privada. La presencia vigorosa y constante del Estado en el servicio educativo obedece a una exigencia de la Constitución que no lograría su cometido si no garantizara a las personas una adecuada formación que las capacite como sujetos autónomos y libres (libertad), como ciudadanos conscientes y activos (democracia) y como miembros de la comunidad que comparten una posición inicial de igualdad ante las oportunidades de la vida (igualdad).

TRABAJO EN EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO / SALARIO MINIMO

La fijación obligatoria del salario mínimo, evita que su determinación se libre a las fuerzas de la oferta y la demanda, como si el trabajo fuese una mercancía más entre las que ordinariamente se negocia en los mercados. En el Estado social de derecho, el trabajo no es simplemente un factor de la producción. Ante todo, el trabajo es fuente de dignificación de la persona humana, que en ella encuentra ocasión para su cabal realización individual y social y, no menos importante, el principal medio para proveer a la satisfacción de sus necesidades naturales y culturales, lo que explica su doble condición de derecho fundamental y deber, ambos objeto de especial protección por parte del Estado.

SALARIO MINIMO

El establecimiento del salario mínimo vital y móvil expresa una forma específica a través de la cual se concreta la protección especial que el trabajo debe recibir del Estado y de la sociedad. Si la remuneración que el trabajador obtiene no le permite satisfacer las necesidades - materiales, sociales y culturales - que se reputan indispensables para reponer sus energías y, además, llevar una vida social y familiar normal, ella no estará a la altura de la persona humana y no podrá ser reputada digna, pues, dejará de servir como instrumento para construir una existencia libre y valiosa. Atendidas las condiciones particulares de ciertas ocupaciones, oficios o profesiones, la ley puede señalar remuneraciones mínimas aplicables a quienes laboran en ellas. En este caso, se valoran las competencias y destrezas requeridas para desempeñarlas, así como las necesi-

dades de orden material y social que se evidencian en las distintas actividades. La facultad del Estado para imponer la retribución mínima, no se limita a la que se establece por vía general, sino que se extiende a la eventual determinación de salarios mínimos profesionales u ocupacionales.

**PERSONAL DOCENTE PRIVADO - Diferencia Salarial /
PERSONAL DOCENTE PUBLICO - Diferencia salarial**

El promedio de salarios de los maestros privados es inferior al de los maestros públicos. De ahí que, si la política salarial responde a la idea del mínimo vital para la categoría de los docentes, no se logra explicar porqué la remuneración mínima privada es inferior a la pública, si además, como se ha visto, no concurren motivos razonables que expliquen la diferencia de trato. La educación, tanto pública como privada, tiene el carácter de servicio público. Por consiguiente, la materia del salario mínimo de los docentes puede ser objeto de regulación por parte del Estado. Sin embargo, como se deduce de lo expuesto, la ley que define dicho nivel salarial no puede introducir una diferencia de trato que carezca de justificación objetiva y razonable.

Ref.: Expediente No. D-661

Actor: Francisco Javier Giraldo Gómez

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 197 de la Ley 115 de 1994, "por la cual se expide la ley general de educación".

Magistrado Ponente: Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Santafé de Bogotá, D.C., Junio siete (7) de mil novecientos noventa y cuatro (1995).

Aprobada por Acta N°. 21

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

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de constitucionalidad del artículo 197 (parcial) de la Ley 115 de 1994, "por la cual se expide la ley general de educación".

I. TEXTO DE LA NORMA REVISADA

LEY 115 DE 1994

(febrero 8)

EL Congreso de Colombia

DECRETA

(...)

Título X

(...)

Capítulo 2

Régimen laboral y de contratación

(...)

Artículo 197. - Garantía de remuneración mínima para educadores privados. El salario que devenguen los educadores en establecimientos privados no podrá ser inferior al ochenta por ciento (80%) del señalado para igual categoría a quienes laboren en el sector oficial. La misma proporción regirá para los educadores por horas.

(...)"

El aparte subrayado es el que pide el demandante que se declare inequívoco.

II. ANTECEDENTES

1. El ciudadano Francisco Javier Giraldo Gómez demanda la inconstitucionalidad del artículo 197 (parcial) de la Ley 115 de 1994, por medio de la cual se expide la ley general de educación, con base en los siguientes argumentos:

a) La norma "autoriza a los particulares, dueños de verdaderas empresas educativas, para que paguen a los docentes que laboran en sus instituciones, hasta el veinte por ciento (20%) menos de lo que devenguen los docentes vinculados al sector oficial". Con ello vulnera el derecho fundamental a la igualdad, consagrado en el artículo 13 de la Constitución Política, al establecer una diferenciación arbitraria e injustificada entre educadores del sector privado y aquellos del sector oficial.

b) Desconoce el artículo 68 numeral 3° de la Constitución, el cual establece que la enseñanza estará a cargo de personas de reconocida idoneidad ética y pedagógica y que la ley garantiza la profesionalización y dignificación de la actividad docente.

c) Vulnera el derecho fundamental al trabajo, definido en los artículos 25 y 53 inciso segundo de la Constitución Política, al desconocer las garantías esenciales para su pleno ejercicio, como son la igualdad de oportunidades para los trabajadores y la remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo. De otra parte, el artículo acusado vulnera el inciso 5° del mismo artículo constitucional, el cual determina que la ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo, no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores.

d) La norma contradice lo dispuesto en el artículo 143, numeral 1° del Código Sustantivo del Trabajo, que dispone que "a trabajo igual desempeñado en puesto, jornada y condiciones de eficiencia también iguales, debe corresponder salario igual...".

2- . Intervención del Ministerio de Educación Nacional

El señor Francisco Ramírez Infante, actuando como apoderado de la Nación-Ministerio de Educación Nacional, expone las razones por las cuales considera que la norma impugnada debe ser declarada exequible. Sus argumentos son los siguientes:

a) La norma demandada establece una garantía de remuneración mínima para los educadores privados. No fija límites máximos sino mínimos, dentro de los cuales se puede mover el mercado laboral de docentes.

b) La realidad socio-económica del país muestra enormes deficiencias en relación con la oferta de trabajo. El sector privado constituye una fuente de empleo importante para los educadores. En estas circunstancias, el espíritu de la norma no es el de disminuir el ingreso sino justamente lo contrario: evitar que se paguen salarios demasiado bajos. Es muy probable que con la norma acusada hayan mejorado los salarios de los profesores del sector privado.

c) La protección del derecho a la igualdad depende del cumplimiento del contrato de prestación de servicios celebrado entre el docente y la entidad educativa y no resulta violada por el hecho de que se establezca un porcentaje salarial por debajo del cual no se puede contratar.

d) Debe tenerse en cuenta el concepto de libertad de empresa y de propiedad privada que determinan la prestación del servicio educativo privado.

e) La norma pretende mejorar la condición salarial de los docentes privados. Ello se pone en evidencia si se tiene en cuenta el hecho de que la disposición anterior - artículo 4 de Ley 14 de 1971- establecía un tope mínimo de 75% del salario previsto para el sector oficial.

f) "La igualdad no es casuística y milimétrica". Debe evitarse "el empeño en hacer de los ciudadanos colombianos elementos uniformes ceñidos a medidas ideales que en nada sean aplicables a la realidad nacional". Por el contrario, "la igualdad debe entenderse en una dimensión existencial a la que cada cual llega en la medida de su proyecto de vida, de sus aspiraciones, de sus capacidades".

g) El demandante "exige una igualdad utópica y a ultranza. Nada más ajustado a derecho que lo ajustado a la realidad. Las normas inconsecuentes con la realidad son impracticables y terminan siendo injurídicas".

3. Concepto del Viceprocurador

Ante la manifestación de impedimento del titular del Ministerio Público, la que fue aceptada por esta Corporación el 10 de mayo de 1994, es el señor Viceprocurador General de la Nación quien rinde el concepto de rigor.

Tras analizar la normatividad que rige la relación laboral de los docentes no oficiales, el doctor Solano Barcenás solicita que se declare la exequibilidad del artículo demandado. Apoya su pretensión en los siguientes argumentos:

a) No se presenta una violación al derecho a la igualdad por cuanto el legislador contempla dos situaciones diferentes: la de los educadores oficiales y la de los educadores que laboran en el sector privado. En tanto que los salarios de los primeros son establecidos unilateralmente por la Nación, los segundos tienen la posibilidad de pactar libremente su remuneración al negociar con su empleador las condiciones de su contrato de trabajo. Es, por lo tanto, razonable que la ley establezca un trato distinto para cada una de las categorías, en virtud del principio de la igualdad material.

b) La norma demandada lejos de afectar negativamente a los educadores del sector no oficial se constituye en una garantía para sus derechos. El Estado reconoce que los docentes se encuentran en desventaja frente a sus empleadores, de manera que interviene en una relación típicamente privada estableciendo un límite a la libertad contractual. De esta manera se obliga a los establecimientos educativos a respetar un tope mínimo al momento de fijar la remuneración de los educadores, de manera que garantice que éstos reciban un pago acorde con la labor que desempeñan. Así mismo, en relación a la norma preexistente, es mayor la garantía que se otorga a los educadores no oficiales, pues se eleva de un 75 a un 80 el porcentaje de los salarios devengados por los educadores de sector público que debe ser respetado por los establecimientos educativos privados.

c) El primer inciso del artículo 197 no vulnera el derecho al trabajo. El salario mínimo legal protege la situación laboral de los educadores privados.

d) Tampoco se viola la disposición contenida en el artículo 68 de la Constitución. Al establecer un salario mínimo, la norma acusada pretende dignificar la profesión del educador y mejorar su nivel de vida.

III. FUNDAMENTOS

1. La Corte debe analizar si la ley puede establecer para los educadores privados un salario mínimo igual al ochenta por ciento del devengado por los educadores de la misma categoría que laboren en el sector oficial (educadores públicos).

Según el demandante se consagra en la norma una diferenciación arbitraria que viola los artículos 13, 25, 53 y 68 de la C.P. Los defensores de la disposición legal estiman que ella se ajusta a la realidad del país y representa una mejoría histórica para los educadores privados. En todo caso, alegan éstos últimos, se fija sólo un parámetro mínimo que representa una garantía apreciable; lo demás, obedecerá a las características del mercado laboral y a las condiciones de la libertad de empresa y negociación - individual y colectiva - que rigen en el servicio educativo privado.

Varios aspectos deben previamente precisarse: (1) correcta adopción del término de referencia y de comparación; (2) competencia del Estado para fijar un salario mínimo profesional u ocupacional aplicable a los educadores privados; (3) factores que inciden en el establecimiento de un salario mínimo profesional y su relación con la dignidad de la respectiva profesión u oficio; (4) justificación y razonabilidad de una diferencia salarial, en cuanto a la remuneración mínima, entre educadores privados y públicos.

2. La ley vincula el salario mínimo de los educadores privados a un indicador económico que le sirve como término de referencia: la remuneración del educador público de igual categoría. De conformidad con la formula legal, ningún educador privado podrá devengar como salario una suma inferior al ochenta por ciento del emolumento que se haya señalado al educador público perteneciente a una categoría semejante.

La ley puede establecer el salario mínimo de manera monetaria precisa o hacerlo en función de determinados factores, de suerte que se convierta en variable dependiente de éstos últimos. El rigor técnico y la conveniencia de la solución legal, en principio carece de interés constitucional. Cabe concluir que es posible asociar los dos salarios y asignar al de los educadores públicos, la función de servir como término de referencia del de los educadores privados. De hecho, el criterio que en esta ocasión ha empleado el legislador, fue utilizado en el pasado (Artículo 4 de Ley 14 de 1971).

No podría realizarse un juicio de igualdad entre los dos tipos de salarios, como el que propone el demandante, si estas dos entidades, bajo al menos un aspecto relevante, no pudieran ser objeto de comparación. La prueba positiva de que dicho examen puede adelantarse, la suministra la misma disposición acusada. En efecto, su presupuesto está dado por la equivalencia funcional y material de la labor que llevan a cabo ambos docentes. Si no fuera así se tomaría impracticable la equiparación que hace la ley entre los dos tipos de educadores y el término de referencia escogido perdería toda plausibilidad.

3. La fijación de un salario mínimo para los educadores privados por parte del Estado, podría ser vista como una injerencia ilegítima en el ámbito de la libertad de enseñanza (C.P. art. 68). La creación y gestión de establecimientos educativos por particulares, como especificación de esta libertad, parecería incorporar en su núcleo esencial, la facultad de sus titulares para disponer libremente todo lo necesario a su organización y funcionamiento. La libertad de contratación - respetando, desde luego, el salario mínimo legal general -, sería un instrumento indispensable para realizar en la práctica los poderes de gestión y dirección, inherentes a la libertad de enseñanza. Adicionalmente, la libertad de empresa (C.P. art. 333), que incluye el poder de negociar todos los elementos y recursos que son necesarios para su puesta en marcha y desarrollo, brindan sustento a la pretensión de abandonar este aspecto de la contratación laboral a los pactos que celebren establecimientos educativos y educadores.

La Constitución garantiza expresamente la libertad de gestión y de empresa de los titulares de establecimientos educativos privados, pero no en términos ilimitados. El principio del pluralismo (C.P. art. 1) - político, ideológico, cultural y religioso - tiene una concreta traducción en materia educativa y a su amparo se introduce en la Constitución un esquema de educación mixta, pública y privada. El elemento de diferenciación y liber-

quema de educación mixta, pública y privada. El elemento de diferenciación y libertad que surge de este principio, resulta, de otro lado, expuesto a la fuerza necesariamente expansiva que se deriva de la calificación constitucional que se da a la educación como "servicio público que tiene una función social" (C.P. art. 67), de la cual emana en favor del Estado poderes de regulación, inspección y vigilancia. En definitiva, la Constitución excluye que la libertad y la opción privada en materia educativa, puedan ser suprimidas, pero obliga a que su contenido y alcance se hagan compatibles con su carácter de servicio público y su función social que se expresan en exigencias y condiciones uniformes y mínimas que impone el Estado.

No se discute que la educación privada, bajo ciertos aspectos, puede diferir de la pública. Esta última se imparte con carácter universal y gratuito y carece de toda connotación confesional o religiosa. La educación privada, por lo general, es onerosa y en ella legítimamente se refleja una opción ideológica o religiosa, que ofrece a los padres de familia y a los estudiantes una alternativa frente a la educación estatal, con la que concurre y a la que sirve de contrapeso. En este orden de ideas, la educación pública no se presenta como residual o contingente. Por el contrario, los titulares del "derecho-deber" a la educación básica, siempre deben tener la posibilidad de recibir una educación que tenga los atributos de universalidad, gratuidad y aconfesionalidad, sin perjuicio de que eventualmente prefieran la privada. La presencia vigorosa y constante del Estado en el servicio educativo obedece a una exigencia de la Constitución que no lograría su cometido si no garantizara a las personas una adecuada formación que las capacite como sujetos autónomos y libres (libertad), como ciudadanos conscientes y activos (democracia) y como miembros de la comunidad que comparten una posición inicial de igualdad ante las oportunidades de la vida (igualdad).

No obstante las diferencias anotadas entre las dos formas de impartir el servicio educativo, se trata de una prestación que exhibe una esencia común. Sus fines han sido sintetizados por la Constitución de manera general: "con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura" (C.P. art. 67). Por otra parte, independientemente del tipo de educación, la intervención del Estado en la materia asume directrices uniformes: "con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones

necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo (C.P. art. 67)”.

Entre los muchos aspectos de la educación que pueden recibir un tratamiento homogéneo por parte de la ley, cabe mencionar el de la remuneración de los profesores. En primer término, la legislación laboral no interfiere con la libertad de enseñanza cuando, sin exceder su ámbito propio y general, regula los derechos y prestaciones sociales de los docentes privados. En segundo término, la dignificación de la actividad docente (C.P. art. 68-3), objetivo constitucional que cubre ambos sectores de la educación, puede servir de fundamento suficiente a una política que progresivamente se oriente a mejorar las condiciones salariales de los maestros. La Corte entiende que no existe una automática relación de causalidad entre el incremento salarial y la calidad de la educación o la dignificación de la actividad docente, pues, en realidad, intervienen variados factores que deben ser considerados en su conjunto. No obstante, uno de ellos, sin duda, es el mejoramiento de sus remuneraciones en cuanto éstas expresan en cierto modo la importancia y reconocimiento que en cada momento histórico la sociedad concede a su actividad.

4. La fijación obligatoria del salario mínimo, evita que su determinación se libre a las fuerzas de la oferta y la demanda, como si el trabajo fuese una mercancía más entre las que ordinariamente se negocia en los mercados. En el Estado social de derecho, el trabajo no es simplemente un factor de la producción. Ante todo, el trabajo es fuente de dignificación de la persona humana, que en ella encuentra ocasión para su cabal realización individual y social y, no menos importante, el principal medio para proveer a la satisfacción de sus necesidades naturales y culturales, lo que explica su doble condición de derecho fundamental y deber, ambos objeto de especial protección por parte del Estado.

5. El establecimiento del salario mínimo vital y móvil (C.P. art. 53) expresa una forma específica a través de la cual se concreta la protección especial que el trabajo debe recibir del Estado y de la sociedad. Si la remuneración que el trabajador obtiene no le permite satisfacer las necesidades - materiales, sociales y culturales - que se reputan indispensables para reponer sus energías y, además, llevar una vida social y familiar normal, ella no estará a la altura de la persona humana y no podrá ser reputada digna, pues, dejará de servir como instrumento para construir una existencia libre y valiosa.

En cada momento histórico, tomando en consideración entre otros elementos de evaluación, el nivel general de precios, el Estado debe precisar el menor salario que puede pagarse a los trabajadores. Por debajo de la suma que se indique, resulta comprometida la existencia y la dignidad del trabajador y, por lo tanto, el patrono que lo haga, violará la ley y traspondrá el umbral de la explotación humana.

6. Atendidas las condiciones particulares de ciertas ocupaciones, oficios o profesiones, la ley puede señalar remuneraciones mínimas aplicables a quienes laboran en ellas. En este caso, se valoran las competencias y destrezas requeridas para desempeñarlas, así como las necesidades de orden material y social que se evidencian en las distintas actividades. La facultad del Estado para imponer la retribución mínima, no se limita a la que se establece por vía general, sino que se extiende a la eventual determinación de salarios mínimos profesionales u ocupacionales (C.P. art. 53). En primer término, el tenor de la atribución admite tanto el ejercicio general como el especial de la competencia estatal. En segundo término, la protección del trabajo, bajo esta modalidad de señalamiento de un salario mínimo, no se agota con la que pueda hacerse por vía general y que, en el país, de otro lado, sólo se define con base en la situación de los obreros no calificados. Finalmente, la existencia de varias categorías de empleos, según ocupaciones y profesiones, más o menos exigentes en términos de aptitudes y preparación, las que se proyectan en una pluralidad de necesidades de diferente naturaleza, obligan al Estado, en aras del principio de igualdad (C.P. art. 13), a introducir diferentes salarios mínimos de acuerdo con las notas peculiares de la actividad laboral de que se trate.

7. La ley examinada se ocupa del salario mínimo de los docentes privados. A juicio de la Corte, la decisión del legislador - sin aludir a su cuantía - se encuentra plenamente justificada. El ingreso al servicio educativo y la permanencia y progreso en el mismo, demandan un personal especialmente calificado desde el punto de vista académico. El papel destacado que una comunidad sana le asigna a maestros y profesores, deriva para éstos en un cúmulo de mayores necesidades sociales y culturales que satisfacer. De otro lado, se hacen visibles elementos, formas y pautas de conducta singulares ligados a nociones de decoro y estima social. En definitiva, la situación de los maestros y profesores, desde el punto de vista del salario mínimo, es distinta de la de los obreros no calificados. Es, por lo tanto, apenas justo y consulta el principio de igual-

dad, que respecto de estos servidores de la sociedad se establezca un salario mínimo profesional.

8. Habiendo concluido la Corte que es justo y razonable que se aplique al maestro un salario mínimo profesional, con lo cual no se vulnera el principio de igualdad ni se discrimina al asalariado común, representado en Colombia por el obrero no calificado, el análisis debe proseguir con el fin de precisar si el docente privado, a su turno, es indebidamente tratado en relación con el docente público de categoría equivalente, en vista de que la remuneración mínima del primero es inferior en un 20% respecto de la de este último.

8.1. Podría sostenerse que la diferencia de trato, se deriva de la diversa naturaleza del empleador, público en un caso y privado en el otro. Acorde con esta circunstancia, se observan ciertamente notorias disimilitudes que son congruentes con las características propias de los diversos vínculos jurídicos. No obstante, para los efectos de la fijación del salario mínimo, el carácter público o privado del empleador, carece de relevancia. Las necesidades materiales y de otro orden, que son objeto de consideración al establecer la magnitud del salario mínimo, son iguales para los maestros, con prescindencia de que su empleador sea público o privado. Las mismas razones que sustentan un determinado nivel salarial, se extienden al otro. A este respecto, es oportuno reiterar la doctrina de esta Corporación:

“En tratándose del trabajo, el artículo 53 se refiere a una de las aplicaciones concretas del artículo 13: **la igualdad de oportunidades para los trabajadores**. Esta igualdad implica que el trabajador, en lo relativo a su retribución, depende de sus habilidades y de la labor que desempeña, y no de las condiciones o circunstancias de su patrono. Este es el fundamento de una de las máximas del derecho laboral: **a trabajo igual, salario igual**.

En conclusión, **la Constitución no autoriza el que la condición o las circunstancias particulares del patrono se conviertan en factores de tratos desiguales, en perjuicio de los trabajadores**” (Corte Constitucional sentencia C-51 de 1995 Magistrado Ponente Dr. Jorge Arango Mejía).

8.2 Podría aducirse que las calidades y el desempeño de los maestros y profesores públicos difieren de los que se pueden afirmar de los privados. Al respecto pueden plantearse diferencias en aspectos decisivos -

títulos, méritos, experiencia, investigaciones, reconocimientos, etc -, que necesariamente influyen en la escala salarial. Este argumento, considera la Corte, no puede prosperar frente a la premisa en la que se asienta la ley, la cual se basa en la existencia de semejanzas entre los docentes de ambos sectores, que legítimamente pueden servir para fundar juicios de equivalencia categorial. Con otras palabras, la ley no equipara automática e integralmente a los maestros públicos y privados. Por el contrario, obliga a precisar las calidades de unos y otros, pues, sólo así puede constatarse si pertenecen o no a una categoría sustancial común.

8.3 No es posible alegar que la actividad de los docentes públicos difiere de la privada. En esas condiciones la ley perdería todo sustento lógico. La posibilidad de construir equivalencias categoriales, en efecto, supone una actividad de fondo materialmente semejante: el servicio público de la educación. Un establecimiento educativo privado puede tener un determinado ideario y conformarse alrededor de un proyecto ideológico definido por sus fundadores que lo distingue de los otros; sin embargo, sus rasgos no modifican ni alteran la labor esencialmente educativa de los docentes encargados de realizarlo.

8.4 Finalmente, la diferencia de trato podría sustentarse en el hecho de que la remuneración de los docentes públicos es única, en tanto que la de los privados tiene un extremo mínimo que fija la ley y uno máximo que determinan las partes mediante el contrato, en cierta medida influido por el mercado. Esta tesis tendría validez si independientemente del mecanismo del señalamiento público de salarios - que en su ámbito necesariamente es unilateral -, su monto no respondiese exclusivamente a la idea de satisfacer las necesidades materiales y sociales básicas de los docentes públicos y sí, de otra parte, el promedio de los emolumentos privados superare el nivel del salario mínimo establecido en la ley. Empero, es un hecho público y notorio que la política salarial del Estado en este campo, se ha limitado por lo general a mantener un nivel de ingresos que les permita a los docentes públicos subvenir a sus necesidades básicas y paliar, en lo posible, los efectos adversos de la inflación.

Por otro lado, el promedio de salarios de los maestros privados es inferior al de los maestros públicos. De ahí que, si la política salarial responde a la idea del mínimo vital para la categoría de los docentes, no se logra explicar porqué la remuneración mínima privada es inferior a la pública, si además, como se ha visto, no concurren motivos razonables que expliquen la diferencia de trato. La educación, tanto pública como privada, tiene el carácter de servicio público (CP art. 67). Por consiguien-

te, la materia del salario mínimo de los docentes puede ser objeto de regulación por parte del Estado. Sin embargo, como se deduce de lo expuesto, la ley que define dicho nivel salarial no puede introducir una diferencia de trato que carezca de justificación objetiva y razonable.

A juicio de la Corte, la norma viola el artículo 13 de la C.P. y, por tanto, será declarada inexecutable.

III. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional

RESUELVE:

Primero.- Declarar **INEXEQUIBLE** la expresión "ochenta por ciento (80%) del" del artículo 197 de la Ley 115 de 1994, "por la cual se expide la ley general de educación".

Notifíquese, cópiese, comuníquese al Presidente de la República y al Presidente del Congreso, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO, Presidente

JORGE ARANGO MEJIA, Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL, Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ, Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, Magistrado

FABIO MORON DIAZ, Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA, Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA, Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO, Secretaria General

LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que los Magistrados Doctores HERNANDO HERRERA VERGARA y ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, no firman la presente sentencia, en razón de encontrarse en comisión oficial en el exterior, debidamente autorizados por la Sala Plena de la Corporación.

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO, Secretaria General

SENTENCIA No. C-253

de junio 07 de 1995

LEY ORGANICA - Improcedencia

La Corte en sus fallos ha señalado que las Leyes Orgánicas que contempla la Constitución, corresponden únicamente a las que indica el artículo 151 de la C.P., entre las que no se encuentra enumerada ninguna "Ley Orgánica sobre parafiscalidad".

CUOTA DE FOMENTO GANADERO - Determinación

La determinación de la cuota de fomento ganadero ha dado lugar a dificultades de interpretación. Es evidente que, si éstas son insuperables, la norma es inexecutable, pues la ley debe fijar de manera clara e inequívoca los elementos de la obligación tributaria. Las leyes tributarias, como cualesquiera otras, puede suscitar variados problemas interpretativos en el momento de su ejecución y aplicación, lo cual no puede de suyo acarrear su inexecutable. Sin embargo, si éstos se tornan irresolubles, por la oscuridad invencible del texto legal que no hace posible encontrar una interpretación razonable sobre cuáles puedan en definitiva ser los elementos esenciales del tributo, se impone concluir que los mismos no fueron fijados y que, en consecuencia, la norma vulnera la Constitución. Toda persona está obligada a pagar los tributos que la ley le imponga, pero la ley no puede exigirlos si ella no atina a decir - en general - quién lo debe hacer y por qué.

**CUOTA DE FOMENTO LECHERO - Sujeto pasivo /
CUOTA DE FOMENTO GANADERO - Sujeto pasivo**

Si el sujeto pasivo de la cuota lechera es el productor de leche, no se ve por qué la cuota ganadera no vaya a recaer sobre el productor de ganado. La contribución parafiscal, de otro lado, alimenta un fondo cuya actividad beneficia, en primer término, al productor de ganado, que por lo tanto no debería excluirse del gravamen. La ley expresamente enuncia la naturaleza parafiscal del gravamen y sobre esa base estructura un delicado balance entre la carga que se impone y el provecho que se deduce del fondo, todo lo cual quedaría ayuno de sustento si se suprimiera la cuota ganadera (fuente de recursos) y no se impusiera ésta al productor de ganado (beneficiario del fondo). En fin, si la venta de leche, es el indicador de riqueza y de actividad, tomado en cuenta por el legislador para imponer la cuota de fomento lechero destinada al fomento del mismo sector, el correlativo indicador en la ganadería lo es la venta y sacrificio de ganado, operaciones a las cuales está íntimamente ligado el productor.

CUOTA DE FOMENTO GANADERO - Hecho generador

El hecho generador de la cuota de fomento ganadero está dado por el sacrificio del ganado y corre a cargo de su productor. El sacrificio de ganado es considerado por la ley como una manifestación material externa del cambio de activos que se ha producido en la esfera del productor (dinero a cambio de ganado). El hecho imponible - cambio de activos - que se realiza o verifica efectivamente al configurarse el denominado hecho generador de la obligación tributaria - en este caso el sacrificio del ganado -, está a su turno vinculado con la condición económica de productor de ganado que, obviamente, por ser beneficiario directo del destino de la contribución parafiscal, debe asumir la carga que le corresponde en proporción a la cabezas de ganado finalmente sacrificadas.

CUOTA DE FOMENTO GANADERO / IMPUESTO DE DEGÜELLO

La cuota de fomento ganadero, no obstante que se causa en el momento del sacrificio del ganado que obra por tanto como su hecho generador, tiene características propias que lo diferencian del impuesto sobre degüello. El sujeto activo es la Nación-Fondo Nacional del Ganado, al paso que en el de degüello lo es el departamento. El sujeto pasivo de la

cuota ganadera es el productor y no la persona que sacrifica el ganado. El impuesto sobre degüello, pretende crear un renta departamental, en tanto que la cuota de fomento ganadero se orienta a la creación de un fondo al servicio del sector ganadero. No existe, pues, coincidencia o superposición, entre estos dos tributos. Empero, debe precisarse que las manifestaciones de la riqueza y de la capacidad contributiva son múltiples, y a pesar de la unicidad de la fuente, diversos tributos recaen sobre ellas ya sea bajo la forma de ingresos, gastos, transacciones o patrimonio. Cosa distinta es que una sobre-imposición tributaria, por su extrema severidad, pueda resultar inequitativa (C.P. art. 363), lo que en este caso no ocurre y, además, deberá comprobarse en cada situación concreta.

CARGAS PUBLICAS - Equilibrio en el reparto

Desde el punto de vista jurídico el deudor de la obligación tributaria por concepto de la cuota de fomento lechero y ganadero es el productor. Todo tributo, en mayor o en menor medida, puede ser susceptible de ser trasladado a otras personas o sujetos económicos, que terminan por soportar su carga tributaria. Este aspecto debe ser tomado en cuenta por el legislador a fin de equilibrar el reparto de las cargas públicas y, primordialmente, para fundar efectivamente el sistema tributario en los principios de equidad, eficiencia y progresividad. En el plano constitucional el control de estos principios se torna imperativo cuando resulta evidente y manifiesto su quebrantamiento.

RECURSOS PARAFISCALES / PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA

La parafiscalidad se basa en la pretensión básica de que los sujetos gravados, en últimas, terminan siendo los sujetos beneficiados con el gravamen. Violaría la equidad del sistema tributario, que la parafiscalidad se construyera a partir del sacrificio de personas o grupos que no se conciben en la ley que la instituye como sujetos beneficiarios de la misma. En el presente caso, desde el punto de vista jurídico, el deudor de la obligación tributaria por concepto de la cuota de fomento ganadero y lechero, es el productor. Si bien no se descarta la posibilidad de que se produzca materialmente un traslado total o parcial del importe de la contribución, los contribuyentes "de facto", se localizan dentro del mismo sector ganadero, que como se ha visto es globalmente el beneficiario del gravamen parafiscal establecido. Luego, no se presenta una manifiesta ni

aparente violación al principio de equidad tributaria. Finalmente, en lo que tiene que ver con la incidencia de la contribución respecto del mercado, no existen evidencias de que exista por parte de los productores un grado de control de la oferta que les permita controlar unilateralmente el precio.

Ref.: Expediente N° D-687-685 Acumulados

Actores: Fernando Peláez Arango y Hector Sánchez Triana.

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 1°, 2° inciso primero y parágrafo 2° y 6° literal a) de la Ley 89 de 1993 "Por la cual se establece la cuota de fomento ganadero y lechero y se crea el Fondo Nacional del Ganado"

Magistrado Ponente: Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Santafé de Bogotá, D.C., Junio siete (7) de mil novecientos noventa y cinco (1995)

Aprobado por Acta N° 21

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

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

Ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de constitucionalidad contra los artículos 1°, 2° inciso primero y parágrafo 2° y 6° literal a) de la Ley 89 de 1993 "Por la cual se establece la cuota de fomento ganadero y lechero y se crea el Fondo Nacional del Ganado"

I. TEXTO DE LA NORMA DEMANDADA**LEY 89 DE 1993**

(Diciembre 10)

“Por la cual se establece la cuota de fomento ganadero y lechero y se crea el Fondo Nacional del Ganado”

El Congreso de Colombia

Decreta

Artículo 1°.- La contribución parafiscal para el fomento del sector ganadero y lechero se ceñirá a las condiciones estipuladas en la presente ley, en los términos del numeral 12 del artículo 150 de la Constitución Nacional.

Artículo 2°.- Cuota de Fomento Ganadero y Lechero. Establécese la cuota de fomento ganadero y lechero como contribución de carácter parafiscal, la cual será equivalente al 0.5% sobre el precio del litro de leche vendida por el productor y al 50% de un salario diario mínimo legal vigente por cabeza de ganado al momento del sacrificio.

Parágrafo 1°.- Las cooperativas de leche quedan exentas del recaudo de esta contribución cuando la originen en compras de leche a los productores cooperados. Sin embargo, mediante decisión de su Consejo Administrativo podrán participar en la mencionada contribución para fines previstos en esta ley.

Parágrafo 2°.- En caso de que el recaudo que deba originarse en el sacrificio de ganado, ofrezca dificultades, autorízase al Ministerio de Agricultura, previa concertación con la Junta Directiva del Fondo Nacional del Ganado, para que reglamente el mecanismo o procedimiento viable, con el fin de evitar la evasión de la cuota en aquellos lugares donde no existan facilidades para su control y vigilancia.

Artículo 3°.- Fondo Nacional del Ganado. Créase el Fondo Nacional del Ganado, para el manejo de los recursos provenientes del recaudo de la Cuota de Fomento Ganadero y Lechero, el cual se

ceñirá a los lineamientos de políticas del Ministerio de Agricultura para el desarrollo del sector pecuario.

El producto de las Cuotas de Fomento se llevará en una cuenta especial bajo el nombre de Fondo Nacional del Ganado, con destino exclusivo al cumplimiento de los objetivos previstos en la presente ley.

Artículo 4°.- Objetivos. Los recursos del Fondo Nacional del Ganado, se utilizarán preferencialmente en:

1. La comercialización de carne y leche destinada a los estratos sociales de medianos y bajos ingresos.
2. El apoyo a la exportación de ganado, carne y leche.
3. Cofinanciar la inversión en infraestructura física y social complementaria en zonas productoras.
4. La investigación científica y tecnológica y la capacitación en el sector pecuario.
5. La asistencia técnica, la transferencia de tecnología y la capacidad para incrementar la productividad en la industria ganadera.
6. La promoción de cooperativas cuyo objeto sea beneficiar a los productores y consumidores.
7. La financiación de programas y proyectos de fomento ganadero desarrollado por los fondos ganaderos con interés de fomento.
8. Efectuar aporte de capital en empresas de interés colectivo dedicadas a la producción, comercialización e industrialización de insumos y productos del sector pecuario.
9. La organización de industrias con sistemas eficientes de comercialización que permitan en ciertos casos subsidiar los precios de la carne y la leche, alimentos concentrados, subproductos de la carne y la leche, para los consumidores de bajos ingresos.

10. Los demás programas que, previa aprobación de la Junta Directiva del Fondo, procuren el fomento de la ganadería nacional y la regulación de los precios de los productos.

Parágrafo 1°. El fondo deberá destinar, por lo menos un 10% de sus ingresos al fomento del consumo de leche y carne en favor de los sectores de bajos ingresos.

Parágrafo 2°. Los programas de investigación se realizarán con las corporaciones mixtas que hacen parte del sistema nacional de ciencia y tecnología.

Artículo 5°.- Junta Directiva. La Junta Directiva estará conformada así:

- 1°. El Ministro de Agricultura o su Delegado, quien la presidirá.
- 2°. Un representante de la Asociación Nacional de Productores de Leche -ANALAC -.
- 3°. Un representante de las Cooperativas que decidan participar en el fondo.
- 4°. El Gerente General del Instituto Colombiano Agropecuario - ICA - o su delegado.
- 5°. El Presidente de la Federación Colombiana de Ganaderos - FEDEGAN -.
- 6°. Un representante de la Unión Nacional de Asociaciones Ganaderas - UNAGA -.
- 7°. Un representante de la Federación Nacional de Fondos Ganaderos -FEDEFONDOS-.
- 8°. Dos representantes elegidos por la Junta Directiva de la Federación Colombiana de Ganaderos - FEDEGAN -, uno escogido del sector de carne y otro del sector lechero.
- 9°. Un representante de los pequeños ganaderos, nombrados por el Ministro de Agricultura, de ternas presentadas por las Asociaciones Agrarias Campesinas.

Parágrafo 1°. La Junta Directiva del Fondo deberá constituir Comités Asesores, integrados por representantes de las diversas actividades conexas con la producción ganadera.

Artículo 6°.- Recaudo. El recaudo de la Cuota de Fomento señalada en el artículo segundo, será efectuado por las siguientes entidades o empresas:

a). La cuota correspondiente por cabeza de ganado, al momento del sacrificio, será recaudada por los mataderos públicos o privados y donde éstos no existan, por las Tesorerías Municipales en el momento de expedir la guía o permiso de sacrificio”.

b). La cuota correspondiente al precio de litro de leche, será recaudada por las personas naturales o jurídicas que le compren a los productores y/o la procesen en el país.

Parágrafo. Los recaudadores de la cuota mantendrán dichos recursos en una cuenta separada y están obligados a depositarlos, dentro de los diez (10) primeros días del mes siguiente al recaudo, en la cuenta especial denominada “Fondo Nacional del Ganado”.

De acuerdo con la Ley 6a de 1992 en su Artículo 114 el auditor interno del Fondo Nacional del Ganado, podrá efectuar visitas de inspección a los libros de contabilidad de las empresas y entidades recaudadoras con previo visto bueno del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para asegurar el debido pago de la Cuota de Fomento prevista en esta ley.

Artículo 7°.- Administración. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Agricultura, contratará con la Federación Colombiana de Ganaderos -FEDEGAN -, la administración y recaudo final de las Cuotas de Fomento Ganadero y Lechero.

El respectivo contrato administrativo deberá tener una duración no inferior a diez (10) años, y en el cual se dispondrá lo relativo al manejo de los recursos, la definición y ejecución programas y proyectos, las facultades y prohibiciones de la entidad administradora y demás requisitos y condiciones que se requieren para el cumplimiento de los objetivos legales, así como la contraprestación por

la administración de las cuotas, cuyo valor será el cinco por ciento (5%) del recaudo anual.

Parágrafo. La Junta Directiva del Fondo, podrá aprobar contratos de planes, programas y proyectos específicos con otras agremiaciones, cooperativas y fondos ganaderos del sector que le presente la administración del Fondo o cualquiera de los miembros de la Junta Directiva.

Artículo 8°.- Plan de Inversiones y Gastos. La Entidad Administradora del Fondo Nacional del Ganado elaborará anualmente el plan de inversiones y gastos por programas y proyecto para el año siguiente, el cual solo podrá efectuarse una vez haya sido aprobado por la Junta Directiva del Fondo con el voto favorable del Ministerio de Agricultura.

Los recursos del Fondo Nacional del Ganado se destinarán a desarrollar programas y proyectos en ganadería de carne y de leche en proporción a los recursos correspondientes, a las cuotas por ganado al momento del sacrificio, y por litro de leche, respectivamente. Así mismo, propendrá por una adecuada asignación regional de recursos entre las distintas zonas productoras.

Artículo 9°.- Activos del Fondo. Los activos que se adquieran con los recursos del Fondo, deberán incorporarse a una cuenta especial del mismo. En cada operación deberá quedar establecido que el bien adquirido hace parte del Fondo, de manera que, en caso de que éste se liquide, todos los bienes, incluyendo los dineros del Fondo que se encuentren en cajas o en bancos, una vez cancelados los pasivos, queden a disposición del Gobierno Nacional.

Artículo 10°.- Vigencia del Recaudo. Para que puedan recaudarse las Cuotas de Fomento Ganadero y Lechero, establecidas por medio de la presente Ley, es necesario que estén vigentes los contratos entre el Gobierno Nacional y la entidad administradora del Fondo.

Artículo 11°.- Vigilancia Administrativa. El Ministerio de Agricultura hará el seguimiento y evaluación de los programas y proyectos, para lo cual la entidad administradora del Fondo Nacional del Ga-

nado, deberá rendir semestralmente informe con relación a los recursos obtenidos y su inversión.

Con la misma periodicidad, la entidad administradora remitirá a la Tesorería General de la República un informe sobre el monto de los recursos de las cuotas recaudadas en el semestre anterior, sin perjuicio de que tanto el Ministerio de Agricultura como la Tesorería puedan indagar sobre tales informes en los libros y demás documentos que sobre el Fondo guarde la entidad administradora.

Artículo 12°.- Control Fiscal. La entidad administradora del Fondo Nacional del Ganado, rendirá cuentas a la Contraloría General de la República sobre la inversión de los recursos. Para el ejercicio del control fiscal requerido la Contraloría adoptará los sistemas adecuados.

Artículo 13°.- Multas y Sanciones. El Gobierno podrá imponer multas y sanciones por la mora o la defraudación en el recaudo y consignación de las cuotas de fomento prevista en esta Ley, sin perjuicio de las acciones penales y civiles a que haya lugar.

Artículo 14°.- La presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las demás disposiciones que le sean contrarias.

II. ANTECEDENTES

Preliminares

1. El Congreso de la República expidió la Ley 89 de 1993, publicada en el Diario Oficial N° 41.132 de Diciembre 10 de 1993.
2. El ciudadano Fernando Peláez Arango instauró demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 89 de 1993 en su integridad, y en subsidio contra el artículo 2° (parcial) y el artículo 6° (parcial), por considerar que la ley, o las normas citadas, violan los artículos 150-12 y 338 de la C.P. Este proceso fue radicado bajo el número D-685.
3. El ciudadano Héctor Sánchez Triana presentó demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 1°, 2° (parcial) y 6° (parcial) de la Ley 89 de 1993. Considera que las normas acusadas violan los artículos 150-12 y

95 de la C.P. La demanda fue radicada con el número D-687, y acumulada al D-685, adecuado con la decisión de la Sala Plena de la Corporación de agosto 18 de 1994.

4. Los ciudadanos Jaime Vidal Perdomo, designado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, José Raimundo Sojo Zambrano, designado por la Federación Nacional de Ganaderos - FEDEGAN -, y Jorge Visbal Martelo, presidente de la Federación Nacional del Ganaderos - FEDEGAN -, presentaron escritos de defensa de las normas acusadas. El ciudadano José Libardo López Montes, presentó memorial en que solicita a la Corte se inhíba de fallar de fondo. Extemporáneamente, Manuel Duglás Avila Olarte, por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público-Nación, presentó escrito en el que impugna los cargos de las demandas.

5. El Procurador General de la Nación solicitó a la Corporación que aceptara su impedimento para conocer del proceso de la referencia, toda vez que se desempeñaba como Senador de la República al momento del trámite de la Ley 89 de 1993. Aceptado el impedimento, se remitió el proceso al Viceprocurador General de la Nación, quien rindió concepto en favor de la exequibilidad de las normas acusadas.

6. Para una mayor claridad expositiva, se resumirán, en primer término, los cargos que los actores endilgan a las normas acusadas y, en segundo término, se introducirán las tesis y argumentaciones del Ministerio Público y de los intervinientes.

III- FUNDAMENTOS

1.- Primer cargo de inconstitucionalidad (C.P. art. 150-12).

La Ley 89 de 1993, se dictó sin antes haberse expedido la Ley Orgánica a que se refiere el numeral 12 del artículo 150 de la C.P., y en la que se deben establecer los casos y condiciones para la imposición excepcional de contribuciones parafiscales. El artículo 151 de la C.P. sólo menciona algunos casos de Leyes Orgánicas y no incluye, por ende, una lista taxativa de este tipo de normas. Así, por ejemplo, las Leyes Orgánicas a que aluden los artículos 142 y 288 de la C.P., no aparecen enunciadas en el artículo 151 de la Carta.

La Ley Orgánica que regule el sistema de las contribuciones parafiscales, de otra parte, es necesaria, para evitar que esta suerte de contribuciones que es excepcional se convierta en general y a ella apelen indiscriminadamente todos los gremios y asociaciones para financiar sus proyectos a costa del ciudadano - que terminaría pagando una doble tributación - y de la unidad fiscal del Estado. De hecho, dicha ley existe y corresponde a la Ley 101 de 1993 que regula de manera general las contribuciones parafiscales y agropecuarias en su capítulo V (arts. 29-35).

En la citada ley se “indica que todas las contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras existentes antes de la vigencia de la Constitución de 1991, quedan sujetas a lo ordenado por la Ley 101 de 1993, es decir que no considera posible la existencia de contribuciones parafiscales con posterioridad a la Constitución de 1991, debido a que no existía una Ley Orgánica que fijara las reglas para establecerlas”.

Posición del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

En el artículo 151 de la C.P., se contiene de manera taxativa el elenco de Leyes Orgánicas a las cuales se sujeta la actividad legislativa. La regla general, corresponde a la expedición de las Leyes Ordinarias; la excepción, a las Leyes Orgánicas, y como tal debe interpretarse de manera restrictiva.

La Ley 101 de 1993 no tiene el carácter de Ley Orgánica ni ello se desprende de su trámite legislativo. De otro lado, sus disposiciones lejos de contraponerse, son coincidentes.

Posición del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

“La regla son las Leyes Ordinarias. Las leyes de superior o especial categoría son la excepción, y como tal deben ser expresamente calificadas por el órgano constituyente (...). Justamente por esa superior y limitante condición de las Leyes Orgánicas no resultan de la interpretación sino de la concreta denominación del constituyente”. La jurisprudencia, de otra parte, no ha supeditado la leyes sobre contribuciones parafiscales, a la previa expedición de una Ley Orgánica en esa materia.

La Ley 101 de 1993, lejos de ser la norma orgánica que postula el demandante, se limita a dar pautas complementarias a las leyes que esta-

blezcan contribuciones parafiscales y en sus artículos 29 a 35 se adoptan diversas disposiciones sobre los gravámenes de ese tipo ya existentes.

Posición de la Federación Nacional de Ganaderos-FEDEGAN (escritos presentados por los doctores José Raimundo Sojo Zambrano y Jorge Visbal Martelo)

El numeral 12 del artículo 150 de la C.P., al señalar que la ley establecerá los “casos” y “condiciones” para las contribuciones fiscales, hace alusión a la ley específica para cada caso, tomando en consideración sus condiciones propias, “lo que no podría satisfacer una Ley Orgánica que impusiera normas idénticas a todas las cuotas de fomento”. En este contexto, “la excepcionalidad hace relación a la materia que afecta la contribución parafiscal, para significar que ésta debe ser excepcional, y no general”.

Las leyes orgánicas son únicamente las que la Constitución enuncia y su función se circunscribe a disponer procedimientos especiales a fin de sistematizar ciertos campos de la función legislativa. A estas leyes, según la Constitución, no se sujetan las contribuciones parafiscales.

Concepto del Viceprocurador

La Constitución no ha previsto la existencia de una Ley Orgánica de la parafiscalidad. Las leyes ordinarias constituyen la regla general, de ahí que las leyes de rango superior (orgánicas y estatutarias) deban entenderse de manera restringida y ser calificadas como tales por la Carta. El artículo 151 de la Constitución no contempla la parafiscalidad como materia de Ley Orgánica. Esta interpretación es compartida por la Corte Constitucional y el Congreso de la República.

Consideraciones de la Corte Constitucional

1. La Corte en sus fallos ha señalado que las leyes orgánicas que contempla la Constitución, corresponden únicamente a las que indica el artículo 151 de la C.P., entre las que no se encuentra enumerada ninguna “Ley Orgánica sobre parafiscalidad”. El cargo, de entrada, no prospera. La ley que en desarrollo de la atribución del Congreso consignada en el artículo 150-12, imponga una determinada contribución parafiscal, definirá directamente los casos y condiciones en que se aplica, sin necesidad

de supeditarse a los dictados generales de una supuesta ley marco en la materia, requisito éste que la Corte reputa inexistente.

En su sentencia C-025 de 1993, la Corte Constitucional, en punto a leyes especiales y procedimientos agravados para su aprobación, sostuvo un criterio restrictivo que ahora se reitera. En esa oportunidad se expresó:

“El principio democrático obliga a interpretar restrictivamente los procedimientos especiales que aparejan mayorías calificadas y que, en cierta medida, petrifican el ordenamiento jurídico e impiden el desarrollo de un proceso político librado al predominio de la mayoría simple, que garantiza cabalmente su libertad y apertura”.

En otra ocasión, refiriéndose a las leyes orgánicas, la Corte señaló:

“La importancia de estas leyes es la que justifica que sean limitadas sólo a los temas que le asigne la Constitución y que requieran, para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de una y otra cámara, de acuerdo con lo previsto en la norma fundamental citada” (Corte Constitucional, sentencia C-337 de 1993. MP Dr. Vladimiro Naranjo Mesa).

2. La Ley 101 de 1993, relativa al desarrollo agropecuario y pesquero, es una Ley Ordinaria, cuya expedición en ningún sentido tiene consecuencias sobre la constitucionalidad de la ley demandada. El hecho de que con anterioridad a la Ley 89 de 1993, no se hubiese dictado una ley general sobre la parafiscalidad, por no ser ello necesario ni preverse así en la Constitución, no genera vicio alguno de inexequibilidad para aquélla. La circunstancia de que con posterioridad a su expedición, una Ley Ordinaria - como es el caso de la Ley 101 de 1993 - se ocupe de ciertos aspectos comunes a las contribuciones agropecuarias y pesqueras, tampoco comporta para la ley examinada ninguna consecuencia de orden constitucional. A lo sumo, puede presentarse entre las dos leyes el fenómeno de la derogación. Empero, este es un asunto ajeno a la competencia de esta Corte.

2.- Segundo cargo de inconstitucionalidad (C.P. art. 338)

La ley no determina directamente el sujeto pasivo de la contribución ni precisa con claridad el hecho gravable. Si bien señala el monto de la

cuota a cargo del productor de leche, “en cuanto a la cuota de la carne no establece sujeto pasivo de la contribución”, lo que repercute en que el gravamen parafiscal resulte cancelado por una categoría diferente de la de los productores de carne (Ley 89 de 1993, arts. 2 y 6) y, de otra parte, que se desvirtúe el sentido de esta particular modalidad impositiva. En efecto, la contribución termina siendo pagada no por el ganadero (la persona que se dedica a la actividad de criar, levantar y cebar el ganado) ni por el comercializador (persona que compra directamente el ganado en finca o las comisionistas en ferias o subastas) sino por el carnicero (comprador final del ganado y quien procede a su sacrificio, previo el pago del impuesto de degüello y la faenada). Este último, a través del precio, traslada al consumidor, el importe de la contribución. De este modo, personas ajenas a los beneficiarios del Fondo Nacional del Ganado (Ley 89 de 1993, arts. 3 y 4), son los que asumen en últimas la carga de la tributación que, por ser parafiscal, debería gravar a los miembros del mismo gremio o sector en el que revierte su utilidad. Lo que realmente se ha establecido es, pues, un impuesto indirecto y el incremento del impuesto de degüello.

La ambigüedad de la ley demandada en punto al hecho gravable, impide concluir con certeza si el mismo surge de la condición personal de productor de ganado o de la circunstancia del sacrificio de los semovientes. Si fuere esto último, dada la existencia del impuesto de degüello que recaudan los departamentos, se estaría incurriendo en otra inconstitucionalidad (C.P. art. 95-9) al gravarse doblemente un mismo hecho, con grave daño de la justicia y equidad fiscales.

Posición del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

“Carece de todo sustento lógico sostener que la contribución creada legalmente como parafiscal, se transforme en un impuesto”. En primer término, la contribución exhibe las notas típicas de un gravamen parafiscal. En segundo término, la intención del legislador fue diáfananamente la de establecer una parafiscalidad. En tercer término, el sector ganadero mirado como sistema y no como agregado inconexo, cobija a las personas que comercializan la carne. La contribución grava y beneficia a todo el gremio ganadero.

No puede configurarse doble tributación. En la contribución parafiscal el sujeto pasivo es el sector ganadero; el hecho gravable, la actividad ganadera y, finalmente, el sujeto pasivo, la Nación, en beneficio del sec-

tor ganadero y lechero. En tanto que en lo que respecta al impuesto de degüello, éstos elementos en su orden son: la persona que sacrifica ganado; el degüello en sí mismo; el departamento.

Posición del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

Si bien en el artículo 2 de la ley, la contribución se impone al productor de ganado, puesto que es el único agente económico que se menciona, la norma “no puede hacerse responsable de lo que decidan las transacciones comerciales entre interesados, y no puede alegarse su inconstitucionalidad si de ellas resultare que el pago de la contribución lo hace, por ejemplo, el comercializador final”.

Posición de la Federación Nacional de Ganaderos-FEDEGAN

El sujeto pasivo de la contribución está suficientemente determinado en la ley. “Cuando en el contexto de esta norma se habla de la leche vendida por el productor se entiende que también se trata del ganado vendido por el productor. Si la ley hubiese querido que el sujeto obligado a pagar la cuota de fomento para el ganado fuera persona distinta al productor, habría tenido que distinguir a esa persona, y ya sabemos que donde no distingue la ley tampoco debe hacerlo quien la interpreta”. El momento del sacrificio, en la ley, se vincula con el lugar de recaudo de la contribución, y no con su causación. Ahora, si quien sacrifica el ganado lo ha comprado del productor, el importe de la contribución se descuenta del precio, de suerte que el comercializador abone dicha cuota al matadero. En todo caso, el comercializador de ganado hace parte del sector ganadero - en el que se integran las fases de producción, comercialización y consumo de carne y leche -, y si asume su pago, se beneficia de la contribución como quiera que, entre los fines del Fondo que se crea, se encuentra el fomento de la comercialización de los insumos y productos pecuarios. Lo anterior se conforma a la filosofía de la parafiscalidad en cuanto técnica fiscal que combina la extracción de recursos de un sector con miras a su reinversión en el mismo.

De otra parte, no se pueden aplicar a las contribuciones parafiscales, las restricciones que la Constitución contempla para los impuestos, pues su naturaleza es distinta: “(...) implican una contrapartida directa al grupo de personas gravadas; no entran a engrosar el erario público; carecen de la generalidad que caracteriza a los impuestos respecto del sujeto obliga-

do a pagar el tributo y especialmente porque tienen una determinada afectación”. Establecida legalmente una contribución parafiscal, corresponde al reglamento ocuparse de los “detalles y medidas que las hacen efectivas”. De hecho, los decretos Nos. 696 y 1841 de 1994, establecen el sujeto pasivo de la contribución.

Posición de la Federación Nacional de Cacaoteros

Se solicita a la Corte se inhiba de tomar una decisión de fondo en razón de la ineptitud sustancial de las dos demandas interpuestas. En la demanda D-685 sólo se desarrolla el cargo de inconstitucionalidad contra la parte transcrita del artículo 2º de la Ley 89 de 1993, pese a que la demanda se formula contra la totalidad de la ley. No se indica por el actor una norma de la C.P., violada por la “totalidad de la ley”. Ahora bien, la proposición jurídica incompleta se evidencia en el hecho de que el cargo y su sustentación, de acogerse, dejaría incólume el establecimiento de la contribución y excluiría del ordenamiento únicamente su monto, con grave detrimento de la unidad normativa. Similar defecto ostenta la demanda D-687. “Esta falla, le hace perder objeto al estudio de la demanda contra los artículos 1, parágrafo 2, del artículo 2 y literal c del artículo 6 de la Ley 89, debido a que no se podría romper el nexo causal que existe en el conjunto normativo dependiente del establecimiento de la cuota de fomento ganadero”.

Concepto del Viceprocurador

La figura prevista en la Ley 89 de 1993 no es un impuesto con destinación específica, sino un tributo parafiscal. En primer lugar, de la lectura de la exposición de motivos del proyecto de ley, se desprende que la intención del legislador era la de crear una contribución parafiscal. Por otra parte, si se consideran las características propias de la Cuota de Fomento Ganadero y Lechero, se aprecia que cumplen con las condiciones definidas en la jurisprudencia para este tipo de contribuciones: “implican una contrapartida directa al grupo de personas gravadas; no entran a engrosar el erario público; carecen de la generalidad que caracteriza a los impuestos respecto del sujeto obligado a pagar el tributo y especialmente, porque tienen una determinada afectación”.

La Constitución no ha previsto requisitos formales para la definición del sujeto pasivo de las contribuciones parafiscales. El artículo 338 C.P.,

al referirse a "impuesto", tal como lo ha reconocido la jurisprudencia, alude a la concepción técnica del término, es decir, ingresos corrientes de la Nación. Por lo tanto no se le aplican las exigencias de la citada norma.

La naturaleza misma de la parafiscalidad define el sujeto pasivo de la contribución. La parafiscalidad supone el beneficio de un sector determinado en la ley. Al considerar este hecho, junto con los artículos 1 y 4, y el título de la Ley 89 de 1993, resulta claro que el sujeto pasivo de la obligación es el sector ganadero, beneficiario directo de la cuota.

Comparando la Cuota de Fomento Ganadero y Lechero con el impuesto de degüello, se aprecia que:

"a. **Sujetos pasivos.** Mientras que en el impuesto departamental de degüello de ganado mayor lo es quien sacrifica el ganado, en la contribución lo es el sector ganadero.

b. **Hecho gravable.** En el impuesto lo es el degüello mismo, mientras que en la contribución parafiscal lo es la actividad ganadera.

c. **Sujetos activos.** En el impuesto lo es el Departamento, mientras en la contribución lo es la Nación, en beneficio del sector ganadero y lechero."

Consideraciones de la Corte Constitucional

1. La controversia constitucional gira en torno de la aparente indeterminación de los elementos que conforman la contribución que establece la ley. La Corte, en primer término, considera conveniente indicar la naturaleza del gravamen y definir si el sujeto pasivo de cualquier tributo debe ser fijado directamente por la ley.

1.1 La cuota de fomento ganadero y lechero, de acuerdo con el artículo 1 de la Ley 89 de 1993, tiene el carácter de contribución parafiscal. En efecto, la cuota representa una contrapartida a cargo de un sólo conjunto de personas, que no corresponde al universo de los contribuyentes (*ibíd*, art. 2); el producto de las erogaciones, en lugar de engrosar el erario público, se destina a la constitución e incremento de un fondo especial (*ibíd*, art. 3) cuyo objeto consiste en adelantar acciones que benefi-

cion al sector económico al cual pertenecen quienes deben asumir el pago de la cuota (*ibíd*, art. 4); una entidad gremial - FEDEGAN - en virtud de un contrato que celebre con la Nación, administrará y recaudará las cuotas de fomento ganadero y lechero, ciñéndose a las órdenes e instrucciones de la junta directiva del anotado fondo, la que tendrá una composición mixta (representante de la Nación y del sector ganadero y lechero) (*ibíd*, art. 5).

No cabe duda de que la contribución analizada responde a las características que esta Corte siempre ha asociado a la parafiscalidad. A este respecto es oportuno citar los siguientes pronunciamientos:

“Las contribuciones parafiscales se diferencian de los impuestos en la medida en que implican una contrapartida directa al grupo de personas gravadas; no entran a engrosar el erario público; carecen de la generalidad que caracteriza a los impuestos respecto del sujeto obligado a pagar el tributo y especialmente, porque tienen una determinada afectación.

De las anteriores exposiciones quedan varias cosas claras. En primer lugar que el término “contribución parafiscal” hace relación a un gravamen especial, distinto a los impuestos y tasas. En segundo lugar, que dicho gravamen es fruto de la soberanía fiscal del Estado, que se cobra de manera obligatoria a un grupo, gremio o colectividad, cuyos intereses o necesidades se satisfacen con los recursos recaudados. En tercer lugar, que se puede imponer a favor de entes públicos, semipúblicos o privados que ejerzan actividades de interés general. En cuarto lugar que los recursos parafiscales no entran a engrosar las arcas del presupuesto nacional. Y por ultimo, que los recursos recaudados pueden ser verificados y administrados tanto por entes públicos como por personas de derecho privado¹.”

“Las contribuciones parafiscales son exacciones obligatorias, operadas en provecho de organismos públicos distintos de las entidades territoriales, o de asociaciones de interés general, sobre usuarios o aforados, por medio de los mismos organismos o de la ad-

1. Corte Constitucional, sentencia C-040 de 1993, M.P. Dr. Ciro Angarita Barón.

ministración que, al no ser integradas al presupuesto general del Estado, se destinan a financiar gastos de dichos organismos².

1.2 El principio democrático que inspira las normas de la Constitución que se ocupan de la materia tributaria, obliga a que sean los órganos de elección popular - Congreso, Asambleas Departamentales y Concejos Distritales y Municipales -, los que determinen soberanamente los elementos mínimos y fundamentales para estructurar una determinada imposición o gravamen (C.P., art. 338).

Cada especie de tributo tiene características propias, pero su peculiaridad no permite despojar a los cuerpos electivos de su función política consistente en establecerlos y precisar sus elementos configuradores esenciales, de modo que la obligación tributaria tenga en la norma que crea la contribución su fuente sustancial.

Excepcionalmente, en relación con la tarifa de las tasas y contribuciones, la Constitución autoriza a la ley, las ordenanzas y acuerdos a que atribuyan esa competencia a otras autoridades, siempre que en tales normas se fije el sistema y el método para definir los respectivos costos y beneficios y la forma de hacer su reparto (C.P., art. 338).

La definición general del sujeto pasivo, del hecho generador y las bases gravables, elementos esenciales de la obligación tributaria, no puede ser deferida al reglamento, so pena de socavar el anotado principio democrático. Si la norma que pretende establecer un tributo, de cualquier especie, no los señala directamente, no hay gravamen. La garantía democrática se desvanecería si tales presupuestos de la obligación tributaria, se abandonaran a la función ejecutiva. La atribución del Congreso de establecer contribuciones fiscales y parafiscales (C.P., art. 150-12) es plena, y así habrá de ejercitarse.

En el campo de las contribuciones parafiscales, dado que su administración y recaudo usualmente se confía a particulares, menos todavía se puede introducir una excepción al principio examinado, así se esgriman argumentos sobre su naturaleza especial o "sui generis". Por el contrario, esta especie de tributación, requiere como la que más precisión sobre sus extremos esenciales, la que dista de efectuarse con la mera indica-

2. Corte Constitucional, sentencia C-465 de 1993, M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa.

ción del “sector gravado”, olvidando que en materia jurídica debe hablarse siempre de sujeto pasivo de la obligación tributaria. El peligro en este caso no se reduce a que el ejecutivo pueda asumir para sí la función impositiva asignada a los órganos electivos, sino que ésta se traslade a la órbita de los particulares, esto es, se privatice.

2. No parece que exista dificultad en admitir que el sujeto pasivo de la cuota de fomento lechero sea el productor de leche. La disposición legal dice claramente que la cuota, equivalente al 0.5 % , se aplica al precio del litro de leche “vendida por el productor”. De otra parte, es igualmente innegable que el hecho generador de la contribución parafiscal, se predica de la venta de la leche. En este sentido, no se observa que el Legislador haya violado la Constitución, pues, los elementos esenciales de la contribución, han sido fijados directamente por la ley.

3. La determinación de la cuota de fomento ganadero, en cambio, ha dado lugar a dificultades de interpretación. Es evidente que, si éstas son insuperables, la norma es inexecutable, pues la ley debe fijar de manera clara e inequívoca los elementos de la obligación tributaria (C.P., art. 338). Las leyes tributarias, como cualesquiera otras, puede suscitar variados problemas interpretativos en el momento de su ejecución y aplicación, lo cual no puede de suyo acarrear su inexecutableidad. Sin embargo, si éstos se tornan irresolubles, por la oscuridad invencible del texto legal que no hace posible encontrar una interpretación razonable sobre cuáles puedan en definitiva ser los elementos esenciales del tributo, se impone concluir que los mismos no fueron fijados y que, en consecuencia, la norma vulnera la Constitución. Toda persona está obligada a pagar los tributos que la ley le imponga, pero la ley no puede exigirlos si ella no atina a decir - en general - quién lo debe hacer y por qué.

4. La Corte admite que el artículo 2 de la Ley 89 de 1993 no corresponde a la mejor técnica normativa ni a una correcta construcción idiomática. Sin embargo, analizado con atención su texto, es posible derivar de él una interpretación razonable sobre su contenido y alcance.

A juicio de la Corte, el sujeto pasivo de la cuota de fomento ganadero es el productor de ganado. Como bien lo señala uno de los defensores de la ley, en la expresión de la norma “la cual [la cuota de fomento ganadero y lechero] será equivalente al 0.5 % sobre el precio del litro de leche vendida por el productor y al 50 % de una salario diario mínimo legal vigente por cabeza de ganado al momento del sacrificio”, la “con-junción”

“y” está utilizada en sentido copulativo, lo que indica que el gravamen se refiere igualmente al productor. De otra parte, el “produc-tor”, es ciertamente el único agente económico mencionado en la disposición.

Desde el punto de vista lógico y sistemático se impone similar conclusión. Si el sujeto pasivo de la cuota lechera es el productor de leche, no se ve por qué la cuota ganadera no vaya a recaer sobre el productor de ganado. La contribución parafiscal, de otro lado, alimenta un fondo cuya actividad beneficia, en primer término, al productor de ganado, que por lo tanto no debería excluirse del gravamen. La ley expresamente enuncia la naturaleza parafiscal del gravamen y sobre esa base estructura un delicado balance entre la carga que se impone y el provecho que se deduce del fondo, todo lo cual quedaría ayuno de sustento si se suprimiera la cuota ganadera (fuente de recursos) y no se impusiera ésta al productor de ganado (beneficiario del fondo). En fin, si la venta de leche, es el indicador de riqueza y de actividad, tomado en cuenta por el legislador para imponer la cuota de fomento lechero destinada al fomento del mismo sector, el correlativo indicador en la ganadería lo es la venta y sacrificio de ganado, operaciones a las cuales está íntimamente ligado el productor.

En ambas actividades, el proceso económico se inicia con la producción - a cargo de los productores -, prosigue con la intermediación y concluye con la venta y consumo. Por razones de política legislativa, el legislador decidió establecer la contribución en la primera fase de esta cadena de hechos económicos, cabalmente para encauzar las tareas de fomento y soporte comenzando también por la producción, cuya dinámica es capaz de irradiarse a los estadios posteriores de este sector. Este esquema, traducido en las distintas disposiciones de la ley, quedaría radicalmente trastocado si se elimina como sujeto pasivo de la contribución al productor de ganado, con base en una interpretación de la norma que no corresponde a su genuino sentido literal y sistemático.

5. El hecho generador de la cuota de fomento ganadero está dado por el sacrificio del ganado y corre a cargo de su productor, como se anotó en el aparte precedente. El sacrificio de ganado es considerado por la ley como una manifestación material externa del cambio de activos que se ha producido en la esfera del productor (dinero a cambio de ganado). El hecho imponible - cambio de activos - que se realiza o verifica efectivamente al configurarse el denominado hecho generador de la obligación tributaria - en este caso el sacrificio del ganado -, está a su turno vinculado con la condición económica de productor de ganado que, obviamente

te, por ser beneficiario directo del destino de la contribución parafiscal, debe asumir la carga que le corresponde en proporción a la cabezas de ganado finalmente sacrificadas.

En los casos en los que la persona que sacrifica el ganado no coincide con su productor, si bien el pago del impuesto se impone como condición previa al sacrificio, el primero adquiere un derecho de repetición contra el segundo en el evento de que no se hubiere efectuado la correspondiente deducción de su importe en el momento de la venta. De haberse producido ésta, el intermediario o sacrificador final del ganado, tienen el carácter de retenedores de la contribución recibida que han de entregarla al matadero o a la tesorería municipal, según sea el caso.

De acuerdo con lo anterior, ni el carnicero ni los demás intermediarios, son sujetos pasivos de la contribución; su función se limita a la de ser simples retenedores de su importe. La ley ha señalado el sujeto pasivo de la contribución, los aspectos relativos a su recaudo, como los tratados aquí, incumben al ejercicio de la potestad reglamentaria. De hecho el Decreto No 1841 de 1994, sobre este particular, dispone: "El productor de ganado al momento de realizar la transacción de venta de sus animales descontará del valor por recibir la cuota de fomento ganadero y lechero por concepto de carne, la cual será consignada en el matadero o, en su defecto, en la tesorería municipal por quien lleve el ganado al sacrificio" (art. 2, parágrafo).

6. Según el artículo 161 del Código de Régimen Departamental, los Departamentos pueden fijar libremente la cuota del impuesto sobre degüello de ganado mayor. La cuota de fomento ganadero, no obstante que se causa en el momento del sacrificio del ganado que obra por tanto como su hecho generador, tiene características propias que lo diferencian del impuesto sobre degüello. El sujeto activo es la Nación-Fondo Nacional del Ganado, al paso que en el de degüello lo es el departamento. El sujeto pasivo de la cuota ganadera es el productor y no la persona que sacrifica el ganado. El impuesto sobre degüello, pretende crear un renta departamental, en tanto que la cuota de fomento ganadero se orienta a la creación de un fondo al servicio del sector ganadero.

No existe, pues, coincidencia o superposición, entre estos dos tributos. Empero, debe precisarse que las manifestaciones de la riqueza y de la capacidad contributiva son múltiples, y a pesar de la unicidad de la fuen-

te, diversos tributos recaen sobre ellas ya sea bajo la forma de ingresos, gastos, transacciones o patrimonio. Cosa distinta es que una sobreimposición tributaria, por su extremada severidad, pueda resultar inequitativa (C.P. art. 363), lo que en este caso no ocurre y, además, deberá comprobarse en cada situación concreta.

7. Desde el punto de vista jurídico el deudor de la obligación tributaria por concepto de la cuota de fomento lechero y ganadero es el productor. Todo tributo, en mayor o en menor medida, puede ser susceptible de ser trasladado a otras personas o sujetos económicos, que terminan por soportar su carga tributaria. Este aspecto debe ser tomado en cuenta por el legislador a fin de equilibrar el reparto de las cargas públicas y, primordialmente, para fundar efectivamente el sistema tributario en los principios de equidad, eficiencia y progresividad. En el plano constitucional el control de estos principios se toma imperativo cuando resulta evidente y manifiesto su quebrantamiento. A este respecto, la Corte ha señalado lo siguiente:

“Compete al Legislador histórico una delicada tarea de ponderación y sopesación entre los principios de equidad, eficiencia y progresividad de manera que el sistema tributario los refleje adecuada y equilibradamente, más aún si se considera que la reivindicación absoluta de uno de ellos pone en peligro los demás. La tarea realizada por el Legislador coincide con un espacio de juicio propio que la Constitución le confía y que la Corte le debe reconocer salvo cuando de manera arbitraria se sacrifica uno cualquiera de los principios que sirven de fundamento al poder tributario del Estado. La idea del Constituyente es la de que se configure un plano - sistema - donde esos valores y principios coexistan y sus antagonismos se reduzcan al máximo dentro de lo posible y razonable. Luego, ningún principio puede ser interpretado en términos absolutos³”.

La parafiscalidad se basa en la pretensión básica de que los sujetos gravados, en últimas, terminan siendo los sujetos beneficiados con el gravamen. Violaría la equidad del sistema tributario, que la parafiscalidad se construyera a partir del sacrificio de personas o grupos que no se conciben en la ley que la instituye como sujetos beneficiarios de la misma.

3. Corte Constitucional, sentencia C-333 de 1993, M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

En el presente caso, desde el punto de vista jurídico, el deudor de la obligación tributaria por concepto de la cuota de fomento ganadero y lechero, es el productor. Si bien no se descarta la posibilidad de que se produzca materialmente un traslado total o parcial del importe de la contribución, los contribuyentes “de facto”, se localizan dentro del mismo sector ganadero, que como se ha visto es globalmente el beneficiario del gravamen parafiscal establecido. Luego, no se presenta una manifiesta ni aparente violación al principio de equidad tributaria. Finalmente, en lo que tiene que ver con la incidencia de la contribución respecto del mercado, no existen evidencias de que exista por parte de los productores un grado de control de la oferta que les permita controlar unilateralmente el precio.

8. La Corte finalmente entra a resolver el cargo de inepta demanda que uno de los impugnantes formula contra las dos demandas presentadas.

En el expediente radicado bajo el número D-685, el actor demanda la integridad de la ley por violar, en su concepto, los artículos 150-12 y 338 de la C.P. A pesar de que la sustentación del cargo se centra en el artículo 2 de la ley demandada, el concepto de violación se desarrolla en relación con toda la ley. En efecto, de prosperar el planteamiento del demandante, la ley en su integridad debe declararse inexecutable, pues ella se construye en torno del establecimiento de la cuota de fomento y de la administración y destino de su recaudo.

En el expediente radicado bajo el número D-687, el actor demanda los artículos 1, 2 parcialmente y parágrafo 3 y 6 literal a de la Ley 89 de 1993, como violatorios de los artículos 95-9, 151 y 150-12 de la C.P. Dos razones impiden considerar que la demanda haya dejado de referirse a una proposición jurídica completa. En primer término, las dos demandas fueron acumuladas por decisión de esta Corporación y la primera, ya reseñada, atacaba la totalidad de la ley. En segundo término, la naturaleza de los cargos, de prosperar, tiene la virtualidad de irradiar el defecto de constitucionalidad sobre la ley en su integridad, la cual, en virtud de la acumulación, es justamente el objeto del presente proceso de constitucionalidad.

No obstante lo anterior, la Corte se declarará inhibida para conocer del parágrafo 1° del artículo 2°, del literal b) y el parágrafo del artículo 6°, y de los artículos 3, 4, 5, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13 y 14, frente a los cuales el demandante (proceso D-685) no presenta ningún cargo específico.

Finalmente, la Corte al declarar exequibles los artículos 1º, inciso primero y parágrafo 2º del artículo 2º, y el literal a) del artículo 6º de la Ley 89 de 1993, conforme a las razones expuestas, lo hará únicamente en relación con los artículos 150-12, 151, 338 y 363 de la C.P., con los cuales se ha realizado la confrontación constitucional.

III. DECISION

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

RESUELVE:

Primero.- Declararse inhibida para conocer de las siguientes disposiciones de la Ley 89 de 1993: parágrafo 1º del artículo 2º, literal b) y el parágrafo del artículo 6º y los artículos 3, 4, 5, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13 y 14, de la Ley 89 de 1993.

Segundo.- Declarar EXEQUIBLE el artículo 1º de la Ley 89 de 1993, pero sólo en relación con los cargos formulados y en cuanto no viola los artículos 150-12, 151, 338 y 363 de la Constitución Política.

Tercero.- Declarar EXEQUIBLES el inciso primero y el parágrafo 2º del artículo 2º de la Ley 89 de 1993, pero sólo en relación con los cargos formulados y en cuanto no violan los artículos 150-12, 151, 338 y 363 de la Constitución Política.

Cuarto.- Declarar EXEQUIBLE el literal a) del artículo 6º de la Ley 89 de 1993, pero sólo en relación con los cargos formulados y en cuanto no viola los artículos 150-12, 151, 338 y 363 de la Constitución Política.

notifíquese, cópiese, comuníquese al Presidente de la República y al Presidente del Congreso, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO, Presidente

JORGE ARANGO MEJIA, Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL, Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ, Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, Magistrado

FABIO MORON DIAZ, Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA, Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA, Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO, Secretaria General

LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR

Que los Magistrados HERNANDO HERRERA VERGARA y ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO no firman la presente sentencia, en razón de encontrarse en comisión oficial en el exterior, debidamente autorizados por la Sala Plena de la Corporación.

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO, Secretaria General

SENTENCIA No. C-254

de junio 07 de 1995

SENA - Funciones / SENNA - Relación de oficios

Se trata de organizar un servicio público atendido y financiado por el Estado y con aportes particulares, que atienda algunas de las necesidades específicas de los patronos y empleadores, y de la empresa, en materia de la preparación y formación de mano de obra y de personal capacitado y calificado en determinadas ocupaciones y oficios; pero además de esto, como eventuales cambios en los niveles de oferta y demanda de personal, dependen también del oficio o de la ocupación mismos, o de los desarrollos técnicos o científicos que los afecten, o de las políticas en materia de planes y programas de desarrollo económico y social, lo razonable es que la determinación de los cupos de las empresas, la definición de los oficios u ocupaciones que requieran del servicio del SENNA y las modalidades de su aplicación sean un asunto administrado por el Consejo Directivo Nacional y por el Director del Establecimiento.

CONTRATO DE APRENDIZAJE - Naturaleza / LIBERTAD CONTRACTUAL - Límites

Para el legislador, el contrato de aprendizaje en su regulación actual no queda sujeto al ejercicio de la plena libertad contractual que rige para otras materias distintas de las laborales, ni ha sido una gracia o favor del capital al recurso humano que deba dejarse al libre desarrollo de la tensión de las fuerzas productivas y del acuerdo de voluntades entre dos partes desiguales; tampoco es el producto de la total y libre iniciativa privada, ni se trata de un contrato que pueda equipararse al contrato laboral ordinario. Todo lo contrario, se trata de una modalidad concreta de

los vínculos jurídicos que pueden establecerse entre patronos y trabajadores, que por la importancia para la economía y para los derechos de los aprendices, se ha querido mantener bajo unas especiales reglas de carácter legal y administrativo, para dar pleno empleo a los recursos humanos, y para proteger, como lo advertía la anterior Constitución, a las clases proletarias, y a las de menores ingresos, en particular, como lo indica la nueva Constitución.

Ref.: Expediente No. D-709

Acción Pública de inconstitucionalidad contra el literal f) del numeral 9o. del artículo 10 de la Ley 119 de 1994.

Actor: José Antonio Galán Gómez

Magistrado Ponente: Dr. FABIO MORON DIAZ

Santafé de Bogotá, D.C., junio siete (7) de mil novecientos noventa y cinco (1995)

I. ANTECEDENTES

Ante esta Corporación, el ciudadano José Antonio Galán Gómez, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad que establece el artículo 242 de la Constitución Nacional, presentó la demanda de la referencia contra el literal f) del numeral 9o. del artículo 10 de la Ley 119 de 1994; además, el actor propone que si es del caso cuando menos se declare la inconstitucionalidad de la parte del mismo literal f) del numeral 9) del artículo 10o. del la Ley 119 de 1994, que se subraya más adelante, en la transcripción de la disposición acusada.

Admitida la demanda, se ordenó practicar las comunicaciones de rigor constitucional y legal, se fijó en lista el negocio por la Secretaría General de la Corte y simultáneamente se dió traslado al Despacho del señor Procurador General de la Nación, quien rindió el concepto de su competencia.

Una vez cumplidos todos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución Nacional y en el Decreto 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda presentada.

II. TEXTO DE LA DISPOSICION ACUSADA

A continuación se transcribe el literal f) del numeral 9o. del artículo 10 de la Ley 119 de 1994, que es la disposición jurídica cuya inconstitucionalidad se demanda.

“LEY 119 DE 1994

(febrero 9)

“Por la cual se reestructura el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, se deroga el Decreto 2149 de 1992 y se dictan otras disposiciones

“ ...

Artículo 10o. Funciones del Consejo Directivo Nacional

Son funciones del Consejo Directivo Nacional

“ ...

“9o. Autorizar las propuestas del Director General sobre las siguientes materias:

“ ...

“f) La relación de oficios que requieran formación profesional metódica y completa y que, por consiguiente, serán materia del contrato de aprendizaje, así como regular la aplicación de éste, sus modalidades y características”.

III. LA DEMANDA

A. Normas Constitucionales que se Consideran Infringidas

El demandante considera que las disposiciones acusadas vulneran lo dispuesto en los artículos 150, 189-11, y 374 a 380 de la Constitución Nacional.

B. Fundamentos de la Demanda

- En primer término, para el demandante la disposición acusada contraía de modo directo varias disposiciones de la Constitución Nacional,

ya que, en virtud de lo establecido en el artículo 189 numeral 11 de aquella normatividad superior, la facultad para reglamentar las disposiciones en materia del “Contrato de Aprendizaje” previsto en los artículos 22, 23 y 24 de la Ley 141 de 1961 por la que se establece el Código Sustantivo del Trabajo, y en la Ley 188 de 1959, corresponde en forma exclusiva y excluyente al Presidente de la República, mientras que en la mencionada expresión de la ley cuya inconstitucionalidad pretende, se dispone que dicha función sea ejercida por el Director General en coordinación con el Consejo Directivo Nacional del SENA.

Al respecto de este cargo el actor sostiene que:

“De aceptarse que sea el Consejo Directivo Nacional del SENA y/o el Director General... que, de conformidad con la norma acusada, regulen la aplicación, modalidades, y características del contrato de aprendizaje, es tanto como aceptar que esas autoridades administrativas pueden subrogar o derogar el Código Sustantivo del Trabajo en sus artículos 22, 23 y 24 de la Ley 141 de 1961, y la Ley 188 de 1959, lo que es inaudito e inconstitucional, pues de acuerdo con nuestra Carta Política, corresponde al Congreso de la República, mediante otras leyes, hacerlo, motivo por el cual considero que se han violado las propias atribuciones del Congreso consignadas en el artículo 150 de la Constitución.”

- En este mismo sentido advierte que la normatividad acusada puede significar adicionalmente, derogación o subrogación de disposiciones del Código Sustantivo del Trabajo, lo que llevaría al desconocimiento del artículo 150 de la Constitución, pues esta facultad corresponde al Congreso de la República mediante otras leyes, y no a una autoridad administrativa.

- Finalmente, indica que el Congreso de la república ha desconocido los procedimientos para reformar la Constitución Política establecidos en los artículos 374 a 380 de la misma Carta, ya que en su concepto, al expedir la disposición acusada que asigna las competencias enunciadas al Director General y Consejo Directivo del SENA, “elimina las atribuciones del Presidente de la República, consignadas en el artículo 189 numeral 11 para reglamentar las leyes sobre el tema y se las asigna a otras autoridades diferentes”; en su sentir, resulta que con la eventual violación de la Constitución se reforma la Constitución Nacional, sin que se

adelantásen los trámites correspondientes para tal fin y que se encuentran señalados en el título XIII de la Carta Política.

IV. CONCEPTO FISCAL

En la oportunidad correspondiente, el señor Procurador General de la Nación manifestó su impedimento para participar en el trámite del asunto, y pidió ser separado del deber de rendir el concepto correspondiente en este caso por pertenecer como Senador al Congreso de la República, durante el trámite del proyecto de ley que se convirtió en la Ley 119 de 1994.

Examinada la solicitud elevada, la Corte Constitucional aceptó las razones presentadas por el despacho del Jefe del Ministerio Público, lo separó del conocimiento del negocio, y ordenó el envío del expediente al despacho del Señor Viceprocurador General quien, dentro del término establecido en el decreto 2067 de 1991, rindió el concepto de su competencia, y en él solicita a esta Corporación que declare la exequibilidad del literal f) numeral 9o. del artículo 10 de la Ley 119 de 1994.

Para fundamentar su concepto, y para expresar las razones de constitucionalidad que en su parecer concurren en favor de la solicitud planteada, el representante del Ministerio Público, formula las consideraciones que se resumen enseguida:

- Advierte en primer lugar, que el Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA-, es un establecimiento público, del orden nacional con personería jurídica, patrimonio propio e independiente, y autonomía administrativa, adscrito al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

- Sostiene que el SENA viene adelantando la función que corresponde al Estado de intervenir en el desarrollo social y técnico de los trabajadores colombianos, ofreciendo y ejecutando la formación profesional integral, para la incorporación y el desarrollo de las personas en actividades productivas, que contribuyan al desarrollo social económico y tecnológico del país.

Además, sostiene que "Para la inversión en el desarrollo social y técnico de los trabajadores, por medio del ofrecimiento y ejecución de formación profesional integral, el SENA se financia con aportes parafiscales

provenientes de los empleadores, que son recaudados por las cajas de compensación familiar o directamente por dicha institución. Tales aportes, según lo establecido en el artículo 30 de la Ley 119 de 1994, conforman el patrimonio del SENA.”

En su opinión, esta entidad representa una forma específica de descentralización administrativa, ya que la ley reconoce al SENA la suficiente autonomía administrativa que la faculta para regularse u organizarse, y para orientar el cumplimiento de las funciones que le han sido otorgadas y, por medio de la cual, en esta materia, el Estado persigue la eficaz prestación del servicio público de la educación (art. 68 C.N.).

Sostiene que a los órganos de dirección y administración del establecimiento público, les corresponde expedir los actos tendientes a la autonomía que les es atribuida, entre los cuales se encuentra la adopción de los estatutos internos, tarea que es asumida por el Consejo o Junta Directiva. Estos órganos cuentan con un “poder de reglamentación”, que se traduce en la expedición de actos administrativos.

- Advierte que el poder de reglamentación de que goza el SENA, no implica una usurpación de la potestad reglamentaria del Presidente. Por el contrario, es voluntad del legislador en este caso hacer realidad la autonomía administrativa del SENA como organismo encargado de la formación profesional integral de los trabajadores.

- Señala que el ejercicio de la facultad por parte de los órganos de dirección y administración del SENA, implica el sometimiento a las leyes y reglamentos que regulan la institución del contrato de aprendizaje, más aún, cuando una de las funciones de la entidad es velar por el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias relativas a esta materia.

- Finalmente advierte, que el Consejo Directivo Nacional del SENA, está conformado por “representantes del Gobierno, el Clero, los gremios industriales, comerciantes y agricultores, las confederaciones de trabajadores y las organizaciones campesinas, que hacen de este organismo el apropiado para la adopción de decisiones sobre el contrato de aprendizaje.”

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Primera: La Competencia

De conformidad con lo establecido en los artículos 241 y 242 de la Constitución Nacional, y según los trámites regulados en el Decreto 2067 de 1991, la Corte Constitucional, en su Sala Plena, es la Corporación judicial competente para conocer de la demanda de la referencia, presentada en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad por un ciudadano contra una parte de una ley de la República, y para decidir definitivamente sobre ella, previo estudio del Magistrado Sustanciador y con la debida intervención del Ministerio Público, como acontece en este asunto.

Segunda: El Contrato de Aprendizaje y la Materia de la Demanda

A. Como elemento que se debe analizar previamente para adelantar el examen de constitucionalidad de la disposición acusada, es preciso advertir que, de conformidad con lo establecido por el artículo 1o. de la Ley 188 de 1959, que subroga lo establecido en los artículos 81 a 88 del Código Sustantivo del Trabajo¹, en el ordenamiento jurídico nacional se tiene definido con plena claridad que el Contrato de Aprendizaje, en cuanto especie del contrato laboral, “... *es aquel por el cual un empleado se obliga a prestar servicios a un empleador, a cambio de que éste le proporcione los medios para adquirir formación profesional metódica y completa del arte u oficio para cuyo desempeño ha sido contratado, por un tiempo determinado, y le pague el salario convenido.*”

Además, esta especie del contrato laboral que manifiesta el interés del legislador, según los fines sociales de la intervención del Estado en la economía, de proteger al trabajo como obligación social, de promover el empleo y de garantizar el respeto a los derechos laborales de los trabajadores, también se encuentra regulado en los términos de los Decretos 2838 de 1960 y 2375 de 1974, y, también, después de la expedición de la nueva Constitución, este tipo de contrato laboral fue objeto de regulación legal en algunos de sus elementos por la Ley 119 de 1994, a la que pertenece el aparte del artículo 10o. cuya inconstitucionalidad se de-

1. Cfr. Decretos legislativos Nos. 2663 y 3743 de 1950 adoptados como legislación permanente por la Ley 141 de 1961.

manda, todo lo cual debe ser examinado de modo sistemático e integral para encontrar su verdadero entendimiento constitucional.

En este mismo sentido, como se verá más adelante, esta figura no puede ser examinada sin tener en cuenta las restantes partes de la Ley 188 de 1959 y los citados decretos, en los cuales se definen los elementos sustanciales, reservados a la ley y a la potestad reglamentaria radica da en cabeza del Jefe del Ejecutivo, y las que desde luego, previa interpretación y aplicación de las reglas constitucionales y legales sobre descentralización, por su parte corresponde definir, tanto al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, como al Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, por la vía de la actuación administrativa concreta y también reglamentaria, a que se refiere la disposición acusada.

B. Esta definición legal que es la vigente en el ordenamiento colombiano desde 1959, no obstante encuentre un nuevo marco de referencia constitucional bastante más complejo y desarrollado que el anterior², no sólo expresa una modalidad determinada y en buena medida especial, del contrato laboral sino, además, traduce, de una parte, uno de los elementos normativos específicos por virtud de los cuales el legislador pretende desarrollar las garantías constitucionales otorgadas al trabajo como una obligación social, y comporta la voluntad específica del legislador histórico de brindarle la especial protección que exigía el artículo 17 de la anterior Constitución, bajo cuyo amparo se expidió, y que se reitera y profundiza por el artículo 25 de la nueva Constitución en términos similares, así:

“Artículo 25. El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas.”

En este sentido, también se trata de organizar un servicio público atendido y financiado por el Estado y con aportes particulares, que atien-

2. Al respecto es suficiente destacar lo dispuesto en los artículos 53 de la nueva Constitución en materia de los principios mínimos fundamentales del estatuto del trabajo que debe expedir el Congreso y la incorporación a la legislación interna de los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados; el artículo 54 que se ocupa de la obligación del Estado y de los empleadores de ofrecer formación y habilitación profesional y técnica a quienes lo requieran, y el artículo 64 en materia de la promoción del acceso progresivo de los trabajadores agrarios a la propiedad de la tierra, a los servicios de salud, educación, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones entre otros.

da algunas de las necesidades específicas de los patronos y empleados, y de la empresa, en materia de la preparación y formación de mano de obra y de personal capacitado y calificado en determinadas ocupaciones y oficios; pero además de esto, como eventuales cambios en los niveles de oferta y demanda de personal, dependen también del oficio o de la ocupación mismos, o de los desarrollos técnicos o científicos que los afecten, o de las políticas en materia de planes y programas de desarrollo económico y social, lo razonable es que la determinación de los cupos de las empresas, la definición de los oficios u ocupaciones que requieran del servicio del SENA y las modalidades de su aplicación sean un asunto administrado por el Consejo Directivo Nacional y por el Director del Establecimiento.

Como se observa, esta es la razón práctica y el fundamento jurídico específico de la disposición acusada, sin que por ello comporte violación a disposición constitucional alguna, todo lo contrario, es suficiente y amplio el conjunto de disposiciones constitucionales que habilitan al legislador para entregar funciones de regulación administrativa de un determinado servicio público, nacional, por virtud de la descentralización y de la participación de los usuarios del mismo, como ocurre en el caso del mencionado consejo directivo.

En este sentido la relación de oficios que requieran formación profesional metódica y completa no afecta ni puede afectar el derecho fundamental de escoger profesión u oficio ni, constituye restricción a la libertad de educación, materias sobre las cuales la competencia legislativa es muy clara de conformidad con el artículo 26 de la Constitución. En este caso se trata de garantizar la libertad de aprendizaje, también de rango constitucional (art. 27 de la C.P.), y al regular la aplicación de las modalidades y características del contrato de aprendizaje, darle todo su alcance al ejercicio de la potestad reglamentaria consagrada en el ordinal 11 del art. 189 de la C.P., en concordancia, como ya se ha anotado, con los decretos 2838 de 1960 y 2375 de 1974 y con lo dispuesto en la Ley 188 de 1959, y dentro de la nueva normatividad constitucional, en la Ley 119 de 1994, a la cual pertenece la disposición acusada.

No basta pues la simple lectura parcial de la norma acusada para obtener su entendimiento, el es producto de un juicio amplio e integral del ordenamiento jurídico nacional.

C. También, la disposición que se analiza de modo preliminar, es decir, el artículo 1o. de la Ley 188 de 1959, expresa uno de los muchos fines para los que estaban instituidas las autoridades públicas bajo la vigencia de la Constitución Política de 1886, y que se mantiene aun bajo la vigencia de la nueva Constitución, como es el de asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares, tal y como lo advertía con rigor el artículo 16 de aquella normatividad y lo hace ahora el inciso segundo del artículo 2o. de la Carta Política de 1991, en el que se establece que:

“ Artículo 2o.

“Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales de los particulares.”

D. De igual manera, cabe observar que, dentro de los elementos que configuraban la noción de intervención del Estado en la economía a la luz de las disposiciones de la Carta anterior, y en especial según lo dispuesto por el inciso segundo del artículo 32, resulta suficientemente claro que en este asunto se trata de una regulación legal compleja, enderezada a ordenar dicha intervención con el diseño de políticas de ingresos y salarios para dar pleno empleo a los recursos humanos, con el objetivo principal de la justicia social y el mejoramiento armónico e integrado de la comunidad y de las clases proletarias en particular.

En efecto, el Contrato de Aprendizaje que aparece regulado por el legislador, junto al “Período de Prueba” en el mismo Título II de la “Primera Parte” del “Derecho Individual del Trabajo” del mencionado Código, es un contrato especial, solemne, reglado y limitado en el tiempo, que se ha incorporado a la legislación nacional para encauzar de modo regular y efectivo la especial obligación de enseñar, impuesta por la ley a los patronos, para promover de una parte el acceso al empleo y al conocimiento técnico y profesional de los trabajadores, y de otra la creación de fuentes de trabajo, y para proteger al individuo que aspira a ingresar al conjunto de la fuerza laboral, frente a los patronos y a la empresa, que son la parte más fuerte en ese vínculo.

Bajo estos supuestos, resulta evidente que para el legislador, el contrato de aprendizaje en su regulación actual no queda sujeto al ejercicio de

la plena libertad contractual que rige para otras materias distintas de las laborales, ni ha sido una gracia o favor del capital al recurso humano que deba dejarse al libre desarrollo de la tensión de las fuerzas productivas y del acuerdo de voluntades entre dos partes desiguales; tampoco es el producto de la total y libre iniciativa privada, ni se trata de un contrato que pueda equipararse al contrato laboral ordinario. Todo lo contrario, se trata de una modalidad concreta de los vínculos jurídicos que pueden establecerse entre patronos y trabajadores, que por la importancia para la economía y para los derechos de los aprendices, se ha querido mantener bajo unas especiales reglas de carácter legal y administrativo, para dar pleno empleo a los recursos humanos, y para proteger, como lo advertía la anterior Constitución, a las clases proletarias, y a las de menores ingresos, en particular, como lo indica la nueva Constitución.

E. Pero por si fuera poco, como se observa con nitidez, se trata de una regulación legal bastante minuciosa que comprende, además, limitaciones relacionadas con la edad del aprendiz, sus estipulaciones esenciales, las obligaciones especiales del aprendiz y del empleador, la duración, máxima del contrato y la definición administrativa de su duración según se trate de una u otra profesión u oficio, el período de prueba, su especialidad y el carácter residual de la aplicación de las disposiciones del Código Sustantivo del Trabajo, que traducen el mandato legal de intervención en los mencionados términos del inciso segundo del artículo 32 de la Carta de 1886, y que, precisamente, ante el nuevo marco jurídico superior, mantiene su fundamentación normativa y su plena validez, en los términos del artículo 54 y del inciso segundo del artículo 334 de la Carta Política de 1991, cuyo tenor literal es el siguiente:

“Artículo 54.- Es obligación del Estado y de los empleadores ofrecer formación y habilitación profesional y técnica a quienes lo requieran. El Estado debe propiciar la ubicación laboral de las personas en edad de trabajar y garantizar a los minusválidos el derecho a un trabajo acorde con sus condiciones de salud.”

“Artículo 334.-

El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos.”

F. Así las cosas y según lo que se ha visto, las finalidades específicas que lo inspiran, aun ahora dentro de la nueva Constitución, no son sólo las de asegurar el acceso de los trabajadores al conocimiento técnico y profesional que los habilite para ingresar a los puestos de trabajo, sino la de evitar discriminaciones y abusos de los empleadores frente al trabajador no habilitado en el conocimiento técnico en una determinada actividad u oficio, lo cual reclama de medidas como la de radicar en cabeza de una entidad descentralizada de la administración nacional, la competencia para definir los oficios u ocupaciones respecto de las cuales se pueden contratar aprendices y para regular las características y las modalidades de su aplicación, por lo cual se declarará la constitucionalidad de la disposición acusada, bajo el entendimiento que se hace en esta providencia.

Como se ha visto, con la disposición acusada, no se trata de entregar a ninguna entidad de la administración la potestad de modificar las características sustanciales, ni los elementos específicos de la correspondiente definición legal, ni las modalidades legales del contrato de aprendizaje, sino apenas de permitir, de conformidad con la Constitución, que los mencionados organismos administrativos, cada uno dentro de las competencias específicas que les corresponden, tomen las medidas que permitan regular las modalidades y características de su aplicación y ejecución, y hagan cumplir los fines determinados en la ley.

Esta ha sido la práctica legislativa en esta materia, desde los orígenes de su regulación contemporánea en el derecho laboral colombiano, ya que el legislador no sólo se ha ocupado de definir los elementos sustanciales del contrato de aprendizaje sino de los orgánicos y funcionales de las entidades, y del servicio encargado de la intervención de Estado en esta materia, y dentro de éstos ha encomendado al Ministerio del Trabajo y Seguridad Social y al SENA, de las específicas funciones de promover su ejecución, vigilancia, control y reglamentación como servicio público, y como parte de las actividades económicas que deben ser intervenidas, para dar pleno empleo a los recursos humanos, sin que sea admisible el entendimiento que hace el actor de la disposición que acusa.

No debe olvidarse que por razones obvias, el aprendiz se encuentra en determinadas condiciones de inferioridad frente al empleo a que aspira según la ocupación y el oficio determinado y frente al mercado laboral en general, y que por ello puede ser sujeto de discriminaciones perjudiciales, que se deben evitar con la especial regulación del Estado, la que, por

su parte, no puede verse reducida a las definiciones abstractas y generales de la ley, sino que requiere de la organización de un servicio específico de capacitación y vigilancia, sea subsidiado o no por los patronos y por el mismo Estado, y de instrumentos administrativos de regulación y control con la participación de los usuarios del mismo.

De igual modo, tampoco puede desconocerse que en la forma como aparece regulado por la ley, con la disposición acusada se trata de la conformación de un vínculo que compromete recursos y bienes del Estado, y que en buena medida éste debe promover la atención fiscal y presupuestal del servicio que atiende las necesidades de capacitación de los trabajadores, para su mejor formación. Cabe advertir que en este sentido, y bajo los supuestos de las leyes mencionadas, el Contrato de Aprendizaje a que se refiere la disposición que se acusa, también es regulado por el legislador como una obligación de los patronos empleadores, según determinadas condiciones relacionadas con su capital, con el tipo de actividad, oficio u ocupación y con el número de empleados, dejando en cabeza de las entidades administrativas respectivas la definición de elementos que permiten el cumplimiento y la ejecución de la ley, una de cuyas manifestaciones aparece, precisamente en la disposición acusada.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, oído el concepto del señor Procurador General de la Nación, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLE el literal f) del numeral 9o. del artículo 10o. de la Ley 119 de 1994.

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

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO, Presidente

JORGE ARANGO MEJIA, Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL, Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ, Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA, Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, Magistrado

FABIO MORON DIAZ, Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA, Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO, Secretaria

LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que los Magistrados Doctores HERNANDO HERRERA VERGARA y ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, no firman la presente sentencia, en razón de encontrarse en comisión oficial en el exterior, debidamente autorizados por la Sala Plena de la Corporación.

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO, Secretaria

SENTENCIA No. C-255
de junio 07 de 1995

**FACULTADES EXTRAORDINARIAS / ESTATUTO
ORGANICO DEL SISTEMA DE SALUD / CODIGO**

El Decreto 1298, al cual pertenece la norma acusada, se dictó en virtud de las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República. La facultad conferida violó la prohibición contenida en el inciso tercero del numeral 10 del artículo 150 de la Constitución, según la cual las facultades extraordinarias "no se podrán conferir para expedir códigos". La violación de la Constitución es evidente a la luz de las siguientes razones. Expedir un estatuto orgánico del sistema de salud, de numeración continua, con el objeto de sistematizar, integrar, incorporar y armonizar en un solo cuerpo jurídico las normas vigentes en materia de salud, no es diferente a expedir un código. Con mayor razón, si la facultad permite al Presidente "eliminar las normas repetidas o superfluas", lo que podría conducir a la derogación por esta vía de normas que hacen parte de Leyes Orgánicas o Estatutarias. No cabe duda de que el Estatuto Orgánico del Sistema General de Seguridad Social en Salud es un verdadero código.

**SENTENCIA DE INEXEQUIBILIDAD -
Supervivencia de normas individuales**

Es necesario aclarar que la declaración de inexecutable del Decreto 1298 no implica tal declaración en relación con cada una de las normas que en él fueron integradas. Estas normas, en sí mismas consideradas, conservan su validez y su vigencia, si no han sido ya declaradas inexequibles, o derogadas por una norma diferente al Decreto 1298. Lo que

desaparece en virtud de la presente declaración de inexecutable es el estatuto o código que se pretendió dictar por medio del Decreto 1298 de 1994.

Ref.: Expediente No. D-788

Demanda de inconstitucionalidad del artículo 674 del Decreto Ley 1298 del 22 de junio de 1994 “Por el cual se expide el Estatuto Orgánico del Sistema General de Seguridad Social en Salud”.

Actor: Luis Alberto Cáceres

Magistrado Ponente: Dr. JORGE ARANGO MEJÍA

Sentencia aprobada en Santafé de Bogotá D.C., según consta en acta número veintiuno (21), correspondiente a la sesión de la Sala Plena, llevada a cabo el día siete (7) del mes de junio de mil novecientos noventa y cinco (1995).

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Luis Alberto Cáceres, en uso del derecho consagrado en los artículos 40, numeral 6 y 241, numeral 5, de la Constitución, presentó ante esta Corporación, demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 674 del Decreto Ley 1298 de 1994.

Por auto del veintinueve (29) de noviembre de 1994, el Magistrado sustanciador admitió la demanda, ordenando la fijación del negocio en lista, para asegurar la intervención ciudadana dispuesta por los artículos 242, numeral 1, de la Constitución y, 7, inciso segundo, del Decreto 2067 de 1991. Así mismo, dispuso el envío de copia de la demanda al señor Presidente de la República, al señor Presidente del Congreso de la República, y al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor.

Cumplidos los requisitos exigidos por el Decreto 2067 de 1991 y recibido el concepto del señor Procurador General de la Nación, entra la Corte a decidir.

A. NORMA ACUSADA

El siguiente es el texto de la norma acusada:

“DECRETO LEY 1298 DE 1994

(junio 22)

“Por el cual se expide el Estatuto Orgánico del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

“El Ministro de Gobierno de la República de Colombia, delegatario de las funciones presidenciales, en desarrollo del Decreto 1266 del 21 de junio de 1994, en uso de sus facultades constitucionales y, en especial, de las facultades conferidas por el numeral 5o. del Artículo 248 de la Ley 100 de 1993,

“DECRETA

**“ESTATUTO ORGANICO DEL SISTEMA GENERAL
DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD**

“ ...

“Artículo 674. Clasificación de empleos. En la estructura administrativa de la Nación, de las entidades territoriales o de sus entidades descentralizadas, para la organización y la prestación de los servicios de salud, los empleos pueden ser de libre nombramiento y remoción o de carrera.

“Son empleos de libre nombramiento y remoción:

“1. En la administración nacional central o descentralizada, los enumerados en las letras a), b), c), e i) del Artículo 1o. de la Ley 61 de 1987.

“2. En las Entidades Territoriales o en sus entes descentralizados:

“a) Los de Secretario de Salud o Director Seccional o Local del Sistema de Salud, o quien haga sus veces y los de primer nivel jerárquico, inmediatamente siguiente.

“b) Los de Director, representante legal de entidad descentralizada, y los de primero y segundo nivel jerárquico, inmediatamente siguiente.

“c) Los empleos que correspondan a funciones de dirección, formulación y adopción de políticas, planes y programas y asesorías.

“Todos los demás empleados son de carrera. Los empleados de carrera podrán ser designados en comisión, en cargos de libre nombramiento y remoción, sin perder su pertenencia a la carrera administrativa,

“Parágrafo.- Son trabajadores oficiales, quienes desempeñen cargos no directivos destinados al mantenimiento de la planta física hospitalaria, o de servicios generales, en las mismas instituciones.

“Los establecimientos públicos de cualquier nivel precisarán en sus respectivos estatutos, qué actividades pueden ser desempeñadas mediante contrato de trabajo.”

B. LA DEMANDA

El actor, antes de entrar a sustentar los cargos en contra del artículo demandado, hace un breve recuento de la evolución legislativa del sistema nacional de salud, en especial, al régimen de contratación del personal vinculado a él, hasta la expedición de la Ley 100 de 1993 que facultó al Presidente de la República, a través de su artículo 248, para expedir un estatuto orgánico del sistema nacional de salud, de numeración continua, con el objeto de sistematizar, incorporar y armonizar en un sólo cuerpo jurídico las normas vigentes en materia de salud y para eliminar las normas repetidas o superfluas.

En desarrollo de esa facultad extraordinaria, el Ministro de Gobierno, delegatario de las funciones presidenciales expidió el Decreto Ley 1298 de 1994 “Por medio del cual se expide el estatuto orgánico del sistema nacional de salud”, en el cual, entre otras cosas, se incorporaron las normas que venían rigiendo en materia de contratación del personal vinculado al sector público de la salud. Así, pues, en relación con los cargos de libre nombramiento y remoción, se mantuvo la clasificación contenida en el artículo 1o., literales a), b), c), e i) de la Ley 61 de 1987 “Por la cual se expiden normas sobre la Carrera Administrativa y se dic-

tan otras disposiciones”, artículo éste que fue declarado inexecutable parcialmente por la Corte Constitucional, a través de la sentencia C-195 de 1994, y mucho antes de expedirse el decreto acusado, razón por la que el demandante considera que el numeral primero de la norma demandada desconoce el artículo 243 de la Constitución, en relación con la cosa juzgada constitucional, hecho que en sí mismo hace a este numeral contrario a la Constitución.

Igualmente, considera que se desconoce el artículo 125 de la Constitución, porque la norma acusada elimina la existencia de cargos de carrera en el nivel ejecutivo, a pesar de las consideraciones que sobre la materia ha hecho la Corte Constitucional, especialmente, en la sentencia C-195 de 1994. Como una forma de sustentar este cargo, el actor dice acoger los argumentos expuestos por la Corporación en dicha sentencia.

C. INTERVENCIONES

De conformidad con el informe secretarial del dieciséis (16) de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro (1994), en el término constitucional establecido para intervenir en la defensa o impugnación de la norma demandada, presentó escrito impugnando la demanda, el ciudadano Juan Manuel Charry Urueña, designado por el Ministerio de Salud.

Según el interviniente, la norma acusada no desconoce el artículo 243 de la Constitución, pues en su concepto no hubo reproducción de un texto legal declarado inexecutable, sino remisión a él y cuya interpretación debe hacerse en los términos señalados por la Corte. Al respecto no hace ninguna explicación adicional.

Por otra parte, indica que la norma acusada se ajusta a los lineamientos del artículo 125 de la Constitución Política, pues los cargos enunciados en la norma acusada tienen características que permiten señalarlos como de libre nombramiento y remoción.

D. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

Por medio del oficio número 570, de febrero tres (3) de 1995, el Procurador General de la Nación, doctor Orlando Vásquez Velásquez, rindió el concepto de rigor, solicitando a la Corte Constitucional estarse a lo re-

suelto en la sentencia No, C-195/94, respecto al numeral 1o. del artículo 674 del Decreto Ley 1298 de 1994; declarar **EXEQUIBLE** el numeral 2o., a excepción de la expresión “y segundo” contenida en el literal b) que solicita se declare **INEXEQUIBLE**.

El Procurador explica que en relación con el numeral primero del artículo 674 del decreto acusado, que hace referencia a los literales a), b), c) e i) del artículo 1o. de la Ley 61 de 1987, debe estarse a lo resuelto en la sentencia C-195 de 1994, pues el numeral al que remite la norma acusada, ya fue objeto de estudio por la Corte Constitucional, razón por la cual, ha operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional previsto en el artículo 243 de la Constitución Política.

En relación con el numeral 2o. del artículo acusado, el Procurador, con fundamento en un concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, del 31 de agosto de 1993, explica que los funcionarios del Sistema Nacional de Salud, están sujetos a normas especiales en relación con la forma de vinculación al servicio, pero, igualmente, les son aplicables las normas generales sobre ingreso y permanencia en la carrera, contenidas en algunos decretos, tales como el Decreto Ley 2400 y 3074 de 1968, su Decreto reglamentario 1950 de 1973, y los Decretos 1221 y 1222 de 1993 y sus reglamentarios.

Por tanto, para comprender el alcance del numeral segundo de la norma acusada, es necesario acudir al Decreto 1291 de 1994 que establece la estructura de los cargos de las entidades del subsector oficial del sector salud territorial, con el único objeto de definir si los cargos enunciados en el numeral en mención, se ajustan a los parámetros señalados por la Corte Constitucional y que permiten determinar si un cargo es de carrera o de libre nombramiento y remoción.

Así, pues, los cargos enunciados en los literales a) y b) del numeral segundo del artículo 674 acusado, corresponden al nivel directivo, cuyas funciones consisten principalmente en la adopción de políticas y, por ende, existe una justificación razonable para que sean cargos de libre nombramiento y remoción. Igualmente, los cargos señalados en el literal c), lo cuales corresponden a cargos de asesoría de los niveles directivos, razón por la que se justifica que sean de libre nombramiento.

En relación con el primer y segundo nivel jerárquico a que hacen referencia los literales a) y b) del numeral segundo del artículo 674, el Decre-

to 1291 de 1994 define, igualmente, los cargos y funciones que pertenecen a estos niveles. Según el decreto en mención, el primer nivel jerárquico corresponde a los cargos de asesor y cuya función específica consiste en asistir a la Dirección de la institución, razón que justifica que sea un cargo de libre nombramiento. No acontece lo mismo con el segundo nivel jerárquico, pues los cargos que están en este nivel no tienen funciones de dirección ni de establecimiento de políticas que involucren el factor confianza o *intuitu personae* para su desarrollo, hecho que hace inconstitucional que los cargos pertenecientes a este nivel, sean de libre nombramiento y remoción, razón por la cual, el señor Procurador solicita la declaración de inexecuibilidad de la expresión “y segundo” contenida en el numeral segundo del artículo 674 del decreto acusado, por ser contraria al artículo 125 de la Constitución y a los lineamientos señalados por el Corte Constitucional, en su jurisprudencia sobre esta materia.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Primera.- Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer de este proceso, por haberse demandado un decreto con fuerza de ley, de conformidad con lo dispuesto por el numeral 5 del artículo 241 de la Constitución.

Segunda.- Cosa juzgada constitucional

Por medio de la sentencia C-195/94, de abril veintiuno (21) de mil novecientos noventa y cuatro (1994), la Corte Constitucional falló en relación con el artículo 1o. de la Ley 61 de 1987. En esa sentencia se declararon parcialmente inexecuibles los literales a), b) y c) de este artículo, y se declaró la exequibilidad condicional del literal i).

Como la referencia que hace el numeral 1 del artículo 674 del Decreto 1298 de junio 22 de 1994, equivale, sin lugar a la menor duda, a la reproducción del contenido material del artículo 1o. de la Ley 61, es evidente que debe aplicarse lo dispuesto por el artículo 243 de la Constitución, sobre la cosa juzgada constitucional.

En consecuencia, en relación con el numeral 1o. del artículo 674 citado, la Corte ordenará estarse a lo dispuesto en la sentencia que se ha mencionado.

Tercera.- Examen de las facultades extraordinarias en virtud de las cuales se expidió el Decreto 1298 del 22 de 1994, “ Por el cual se expide el Estatuto Orgánico del Sistema General de Seguridad Social en Salud” .

El Decreto 1298, al cual pertenece la norma acusada, se dictó en virtud de las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República por el numeral 5o., del artículo 248 de la Ley 100 de 1993, numeral que dispuso:

“Artículo 248 Facultades Extraordinarias.

De conformidad con lo previsto en el ordinal 10 del artículo 150 de la Constitución política, revístase al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias por el término de seis (6) meses, contados desde la fecha de publicación de la presente ley para:

“ ...

“5o. Expedir un estatuto orgánico del sistema de salud, de numeración continua, con el objeto de sistematizar, integrar, incorporar y armonizar en un sólo cuerpo jurídico las normas vigentes en materia de salud, así como las que contemplen las funciones y facultades asignadas a la Superintendencia Nacional de Salud. Con tal propósito podrá reordenar la numeración de las diferentes disposiciones, incluyendo esta ley, sin que en tal caso se altere su contenido. En desarrollo de esta facultad podrá eliminar las normas repetidas o superfluas”.

Para la Corte, es claro que la facultad conferida en este numeral violó la prohibición contenida en el inciso tercero del numeral 10 del artículo 150 de la Constitución, según la cual las facultades extraordinarias “no se podrán conferir para expedir códigos”. La violación de la Constitución es evidente a la luz de las siguientes razones.

Expedir un estatuto orgánico del sistema de salud, de numeración continua, con el objeto de sistematizar, integrar, incorporar y armonizar en un solo cuerpo jurídico las normas vigentes en materia de salud, no es diferente a expedir un código. Con mayor razón, si la facultad permite al Presidente “eliminar las normas repetidas o superfluas”, lo que podría conducir a la derogación por esta vía de normas que hacen parte de Leyes Orgánicas o estatutarias.

Guillermo Cabanellas, en su “Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual”, dice que la principal significación jurídica actual de la palabra código es ésta: “colección sistemática de leyes” (ob. cit., tomo 11, pág. 181. Editorial Heliasta S.R.L, 1986.) Definición que lleva a recordar que, precisamente, la norma que confiere la facultad habla de “sistematizar” en un solo cuerpo jurídico las normas vigentes de materia de salud. Esto último coincide con la primera acepción del verbo **codificar**, según el diccionario de la Real Academia: “Hacer o formar un cuerpo de leyes metódico y sistemático.”

En un caso semejante, al decidir sobre una demanda presentada contra el artículo 199 de la Ley 136 de 1994, la Corte determinó que este tipo de facultades, así no se concedan literalmente para la expedición de códigos, viola la prohibición contenida en el último inciso del numeral 10 del artículo 150 de la Constitución.

El texto del artículo 199 de la Ley 136 era el siguiente:

“Facultades extraordinarias.- Revístese al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para que, en el plazo de seis (6) meses contados a partir de la promulgación de esta ley, proceda a compilar las disposiciones constitucionales y legales vigentes para la organización y el funcionamiento de los municipios.

“Para este efecto se podrá reordenar la numeración de las diferentes normas y eliminar aquellas que se encuentren repetidas o derogadas”.

Como se ve, la similitud entre esta norma y el numeral 5o., del artículo 248 de la Ley 100, es ostensible.

En la sentencia a que se ha hecho referencia, dijo la Corte:

“De conformidad con lo expuesto, corresponde entonces analizar si las facultades contenidas en el artículo 199 de la Ley 136 de 1994, permitían una simple compilación de normas jurídicas relativas a la organización de municipios, o si, por el contrario, se trataba de una delegación en cabeza del Presidente de la República para expedir un código.

“La Corte encuentra que la norma acusada se enmarca dentro del último supuesto al que se ha hecho referencia. A su juicio, la facultad otorgada por el legislador, así como la utilización de la misma por parte del ejecutivo, desbordó los límites de que trata el numeral 10 del artículo 150 superior y, en particular, desconoció la prohibición taxativamente prevista en esa disposición, pues a través del Decreto 2626 de 1994 lo que hizo no fue una simple compilación, sino que se expidió un nuevo ordenamiento jurídico, agrupado en un solo texto formalmente promulgado, lo que constituye, por ende, un código”.

Y más adelante se dijo:

“Observa, en efecto, esta Corporación, que el artículo demandado permitió no sólo compilar sino también “eliminar” todo tipo de disposiciones -incluyendo las constitucionales- sin importar la jerarquía de las mismas dentro de la estructura del ordenamiento jurídico colombiano. Es así como resulta difícil determinar cuál es el fundamento constitucional que permite al Presidente de la República -a su libre arbitrio- decidir cuáles disposiciones constitucionales o legales se encuentran derogadas o repetidas”. (Sentencia C-129/95, marzo 30 de 1995, Magistrado Ponente, doctor Vladimiro Naranjo Mesa).

En el presente caso, no cabe duda de que el Estatuto Orgánico del Sistema General de Seguridad Social en Salud es un verdadero código. Así lo demuestran su extensión, pues consta de 723 artículos, y el hecho de enumerarse en el artículo 722 todas las leyes que “incorpora y sustituye”, que son ocho, expedidas entre los años de 1979 y 1994.

De otra parte, la Corte ha determinado también, en casos semejantes a éste, que cuando examina un decreto con fuerza de ley, de los dictados por el Presidente de la República en virtud de las facultades de que trata el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución, puede también

analizar la norma que confirió las facultades extraordinarias. ¿Por qué? Sencillamente, porque la competencia del Presidente para dictar el decreto se origina en la ley de facultades y está determinada y limitada por ella.

En consecuencia, serán declarados inexecutable el numeral 5o. del artículo 248 de la Ley 100 de 1993 “ Por la cual se crea el Sistema de Seguridad Social Integral y se dictan otras disposiciones”, y el Decreto 1298 de 1994 “Por el cual se expide el Estatuto Orgánico del Sistema General de Seguridad Social en Colombia”. Esto, porque la Corte en este caso hace la unidad normativa autorizada por el Decreto 2067 de 1991.

Cuarta. -Supervivencia de las normas individualmente consideradas.

Es necesario aclarar que la declaración de inexecutable del Decreto 1298 no implica tal declaración en relación con cada una de las normas que en él fueron integradas. Estas normas, en sí mismas consideradas, conservan su validez y su vigencia, si no han sido ya declaradas inexecutable, o derogadas por una norma diferente al Decreto 1298. Lo que desaparece en virtud de la presente declaración de inexecutable es el estatuto o código que se pretendió dictar por medio del Decreto 1298 de 1994.

III.- DECISION

Por lo expuesto, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- En relación con el numeral 1o. del artículo 674 del Decreto 1298 de junio 22 de 1994, estése a lo resuelto en la Sentencia C-195/94, de abril veintiuno (21) de 1994, de la Corte Constitucional.

Segundo.- Declárase **INEXEQUIBLE** el Decreto 1298 de junio 22 de 1994 “por el cual se expide el Estatuto Orgánico de Sistema General de Seguridad Social en Salud”, salvo el numeral 1o. del artículo 674 del Decreto 1298, al cual se refiere el ordinal primero de esta parte resolutive; y

también se declara **INEXEQUIBLE** el numeral 5o. del artículo 248 de la Ley 100 de 1993.

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

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO, Presidente

JORGE ARANGO MEJIA, Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL, Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ, Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA, Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, Magistrado

FABIO MORON DIAZ, Magistrado
(con salvamento de voto)

VLADIMIRO NARANJO MESA, Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO, Secretaria General

LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que los Magistrados Doctores HERNANDO HERRERA VERGARA y ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, no firman la presente sentencia, en razón de encontrarse en comisión oficial en el exterior, debidamente autorizados por la Sala Plena de la Corporación.

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO, Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO A LA SENTENCIA No. C-255
de junio 07 de 1995

NORMAS - Ubicación en un cuerpo normativo / **NORMAS
LEGALES** - Compilación / **NORMAS CONSTITUCIONALES**
- Compilación (Salvamento de voto)

La actividad de compilar disposiciones de rango legal y constitucional comprende, de acuerdo con la Ley que otorgó las facultades extraordinarias en el caso propuesto, sólo la competencia de allegar o reunir en un solo cuerpo normativo disposiciones jurídicamente válidas y vigentes, con el fin de reorganizarlas y difundirlas sistemática y racionalmente, eliminando las derogadas o repetidas para efectos de consignarlas en un cuerpo coherente y ordenado. Tal ejercicio conduciría necesariamente a la expedición de una disposición jurídica nueva, autónoma y con fuerza de ley, expresión externa de la voluntad del legislador, que garantizaría una interpretación válida y mucho más completa. La expedición de una nueva disposición de rango legal que compile disposiciones preexistentes también de rango legal, e incluso constitucional, sobre una misma materia u objeto, sólo sería aplicable como norma de inferior categoría frente a la Constitución y quedaría sometida a las restantes disposiciones superiores a ella, esto es que tendría la virtud formal de la ley, aunque no podría derogar lo no compilado ni agregar nada nuevo en materia de legislación.

Ref.: Expediente No. D-788

Demanda de inconstitucionalidad contra el art. 674 del Decreto Ley 1298 / 94 "Por el cual se expide el Estatuto Orgánico del Sistema General de Seguridad Social en Salud"

1. Con el acostumbrado respeto por las providencias de esta Corporación, dejo constancia de mi disenso sobre la resolución adoptada y sobre las consideraciones que sirvieron para ilustrar el fallo correspondiente, por cuanto ellas no tienen en cuenta la reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional en materia de facultades extraordinarias y en relación con las diferencias conceptuales, temáticas y normativas existentes entre las expresiones **compilar** y **codificar** que hacen parte de la disciplina del Derecho Constitucional Colombiano desde hace varias décadas.

2. Mi disenso de la decisión adoptada en este asunto se fundamenta, como ya he tenido oportunidad de manifestarlo al referirme a decisiones similares producidas por esta Corporación, en la incorporación en el texto del fallo de elementos de juicio típicamente subjetivos y valorativos y predominantemente circunstanciales, extraños desde todo punto de vista a la práctica judicial del control de constitucionalidad de las leyes, los cuales desvirtúan una conclusión jurídica como la que le correspondería adoptar en este asunto.

3. Debo destacar que el fallo del cual me aparto no desconoce la complejidad de la materia al analizar el tema de las facultades extraordinarias de origen legislativo; no obstante, insiste en exagerar el alcance de los límites impuestos por el constituyente de 1991, que al establecerlos pretendió proscribir del ordenamiento constitucional prácticas viciadas originadas en un manejo laxo de las facultades extraordinarias.

4. La decisión de la Corte, guiada por el objetivo de interpretar fiel e inequívocamente los propósitos que subyacen las decisiones del constituyente, evitando que se repitan esas prácticas, desde todo punto de vista cuestionables por parte del ejecutivo, no se soporta en un análisis objetivo y ponderado de las expresiones **compilar** y **codificar** y en la apreciación de las diferencias sustanciales que los dos conceptos presentan, las cuales tienen implicaciones jurídicas de fondo, mucho más si se les analiza en el marco de un estado jurídico estable y definido.

5. El derecho como disciplina dinámica en constante evolución, reclama una visión más abierta y una estructura flexible que viabilice la concurrencia de ordenamientos jurídicos caracterizados por sus propios principios y normas y por sus propias reglas hemenéuticas. Esa nueva concepción señala, por ejemplo, que no es lo mismo compilar y codifi-

car aún cuando la compilación se origine en la competencia legislativa y tenga fuerza legal vinculante.

6. La compilación es también una función legislativa cuando pretende reunir en un solo texto con vigor normativo, el conjunto de disposiciones que corresponden a una determinada materia para efectos de su promulgación como un conjunto ordenado y sistemático, según criterios de lógica jurídica, de numeración y ubicación; ello implica una actividad técnica y hasta cierto punto mecánica que no obstante requiere, para tener efectos jurídicos vinculantes de rango legal, expresarse en una Ley o en un acto jurídico equiparable a ella, como lo son los Decretos Leyes originados en facultades extraordinarias. Si bien en el caso analizado la compilación es un ejercicio que le permite al ejecutivo, en desarrollo de facultades extraordinarias, producir un acto normativo equiparado formalmente a la ley, dicho acto se diferencia del de codificación en cuanto es incapaz de derogar una ley o de dictar una nueva disposición materialmente diferente de las compiladas.

7. En ese marco, limitado por la prohibición de introducir la más mínima alteración a las disposiciones compiladas, según se desprende del mismo texto de la ley que otorgó las facultades, el que el ejecutivo debe realizar el encargo que le hace el legislativo. Tal restricción no impide, obviamente, que se produzcan determinados efectos que amplíen el espacio de interpretación en la nueva norma que permitirían visualizar mensajes del legislativo antes no encontrados, lo cual contribuye a dinamizar y enriquecer el ejercicio de interpretación hemenéutica propio de la disciplina jurídica.

8. Reitero, con todo respeto por la decisión de la Corporación, la advertencia categórica expresada en anterior salvamento de voto (Sentencia C-129/95), referida a que la actividad de compilar disposiciones de rango legal y constitucional comprende, de acuerdo con la Ley que otorgó las facultades extraordinarias en el caso propuesto, sólo la competencia de allegar o reunir en un solo cuerpo normativo disposiciones jurídicamente válidas y vigentes, con el fin de reorganizarlas y difundirlas sistemática y racionalmente, eliminando las derogadas o repetidas para efectos de consignarlas en un cuerpo coherente y ordenado. Tal ejercicio conduciría necesariamente a la expedición de una disposición jurídica nueva, autónoma y con fuerza de ley, expresión externa de la voluntad del legislador, que garantizaría una interpretación válida y mucho más completa.

9. Reitero también que la expedición de una nueva disposición de rango legal que compile disposiciones preexistentes también de rango legal, e incluso constitucional, sobre una misma materia u objeto, sólo sería aplicable como norma de inferior categoría frente a la Constitución y quedaría sometida a las restantes disposiciones superiores a ella, esto es que tendría la virtud formal de la ley, aunque no podría derogar lo no compilado ni agregar nada nuevo en materia de legislación.

10. Por último, debo insistir en que no toda actividad legislativa presuppone actos positivos y materiales de creación o de innovación de disposiciones jurídicas, ni comporta la voluntad de incorporar en el nuevo ordenamiento normas diferentes a las preexistentes; tal abstención se hace imperativa para el ejecutivo por disposición constitucional que se refleja en la facultad extraordinaria conferida, la cual se reduce a la habilitación para compilar y reunir las disposiciones preexistentes en un nuevo acto con fuerza de ley, pero no para dictar normas positivas nuevas, todo lo cual constituye un límite constitucionalmente suficiente para definir en cada caso la inexequibilidad de las disposiciones expedidas en contrario de este principio, pero no de todo el nuevo cuerpo de reglas ordenado y sistematizado en la compilación, que objetiva los propósitos de coherencia, unidad y claridad que exige el derecho contemporáneo.

Fecha Ut supra,

FABIO MORON DIAZ, Magistrado

SENTENCIA No. C-259

de junio 15 de 1995

ETICA MEDICA

La ética aplicada al ejercicio de la medicina nunca puede relativizar la vida humana como supremo valor moral y jurídico de la persona. Aunque el comportamiento ético es uno solo, desde luego debe observarse que este puede dar lugar a múltiples aplicaciones y manifestaciones en el ejercicio de las profesiones, y para el caso concreto de la actividad médica, bien por acción o por omisión.

TRIBUNAL DE ETICA MEDICA

Las faltas que dan lugar a las sanciones deben estar debidamente tipificadas, de acuerdo con los principios y obligaciones que en materia de ética médica se encuentran relacionados en la Ley 23 de 1981. De esta manera, una vez configurada la falta, de acuerdo con su gravedad o con la reincidencia en ellas, es procedente la aplicación de la sanción con la advertencia de que cuando se trata de la más severa, es decir, de la suspensión en el ejercicio de la medicina hasta por cinco años, el pronunciamiento de fondo corresponde hacerlo exclusivamente al Tribunal Nacional de Etica Médica para que se decida si es del caso aplicarla o no dada la falta a la ética médica.

PROCESO DISCIPLINARIO ETICO - MEDICO / DEBIDO PROCESO

El proceso disciplinario contenido en las disposiciones demandadas tiene efectos sancionatorios por infracción de las normas en materia de ética médica, que conllevan a una responsabilidad derivada del derecho

administrativo disciplinario. La observancia del debido proceso como el disciplinario requiere de la facultad y oportunidad del acusado para conocer los cargos formulados, rendir los correspondientes descargos, y presentar o solicitar la práctica de pruebas que considere pertinentes y sean conducentes para desvirtuar los cargos, todo ello con anterioridad al pronunciamiento respectivo que ponga fin al proceso ético profesional. Las normas demandadas no riñen con el cumplimiento de las exigencias procesales mencionadas, y por ello habrá de declararlas exequibles por encontrarlas ajustadas a los preceptos constitucionales.

PRINCIPIO NON BIS IN IDEM

No se da una violación al precepto citado, por cuanto el juicio realizado en dos jurisdicciones distintas implica una confrontación con normas de categoría, contenido y alcance distinto. El juez disciplinario evalúa el comportamiento del acusado, con relación a normas de carácter ético, contenidas principalmente en el Estatuto de la Abogacía. Por su parte, el juez penal hace la confrontación de la misma conducta, contra tipos penales específicos que tienen un contenido de protección de bienes jurídicamente tutelados en guarda del interés social. Así que tanto la norma aplicable, como el interés que se protege son de naturaleza distinta en cada una de las dos jurisdicciones. Por ello nada impide que de la falta disciplinaria en que eventualmente incurra un profesional de la medicina por sus actos u omisiones en ejercicio de su actividad profesional, que acarrea las sanciones correspondientes a la violación al régimen disciplinario ético médico, pueda así mismo, al quebrantar los derechos fundamentales establecidos en la Constitución Política de Colombia, ser responsable penal, civil o administrativamente, de hechos u omisiones que infrinjan los respectivos estatutos, que lo hacen acreedor de las sanciones correspondientes, diferentes a la disciplinaria.

PROCESO DISCIPLINARIO / CODIGO DE PROCEDIMIENTO PENAL - Integración

Existen claras diferencias entre el derecho penal y el disciplinario, cuya naturaleza y competencia de carácter jurisdiccional es diferente, razón por la cual, ellos no son incompatibles, ya que el juicio realizado en dos jurisdicciones distintas, implica una confrontación con normas de categoría, contenido y alcance diferentes, y en tal sentido el juez disciplinario debe examinar la conducta del inculpado con relación a las normas de

carácter ético médico como las que tienden a adoptar correctivos jurídicos para la mayor eficiencia de los servicios médicos y la protección de los intereses de los usuarios, y para la salvaguardia de la salubridad pública, mientras que el juez penal tutela el interés social, y el civil y el administrativo, los derechos fundamentales de las personas para el resarcimiento de los perjuicios que se puedan dar por la acción u omisión del profesional médico.

Ref.: Proceso No. D-782

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81 y 82 de la Ley 23 de 1981 "*por la cual se dictan normas en materia de ética médica.*"

Tema: El proceso disciplinario ético-profesional.

Actor: Eduardo Henao Hoyos.

Magistrado Ponente: Dr. HERNANDO HERRERA VERGARA

Santafé de Bogotá, D.C., junio 15 de mil novecientos noventa y cinco (1995). Aprobada por acta No. 22.

I. ANTECEDENTES

Procede la Corte Constitucional a resolver la demanda de inconstitucionalidad presentada por el ciudadano Eduardo Henao Hoyos contra los artículos 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81 y 82 de la Ley 23 de 1981 "*Por la cual se dictan normas en materia de ética médica.*"

Al proveer sobre su admisión, el Magistrado Ponente ordenó que se fijaran en lista las normas acusadas en la Secretaría General por el término de diez (10) días, para efectos de asegurar la intervención ciudadana; se enviara copia de la demanda al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor, y se comunicara la iniciación del proceso a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, al Presidente del Congreso de la República, a los señores Ministros de Gobierno, de Salud, y de Trabajo y Seguridad Social, así como a la Federación Médica Colombiana y a la Academia Nacional de Medicina, a fin de que si lo estimaran oportuno, conceptuaran sobre la constitucionalidad de las normas acusadas.

II. TEXTO DE LAS NORMAS ACUSADAS

Se transcribe a continuación el texto de las normas acusadas, conforme a su publicación en el Diario Oficial del viernes veintisiete (27) de febrero de 1981. Se subraya lo acusado.

"LEY 23 DE 1981
(febrero 18)

Por la cual se dictan normas en materia de ética médica.

EL Congreso de Colombia

DECRETA:

("...)

Título III

ORGANOS DE CONTROL Y REGIMEN DISCIPLINARIO

("...)

Capítulo II

DEL PROCESO DISCIPLINARIO ETICO-PROFESIONAL

Artículo 74.- El proceso disciplinario ético-profesional será instaurado:

a) De oficio, cuando por conocimiento de cualesquiera de los miembros del Tribunal se consideren violadas las normas de la presente ley;

b) Por solicitud de una entidad pública o privada o de cualquier persona.

En todo caso deberá presentarse, por lo menos, una prueba sumaria del acto que se considere reñido con la Etica Médica.

Artículo 75.- *Una vez aceptada la denuncia, el Presidente del Tribunal designará a uno de sus miembros para que se instruya el proceso disciplinario y presente sus conclusiones dentro de un término no superior a quince días hábiles.*

Artículo 76.- *Si en concepto del Presidente del Tribunal o del profesional instructor, el contenido de la denuncia permite establecer la presunción de violación de normas de carácter penal, civil o administrativo, simultáneamente con la instrucción del proceso disciplinario, los hechos se pondrán en conocimiento de la autoridad competente.*

Artículo 77.- *En todos los casos en que el profesional instructor o el profesional acusado lo consideren indispensable o conveniente, podrán asesorarse de abogados titulados.*

Artículo 78.- *Cuando la naturaleza del asunto así lo exija, el instructor podrá solicitar al Tribunal la ampliación del término señalado para presentar el informe de conclusiones. En tales casos la prórroga que se conceda no podrá exceder de quince días hábiles.*

Artículo 79.- *Presentado el informe de conclusiones, el Tribunal en pleno se ocupará de su conocimiento dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de su presentación, y podrá, si lo considera conveniente, solicitar la ampliación del informativo señalando término para los efectos, el cual en ningún caso podrá ser superior a quince días.*

Artículo 80.- *Estudiado y evaluado por el Tribunal el informe de conclusiones, se tomará cualquiera de las siguientes decisiones:*

a) *Declarar que no existe mérito para formular cargos por violación de la ética médica en contra del profesional acusado;*

b) *Declarar que existe mérito para formular cargos por violación de la ética médica, caso en el cual, por escrito, se le hará saber así al profesional inculcado, señalando claramente los actos que se le imputan y fijando fecha y hora para que el Tribunal en pleno lo escuche en diligencia de descargos.*

Parágrafo. La diligencia de descargos no podrá adelantarse antes de los diez días hábiles, ni después de los veinte, contados a partir de la fecha de recibo de la comunicación en la cual se señalan los cargos, salvo en los casos de fuerza mayor.

Artículo 81. Practicada la diligencia de descargos, el Tribunal podrá solicitar la ampliación del informativo, fijando para ella un término no superior a quince días hábiles, o pronunciarse de fondo dentro del mismo término, en sesión distinta a la realizada para escuchar los descargos.

Parágrafo. En los casos de ampliación del informativo como consecuencia de la diligencia de descargos, la decisión de fondo deberá tomarse dentro de los quince días hábiles siguientes al plazo concedido para la práctica de dicha diligencia.

Artículo 82.- En lo no previsto en la presente Ley, se aplicarán las normas pertinentes del Código de Procedimiento Penal.

(...)"

III. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA

A juicio del actor las normas cuya constitucionalidad cuestiona, vulneran la Constitución Política en su artículo 29. El actor fundamenta su demanda esencialmente en tres cargos:

1. El proceso de ética médica que se estudia carece de algunos principios o garantías del debido proceso:

Indica el actor que esta violación se traduce en que no se consagra la oportunidad para que el inculpado pida pruebas a su favor, ya que como se desprende de los artículos 80 y 81 acusados, una vez se encuentren méritos suficientes para adelantar el proceso disciplinario, se ordena tomar la decisión de fondo. En sustento de su apreciación se refiere tanto al Decreto 196 de 1971 o "*estatuto de la abogacía*", en el cual afirma sí se consagra esta garantía en forma expresa, como también hace alusión a un caso de inconstitucionalidad presentado en el derecho uruguayo, igual al que plantea en su demanda, plasmado en la obra del profesor Francisco Couture.

Afirma el actor, que de nada sirve que estas normas le brinden la oportunidad al afectado de rendir sus descargos, si no puede solicitar y aportar pruebas con las que pueda fundamentarlos.

2. El Proceso de Etica Médica contemplado en el Capítulo II del Título III de la Ley 23 de 1981, viola el principio del "non bis in idem":

Indica el demandante que se vulnera este principio cuando el artículo 76 de la Ley acusada faculta al mismo tiempo al Tribunal de Etica Médica y a las autoridades penales para que en contra de un médico puedan tramitarse dos clases de procesos diferentes, como lo son el penal y el disciplinario, ya que según afirma:

"(...) cuando se presenta esta circunstancia, que corren paralelos el proceso penal en un juzgado y el proceso disciplinario ante el Tribunal de la Etica Médica y dentro de la actuación disciplinaria el magistrado sustanciador dada la ausencia de una norma o garantía expresamente consagrada sobre la práctica de pruebas resuelve acudir al Código de Procedimiento Penal como normas integradoras del Capítulo Segundo del Título tercero de la Ley 23 de 1981; y sea este el momento para recordar como (sic) la práctica de aquellas dentro de la etapa de instrucción es secreta; entonces le está siguiendo un juicio penal al médico inculcado dentro del propio proceso disciplinario(...)."

Por esta circunstancia afirma el actor, que se incurre en la llamada "DOBLE VALORACION", es decir que al médico se le adelantan prácticamente dos procesos penales.

3. La integración del proceso disciplinario con las normas del Código de Procedimiento Penal en lo no contemplado, como lo ordena esta ley, resulta inconstitucional:

Para sustentar su apreciación, el actor alude a las diferencias que existen entre el proceso disciplinario y el penal ya que están conformados por principios jurídicos de diferente naturaleza. Así entonces indica cómo mientras que en penal la etapa de la instrucción es reservada en el disciplinario es pública; mientras que en el derecho procesal penal se busca la protección del interés general de la sociedad, en el disciplinario está de por medio simplemente el interés particular del inculcado; mien-

tras las penas a imponer en lo penal son privativas de la libertad, en el proceso disciplinario son simples amonestaciones o multas.

Sobre esta base indica que son dos derechos muy diferentes e incompatibles que en lo único en lo que se asimilan es en que ambos pertenecen al género de los procesos sancionatorios.

Reconoce sin embargo que los Códigos de Procedimiento sea el civil, penal o el que está bajo estudio, requieren de normas integradoras, que para este caso deben ser los mismos principios generales del derecho disciplinario y no las normas del proceso penal como lo prevén las disposiciones acusadas, con lo que se da cabida según afirma *"al más estricto y graboso (sic) de todos como son las normas del Código de Procedimiento Penal."*

Finalmente, y en sustento de su argumentación, indica que como normas integradoras del proceso disciplinario que cuestiona, el legislador debió haber incluido las normas del Código Contencioso Administrativo el cual contiene en su libro IV todos los elementos que garantizan un debido proceso.

IV. INTERVENCIONES

Según lo hizo constar la Secretaría General de la Corte Constitucional en informe de fecha nueve (9) de diciembre de 1994, durante el término de fijación en lista se recibieron las siguientes intervenciones:

a. Ministerio de Salud:

El Ministerio de Salud, a través de representante, envía escrito en el que justifica la constitucionalidad de las normas acusadas, y afirma que cuando el artículo 81 de la Ley 23 de 1981 prevé que una vez cumplida la diligencia de descargos se podrá solicitar la ampliación del informativo, permite evacuar las pruebas cuando de la diligencia de descargos se concluya que es necesario ampliar el debate sobre los hechos que se investigan.

Para el Ministerio es muy claro, que cuando de la investigación y de la diligencia de descargos se deduzca que no existe duda sobre los hechos violatorios de la ética médica, es perfectamente aceptable que se entre

a fallar dentro del término de 15 días que contempla la norma. Si por el contrario no existe claridad sobre lo que se investiga, el artículo en mención establece la posibilidad de ampliar la controversia, se entiende que con base en las pruebas aportadas o solicitadas por el inculpado, por el término de 15 días más.

Afirma además el representante del Ministerio de Salud que, aun cuando no está expresamente consagrado en la Ley 23 de 1981, el derecho a solicitar y aportar pruebas está perfectamente incluido y de él se puede hacer uso. Indica además que la remisión que la ley cuestionada hace al Código de Procedimiento Penal es una buena garantía, si se tiene en cuenta que en él se establece claramente el derecho a solicitar la práctica de pruebas que favorezcan al sindicado.

Finalmente estima que no resulta vulnerado el principio del *non bis in idem*, como lo alega el actor, ya que cuando un persona es juzgada por el mismo hecho ante la jurisdicción penal y disciplinaria, es porque con el mismo comportamiento ha infringido varias normas de naturaleza distinta, con sistemas procesales definidos y con fines diversos.

b. Tribunal Nacional de Ética Médica.

Por intermedio de apoderado, Dr. Jorge Enrique Córdova Poveda, el Tribunal Nacional de Ética Médica presentó escrito en el que manifiesta que se opone a las pretensiones del actor, por cuanto con ocasión de una demanda presentada contra algunas normas de la ley parcialmente acusada ante la Corte Suprema de Justicia, dicha Corporación señaló que las consideraciones de su parte motiva servían de base para declarar también la exequibilidad de las disposiciones contenidas en los Capítulos I, II y III del título III de la misma ley. Estima entonces que ha operado el fenómeno de la cosa juzgada ya que las normas que hoy se acusan precisamente forman parte del Capítulo II del Título III.

Por otra parte, indica el apoderado del Tribunal Nacional de Ética Médica, que el accionante no propone la inconstitucionalidad sobreviniente y que aunque lo hubiese hecho, a su juicio, esta figura no se presenta ya que el artículo presuntamente vulnerado (artículo 29 C.N.) es igual en su contenido al 26 de la anterior Carta Política.

Frente a la presunta violación del debido proceso indica que, de no aceptarse el anterior argumento, de todas formas las normas acusadas

no contrarían la Carta ya que al integrarse con los preceptos del derecho penal todas las garantías de dicho proceso para pedir y controvertir pruebas se aplican en este proceso disciplinario. Indica que las normas cuestionadas son incompletas pero no inconstitucionales, por cuanto se integran o complementan con las normas penales. El proceso disciplinario en estas condiciones está dotado de todas las garantías del derecho procesal penal en el que prevalece siempre el debido proceso.

Así por ejemplo según afirma el citado Tribunal, en materia de ética médica se parte de la presunción de inocencia; es un proceso público; el acusado puede tener un defensor, solicitar y contradecir pruebas; se aplica el principio de la legalidad de la falta y de la sanción; se garantiza el principio de favorabilidad y se absuelve al inculpado en caso de duda. Así mismo se le concede al quejoso el derecho de petición, puede aportar pruebas e interponer recursos contra la decisión inhibitoria. Con esto a juicio del tribunal, el proceso disciplinario respeta la igualdad de los sujetos procesales y desarrolla plenamente la garantía del debido proceso.

Por otra parte refiriéndose al cargo consistente en la violación del principio del *non bis in idem* por el artículo 76 acusado, estima que no le asiste razón al actor, ya que se está en presencia de diferentes relaciones jurídicas y es precisamente la identidad en la causa del hecho y en el objeto lo que configura la vulneración a dicho principio.

A su juicio, de aceptarse este argumento, habría que declarar inconstitucionales todas las normas que integran el derecho disciplinario, pues siempre existirá la posibilidad de que la falta administrativa o disciplinaria sea al mismo tiempo delito; además advierte que la doctrina es unánime en aceptar que la sanción administrativa se aplica sin perjuicio de la penal.

Por otra parte, en lo que respecta al cargo de que la integración que el código de ética médica hace con las normas del derecho penal es inconstitucional, estima que esto lo que busca es dotar al proceso ético de las garantías consagradas en el artículo 29 de la Constitución Política que según afirma, son de carácter penal y procesal penal. Concluye que si bien es cierto que el derecho penal y el disciplinario tienen algunas diferencias, son iguales en el carácter sancionatorio que presentan, por lo cual deben regirse por los mismos principios garantizadores.

Finalmente, refiriéndose al argumento del accionante según el cual el proceso ético que se examina, al integrarse con normas del derecho penal, incluye el procedimiento más gravoso que existe, sostiene que al presentar tal carácter, constituye una mayor garantía y protección de los derechos del acusado.

c) Federación Médica Colombiana:

Presenta escrito en el que manifiesta que, conocidos los argumentos expuestos por el Tribunal Nacional de Ética Médica en defensa de la constitucionalidad de las normas acusadas, comparte íntegramente sus consideraciones, por lo cual no hace necesario enviar memorial por separado.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

Mediante oficio No. 562 de Enero veintisiete (27) de 1.995, el Procurador General de la Nación envió el concepto de rigor, solicitando a esta Corporación declarar exequibles los artículos 74, 75, 76, 77, 78, 80, 81 y 82 de la Ley 23 de 1981. Fundamenta su apreciación en las siguientes consideraciones:

En primer término el Jefe del Ministerio Público alude a que, si bien el capítulo II del Título III de la Ley 23 de 1981, fue analizado y declarado exequible por la Corte Suprema de Justicia, no ha operado la cosa juzgada constitucional, ante la existencia de una eventual inconstitucionalidad sobreviniente. Por otra parte, después de citar algunas consideraciones del pronunciamiento mencionado, indica el Procurador que no cabe duda acerca de la competencia plena del legislador para establecer un régimen disciplinario, aplicable a quienes hacen parte del sistema de salud que desde siempre se ha catalogado como un servicio público.

Posteriormente refiere algunas precisiones que ha efectuado la Corte Constitucional sobre la aplicación del artículo 29 Superior al derecho disciplinario, indicando que "*a nivel del control concreto*" mediante tutela T-438/92, ha aseverado que "*el derecho disciplinario es una modalidad del derecho penal*". Esto a juicio del Procurador conllevaría a afirmar que las normas acusadas son exequibles. Por otra parte indica que "*por vía de control abstracto*" la Corte ha expresado (cita la sentencia C-599/92) que existen reglas y procedimientos de naturaleza civil, administrativa,

policiva, disciplinaria o económica que comportan sanciones de diversa categoría y que, no siendo comparables o asimilables directamente al derecho penal, coinciden sobre los mismos hechos sin que esto resulte incompatible o excluyente.

Refiriéndose a los artículos acusados de la Ley 23 de 1981 manifiesta el Procurador que existen en este procedimiento algunos ingredientes comunes tanto al proceso disciplinario como al penal, ya que existe una indagación preliminar en la que se debe demostrar si hay o no mérito para vincular como acusado al profesional investigado. Así mismo, se presenta una coexistencia de acciones paralelas, la penal y la disciplinaria, ya que tanto el presidente del Tribunal y el profesional a cargo de la investigación pueden poner en conocimiento de la autoridad respectiva las presuntas violaciones de carácter penal, civil o administrativo.

Al examinar si el proceso disciplinario ético-profesional cumple con las exigencias del artículo 29 de la Carta Política, el Procurador indica que el primer requisito de que *"nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se imputa"*, se cumple, por cuanto la Ley 23 de 1981 contiene un catálogo de deberes para el médico, cuyo incumplimiento acarrea sanciones. Por su parte el segundo requisito *"ante juez o tribunal competente"* también es claro ya que el capítulo I del Título III estatuye los Tribunales ético-profesionales, con las funciones que establece la misma ley.

En cuanto al tercer requisito *"con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio"* agrega el Procurador:

"(...) se cumple por las preceptivas acusadas, en cuanto corresponden al trámite propio de la falta disciplinaria, diseñada sin el por menor que es natural a la descripción del injusto criminal, con un margen de apreciación para quien haya de calificarlas, para alcanzar el fin propuesto en el proceso disciplinario, cual es el de garantizar la eficacia y dignidad del servicio público, en éste caso el de la salud prestado por los médicos a la comunidad."

Así, y citando un pronunciamiento de la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia del 5 de junio de 1975 que indicó que una misma persona puede ser válidamente sindicada, procesada y sancionada de una parte, por haber incurrido en la comisión de un delito y de otra, por una falta disciplinaria sin que se viole el *non bis in idem*, al ser las finalidades de la punibilidad delictiva diferentes a la de la disciplinaria, concluye el Procurador que el artículo 76 acusado resulta exequible. Así mismo estima

que en el artículo 77 también acusado se garantiza otro de los mandatos contemplados en el artículo 29 Superior relativo a que el acusado actúe asesorado de un abogado.

Frente a la pretendida inexistencia de una etapa probatoria que plantea el actor, estima el Jefe del Ministerio Público que por el hecho de que el articulado acusado no prevea expresamente un término probatorio, eso no indica que se proscriba la práctica de pruebas solicitadas por el inculpado, o decretadas de oficio por el Tribunal. Al respecto afirma:

"Así se desprende claramente, de una parte, de lo previsto en el párrafo del artículo 81 cuando dispone que la indagación se ampliará 'como consecuencia de la diligencia de descargos...' porque no se entiende para qué podría otorgarse un término de quince días hábiles si no lo es para ser utilizado en la defensa del implicado, mediante la práctica de pruebas. De otra el artículo 79 permite, mediante el señalamiento de un término de 15 días, que se realicen pruebas de oficio sin que se prohíba que las mismas puedan ser controvertidas. Además de lo anterior el hecho de que el profesional acusado pueda estar asistido por un apoderado sin límite de tiempo o etapa se constituye no sólo en garantía de defensa para éste sino además, en aval de que el debate probatorio se hallará bien orientado en procura de demostrar o de controvertir las pruebas que sustenten una eventual sanción."

Y finalmente, en cuanto a la indebida integración del proceso disciplinario ético-médico, con las disposiciones del Código de Procedimiento Penal, el Jefe del Ministerio Público estima que no existe una posición unívoca que permita identificar cuáles normas deben articularse, ya sean administrativas o penales, para llenar los vacíos procedimentales que se presenten. Sin embargo, a su juicio, resulta válida la remisión que con un carácter integrador hace el artículo 82 a las normas del Código de Procedimiento Penal, por las bondades que uno y otro procedimiento aportan al proceso.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Primera. Competencia

En virtud de lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4o. de la Carta, la Corte Constitucional es competente para decidir definitivamente sobre la

demanda de inconstitucionalidad que contra los artículos 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81 y 82 de la Ley 23 de 1981 fue presentada por el ciudadano Eduardo Henao Hoyos.

Segunda. Examen material de las disposiciones acusadas.

Como lo anotan el apoderado del Tribunal de Ética Médica y el Procurador General de la Nación, la Corte Suprema de Justicia adelantó, bajo la vigencia de la Constitución Política de 1886, el análisis de las normas demandadas. No obstante, como lo ha señalado la Corte Constitucional en jurisprudencia reiterada, es preciso realizar el examen de constitucionalidad a la luz del nuevo ordenamiento constitucional.

Tercera. La ética médica y el proceso disciplinario ético-profesional

En este proceso, el actor concreta su demanda a la formulación de los tres cargos anteriormente relacionados con fundamento en las consideraciones que se han dejado señaladas, frente a la supuesta violación del derecho de defensa con respecto al profesional médico acusado, los cuales se analizarán en esta providencia.

Es entendido que la ética aplicada al ejercicio de la medicina nunca puede relativizar la vida humana como supremo valor moral y jurídico de la persona. Aunque el comportamiento ético es uno solo, desde luego debe observarse que este puede dar lugar a múltiples aplicaciones y manifestaciones en el ejercicio de las profesiones, y para el caso concreto de la actividad médica, bien por acción o por omisión.

Dicho comportamiento ético en el ejercicio profesional y particularmente en el campo de la medicina, requiere naturalmente de una autorregulación de acuerdo con principios de aceptación universal que son aplicables con mayor vigor al ejercicio de una profesión humanitaria como lo es la medicina, con el fin de que los profesionales mantengan al servicio de las personas sus conocimientos tendientes a prevenir actuaciones que no estén encaminadas al bienestar de la comunidad y de sus pacientes, para que se proceda con la mayor rectitud, honestidad e idoneidad en la práctica médica.

En razón de lo expuesto, resulta lógica y necesaria la existencia de un proceso ético profesional y la conformación de un Tribunal de Ética Mé-

dica que tenga la potestad de estudiar y sancionar las conductas de los profesionales de la medicina que atenten contra la vida, la salud y la integridad física y mental de las mismas personas, más aún, cuando se trata de la prestación de un servicio integrado al sistema de salud considerado como un servicio público esencial.

En desarrollo de lo anterior, la Ley 23 de 1981 *"Por la cual se dictan normas en materia de ética médica"* regula el ejercicio ético de la medicina en Colombia, y establece, en su Título III los *"órganos de control y régimen disciplinario"*, y particularmente en el Capítulo II lo concerniente al *"proceso disciplinario ético-médico"*.

Es bien sabido que nuestra Carta Política consagra el principio fundamental del debido proceso, en virtud del cual *"Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con la observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio"* (artículo 29 C.P.). El debido proceso tiene aplicación no solamente en relación con las actuaciones judiciales, sino también con las administrativas.

De esta manera, para que se configure el debido proceso en forma adecuada y con sujeción a la Constitución y a la ley debe mediar necesariamente la existencia de la normatividad que consagra la tipicidad de las faltas que puedan acarrear las respectivas sanciones para imponerlas, sean éstas de carácter administrativo o judicial; el respeto del derecho de defensa al inculpado, durante los trámites de investigación y juzgamiento, con la facultad dentro del mismo de presentar pruebas y controvertir las que se alleguen en su contra, y en fin, la observancia de la plenitud de las formas propias del respectivo proceso.

El fundamento esencial para el desarrollo de las normas sobre ética médica se encuentra consagrado en la misma Ley 23 de 1981, a través de la cual se establece que la medicina es una profesión que tiene como fin cuidar de la salud del hombre y propender por la prevención de las enfermedades, el perfeccionamiento de la especie humana y el mejoramiento de los patrones de vida de la colectividad, sin distinciones de nacionalidad ni de orden económico-social, racial, político o religioso. Así pues, conforme a ella el respeto por la vida y los fueros de la persona humana constituyen su esencia espiritual, de manera que el ejercicio de la medicina tiene implicaciones humanísticas que le son inherentes, y

responsabilidades que acarrear sanciones de carácter penal, civil y disciplinario.

Es así como la Ley citada estructura el proceso disciplinario cuando una vez adelantado el trámite respectivo y con la observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio, el Tribunal Nacional de Ética Médica creado por la misma normatividad para conocer de los procesos disciplinarios ético-profesionales, considere que se han violado las normas de ética médica por parte de los profesionales y por razón del ejercicio de la medicina en Colombia. (artículos 63 y 74 de la Ley 23 de 1981).

Las normas de ética médica que deben ser cumplidas por los médicos con sujeción a su conducta pública o privada dentro de los preceptos de la moral universal, se encuentran ampliamente consignadas en la Ley 23 de 1981, como se ha expresado, cuyo artículo 10 prescribe lo siguiente: "*La presente ley comprende el conjunto de normas permanentes sobre ética médica a que debe ceñirse el ejercicio de la medicina en Colombia.*"

Como consecuencia de lo anterior, las faltas a la ética médica consignadas en la misma Ley dan lugar a las sanciones consignadas en el artículo 83 de dicho estatuto, en los siguientes términos:

"A juicio del Tribunal Etico Profesional contra las faltas a la Etica Médica, de acuerdo con su gravedad o con la reincidencia en ellas, proceden las siguientes sanciones:

a) Amonestación privada;

b) Censura que podrá ser:

1. Escrita pero privada.

2. Escrita y pública.

3. Verbal y pública.

c) Suspensión en el ejercicio de la medicina, hasta por seis meses;

d) Suspensión en el ejercicio de la medicina hasta por cinco años."
(Lo subrayado no es del texto)

A juicio de la Corporación, las faltas que dan lugar a las sanciones mencionadas deben estar debidamente tipificadas, de acuerdo con los principios y obligaciones que en materia de ética médica se encuentran relacionados en la Ley 23 de 1981. De esta manera, una vez configurada la falta, de acuerdo con su gravedad o con la reincidencia en ellas, es procedente la aplicación de la sanción con la advertencia de que cuando se trata de la más severa, es decir, de la suspensión en el ejercicio de la medicina hasta por cinco años, el pronunciamiento de fondo corresponde hacerlo exclusivamente al Tribunal Nacional de Ética Médica para que se decida si es del caso aplicarla o no dada la falta a la ética médica.

De otro lado, es de observar que en este último caso, es decir, cuando se trata de la sanción consistente en la suspensión más drástica hasta por cinco años son procedentes los recursos de reposición para ante el mismo Tribunal o el subsidiario de apelación para ante el Ministerio de Salud (artículo 89 Ley 23 de 1981), lo cual otorga mayor garantía al inculgado. Con respecto al debido proceso sin perjuicio de lo anterior estima la Corte que además, en tratándose de funciones administrativas como son las que desempeñan el Tribunal de Ética Médica para los efectos de la aplicación de las sanciones contra las faltas a la ética médica, por parte de los profesionales médicos y de acuerdo con su gravedad o con la reincidencia en ellas, resulta aplicable el artículo 12 del Decreto 2304 de 1989 que subrogó el artículo 82 del C.C.A., en virtud del cual la jurisdicción contencioso administrativa tiene competencia para conocer y juzgar controversias y litigios administrativos originados en la actividad de las personas privadas que desempeñen funciones administrativas, lo que da mayor garantía al debido proceso dentro del régimen disciplinario aplicable a los profesionales de la medicina.

Como ya se ha dicho, el demandante considera inconstitucionales las disposiciones legales que conforman el citado Capítulo II, es decir, los artículos 74 a 82 de la mencionada Ley, por violar el artículo 29 de la Constitución Política, basado en tres cargos principales.

1. Primer Cargo. El proceso disciplinario ético médico carece de principios y garantías propias del debido proceso.

El proceso ético-profesional de que trata la Ley 23 de 1981 tiene como finalidad el estudio de las conductas de los médicos que se someten a su examen, cuando a juicio de los miembros del Tribunal de Ética Médica, por solicitud de una entidad pública o privada, o de cualquier perso-

na, se consideren violadas las normas consagradas en la citada Ley (artículo 74), con el fin de decidir si hay mérito para sancionar o no, desde el punto de vista ético-disciplinario, el comportamiento de algún profesional de la medicina.

La creación del Tribunal de Ética Médica para examinar y sancionar la conducta de los profesionales de la medicina tiene fundamento en el artículo 26 de la Constitución Política, en cuanto expresa que "*Las autoridades competentes inspeccionarán y vigilarán el ejercicio de las profesiones*", las cuales pueden organizarse en colegios, con la imperiosa necesidad de que su estructura interna y el funcionamiento "*de éstos*" deberán ser democráticos. Igualmente, los artículos 209 y 210 de la Carta Fundamental facultan expresamente a los particulares para "*cumplir funciones administrativas en las condiciones que señale la ley.*"

En esta forma, los tribunales ético profesionales en el ejercicio de sus atribuciones conferidas por la ley "*cumplen una función pública pero sus integrantes por el solo hecho de serlo no adquieren el carácter de funcionarios públicos*" (artículo 73 de la Ley 23 de 1981).

El proceso disciplinario contenido en las disposiciones demandadas tiene efectos sancionatorios por infracción de las normas en materia de ética médica, que conllevan a una responsabilidad derivada del derecho administrativo disciplinario. Acerca del mismo, la Corte Constitucional ha expresado:

"Este tipo de responsabilidad ha dado lugar a la formación de una rama del derecho administrativo llamada "derecho administrativo disciplinario". Un amplio sector de la doctrina, si bien admite la diferenciación entre la responsabilidad civil, penal y disciplinaria, encuentra que la sanción disciplinaria debe sujetarse a los principios y garantías propias del derecho penal. Según esta interpretación, el derecho disciplinario es una modalidad del derecho penal, y en su aplicación deben observarse las mismas garantías y los mismos principios que informan el derecho penal. La naturaleza esencialmente sancionatoria de ambos derechos hace que las garantías del derecho más general (el penal) sean aplicables también a ese otro derecho, más especializado pero igualmente sancionatorio, que es el derecho disciplinario. Tanto el derecho penal como el administrativo disciplinario emplean las penas como el principal mecanismo de coacción represiva. Todos los principios y garantías propias

del derecho penal se predicán también del disciplinario. Esta situación ha llevado a considerar que el término derecho penal es impropio (pues existen, como se ve, varios derechos penales) y empieza a hacer carrera la revitalización del término "derecho criminal" para referirse al derecho de los delitos propiamente dichos.

Todo lo anterior lleva a la conclusión inequívoca de que este derecho disciplinario, que es, en últimas un derecho penal administrativo, debe aplicarse con la observancia debida a los principios del derecho penal común. Debe aplicarse directamente el art. 375 del Código Penal, que establece:

"Las disposiciones contenidas en el Libro Primero de este Código se aplicarán también a las materias penales de que tratan otras leyes o normas, siempre que éstas no dispongan otra cosa"

*En consecuencia, se debe entender que "materias penales" no es equivalente a "materias criminales", sino a materias en las que se apliquen penas, y se debe entender el término "penas" en un sentido amplio, como cualquier represión estatal formalizada. Si no se aceptare la aplicación directa de este precepto en el derecho disciplinario, cabría en todo caso la aplicación analógica del mismo, por la similitud en la naturaleza de las normas. En todo caso, la misma Constitución permite hacer esta interpretación, pues en el artículo 29 generaliza las normas del debido proceso a toda clase de actuaciones **judiciales o administrativas**."¹*

Ahora bien, es preciso analizar si el proceso ético-profesional regulado por la Ley 23 de 1981 a través de los preceptos demandados cumple o no con los postulados del debido proceso consagrados en el artículo 29 de la Constitución Política.

La adopción de normas en materia de ética médica como mecanismo de protección de la dignidad humana y de la sociedad, tuvo como fundamento las consideraciones expresadas en la exposición de motivos de la Ley 23 de 1981, en uno de cuyos apartes se expresó:

"actualizar las normas que rigen en materia de Ética Médica, dado el avance de los conocimientos que en el campo de la ciencia mé-

1 . Sentencia No. T - 438 de 1992. Magistrado Ponente: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

*dica se ha presentado en las últimas décadas con tan considerable rapidez y las necesidades de salvaguardar en toda sociedad la dignidad y los fueros de la persona humana, manteniendo las más sobresalientes virtudes que en su evolución milenaria ha ostentado el ejercicio médico, adoptándolas (sic) a las cambiantes realidades científicas y sociales."*²

En la misma exposición y con respecto a la integración del Tribunal de Ética Médica, y al establecimiento del proceso disciplinario respectivo, se afirmó:

*"(...) se establece la creación de un Tribunal de Ética Médica que a nivel nacional vigile el cumplimiento de las normas que contempla el proyecto (...). El capítulo segundo, fija el procedimiento a seguir para imponer una sanción disciplinaria, garantizando desde luego el derecho de defensa, de conformidad con el artículo 26 de nuestra Constitución." (artículo 29 de la Constitución Vigente).*³

La Corte Suprema de Justicia al adelantar el examen de constitucionalidad de los artículos 74 a 82 materia de estudio, expresó lo siguiente en torno al mismo tema, al declarar la exequibilidad de dichas disposiciones:

"Un régimen disciplinario, en estricto sentido, está integrado por los correctivos jurídicos necesarios para obtener la continuidad y eficacia de un servicio y la debida protección de los intereses de sus usuarios. Siendo obligación del Estado salvaguardar la moralidad, la seguridad y la salubridad públicas y teniendo la consecuente autorización constitucional para inspeccionar y vigilar las profesiones en orden a defender aquellos valores, no cabe plantear la duda para establecer un régimen de control y disciplina como el de la Ley 23.

Debe afirmarse, así mismo, que un régimen disciplinario, por razón de su finalidad, es una técnica de control administrativo distinta al ejercicio de la función judicial y, por lo mismo, susceptible de ser atribuida a funcionarios no judiciales y aun a particulares (...)

2 . Exposición de Motivos del Proyecto de Ley presentado al Congreso por el Ministro de Salud Alfonso Jaramillo Salazar. Historia de las Leyes. II Epoca, Tomo I, página 520.

3 . Obra citada, página 520.

*La enunciación de los principios éticos y las conductas censurables, el establecimiento general de las sanciones y las reglas procedimentales para su imposición, responden bien a las exigencias de un régimen disciplinario, especialmente si se advierte que lo prescrito en el artículo 82 de la Ley 23, en cuanto en lo no previsto en ella "se aplicarán las normas del Código de Procedimiento Penal", deja a salvo las garantías contenidas en el artículo 26 de la Constitución."*⁴

El artículo 29 de la Constitución Política consagra los mismos principios del artículo 26 de la Carta de 1886 referentes al debido proceso y a las formalidades propias del juicio ante tribunal competente, pero ampliándolas a todas las actuaciones de las autoridades judiciales y administrativas, y consagrando de manera expresa la presunción de inocencia, el derecho de defensa, el principio de publicidad y de celeridad, el derecho de contradicción, el derecho de impugnación y el principio del "non bis in idem", todos los cuales son desarrollo del debido proceso.

En el asunto *sub-exámine*, los artículos 72 a 82 demandados garantizan en materia de procesos de ética médica, que estos se adelanten con la observancia plena del debido proceso y ante el Tribunal competente, que lo es el Tribunal de Ética Médica.

En efecto, se consagra la existencia de un Tribunal competente (artículos 74 y 75, Ley 23 de 1981); se garantiza el derecho de defensa del acusado por violación de la ética médica al permitirle a éste formular los correspondientes descargos ante el mismo Tribunal, con respecto a los cargos que se le hagan (artículo 80). Igualmente, se le concede el derecho de ser asistido por un abogado escogido por él (artículo 77); y además, para dejar a salvo las garantías consignadas en el artículo 29 de la Constitución Política, se expresa en forma concluyente que en lo concerniente al proceso disciplinario ético profesional "En lo no previsto en la Ley, se aplicarán las normas pertinentes del Código de Procedimiento Penal" (artículo 82), con lo cual queda plenamente asegurada la observancia "de la plenitud de las formas propias" del respectivo proceso disciplinario, en materia de ética médica, a que se contraen los proceptos demandados.

4. Corte Suprema de Justicia. Sentencia del 31 de marzo de 1982. Magistrado Ponente: Doctor Luis Carlos SÁCHICA.

A juicio de la Corte, es evidente que dentro de dicho régimen se encuentra comprendida la facultad que tiene el profesional acusado para presentar pruebas y solicitar la práctica de las mismas en el respectivo proceso disciplinario en su contra, a fin de desvirtuar los cargos formulados y demostrar su inocencia, pues es entendido que, como lo ha expresado esta Corporación, la observancia del debido proceso como el disciplinario requiere de la facultad y oportunidad del acusado para conocer los cargos formulados, rendir los correspondientes descargos, y presentar o solicitar la práctica de pruebas que considere pertinentes y sean conducentes para desvirtuar los cargos, todo ello con anterioridad al pronunciamiento respectivo que ponga fin al proceso ético profesional. Las normas demandadas no riñen con el cumplimiento de las exigencias procesales mencionadas, y por ello habrá de declararlas exequibles por encontrarlas ajustadas a los preceptos constitucionales, sin que haya lugar a que prospere el primer cargo formulado.

2. Segundo Cargo. Violación del principio del *non bis in idem*.

De lo expuesto por el actor en la demanda, se infiere que aquel concluye que por el hecho de existir la posibilidad de tramitar simultáneamente un proceso penal y un proceso disciplinario en contra de un profesional de la medicina, se está vulnerando el principio del *non bis in idem*. Por ello, la Corporación estima conveniente hacer algunas precisiones en torno al citado principio.

La Constitución Política de 1991 en la parte final del inciso 4o. del artículo 29 señala expresamente la prohibición de que alguien sea "*juzgado dos veces por el mismo hecho*", con lo cual se consagra constitucionalmente el principio mencionado. Al respecto, la Corte Constitucional ya ha tenido oportunidad de señalar que dicho principio no se quebranta cuando se trata de hechos que implican la confrontación de normas de contenido y alcance diferente, cuyo conocimiento corresponde a dos jurisdicciones distintas. Al respecto ha expresado la Corporación:

"Esta Sala considera que en el presente caso no se da una violación al precepto citado, por cuanto el juicio realizado en dos jurisdicciones distintas implica una confrontación con normas de categoría, contenido y alcance distinto. El juez disciplinario evalúa el comportamiento del acusado, con relación a normas de carácter ético, contenidas principalmente en el Estatuto de la Abogacía. Por su parte, el juez penal hace la confrontación de la misma conducta, contra

tanto la norma aplicable, como el interés que se protege son de naturaleza distinta en cada una de las dos jurisdicciones. Por ello, es posible, como sucedió en este caso, que el juez penal haya absuelto y, por su parte, el juez disciplinario haya condenado. No hay, por tanto, violación de la norma superior invocada en este punto por el peticionario, como tampoco de otros derechos fundamentales

„5

En el caso *sub exámine*, el actor considera que las normas acusadas permiten que además de la existencia del proceso disciplinario ético profesional por violación de las normas en materia de ética médica, es posible que por los mismos hechos se pueda adelantar simultáneamente otro proceso de carácter civil, penal o administrativo, con quebrantamiento del principio *non bis in idem*, al juzgarse al inculpado dos veces por el mismo hecho. Empero, es preciso resaltar cómo en aras del interés de la sociedad y de los bienes jurídicamente tutelados, y del respeto que debe tenerse a la dignidad humana (artículo 10. Constitución Política), así como de la responsabilidad tanto de los particulares como de los servidores públicos ante las autoridades competentes por infringir la Constitución y las leyes de la República, nada impide que de la falta disciplinaria en que eventualmente incurra un profesional de la medicina por sus actos u omisiones en ejercicio de su actividad profesional, que acarrea las sanciones correspondientes a la violación al régimen disciplinario ético médico, pueda así mismo, al quebrantar los derechos fundamentales establecidos en la Constitución Política de Colombia y en especial el de la vida, la integridad física, la salud, la dignidad, la seguridad social, etc., ser responsable penal, civil o administrativamente, de hechos u omisiones que infrinjan los respectivos estatutos, que lo hacen acreedor de las sanciones correspondientes, diferentes a la disciplinaria.

De ahí que, de la misma manera, bien puede ocurrir que como el interés que se protege es de naturaleza diferente en cada una de las jurisdicciones, en este caso bien puede suceder igualmente que frente a hechos susceptibles del conocimiento respectivo, el juez penal absuelva y el disciplinario condene sin que haya lugar al quebrantamiento del principio constitucional del *non bis in idem*.

Cabe destacar que, contrario al planteamiento efectuado por el demandante en el sentido de que el proceso ético-médico es de interés

5. Sentencia No. T- 413 de 1992. Magistrado Ponente: Dr. Ciro Angarita Barón.

Cabe destacar que, contrario al planteamiento efectuado por el demandante en el sentido de que el proceso ético-médico es de interés particular, este resulta de interés general, tal como lo señaló la Corporación en sentencia C-152 de 1993 (Magistrado Ponente: Dr. Carlos Gaviria Díaz) en los siguientes términos:

"Las normas generales de la ética rigen para el ejercicio de todas las profesiones (...). Su cumplimiento no debe estimarse como una indebida injerencia en el fuero interno de las personas, con menoscabo de su moral personal. Lo que sucede es que la ética o moral profesional tienen como soporte la conducta individual, conducta que vincula a la protección del interés comunitario."

Por todo lo expuesto no le asiste la razón al demandante cuando sustenta el segundo cargo contra los artículos 74 a 82 de la Ley 23 de 1981 en la violación del principio señalado. Es por ello que el mismo no está llamado a prosperar.

3. Tercer cargo. La integración del proceso disciplinario en lo no contemplado en la Ley 23 de 1981, con las normas del Código de Procedimiento Penal, resulta inconstitucional.

El actor, en el último cargo presentado en su demanda, considera que la integración del proceso disciplinario con las normas del Código de Procedimiento Penal consagrada en los artículos demandados, y particularmente en el artículo 82 de la Ley 23 de 1981, viola el artículo 29 de la Constitución Política en cuanto dichos procesos están conformados por principios jurídicos de diferente naturaleza.

El análisis anteriormente efectuado, permite concluir que existen claras diferencias entre el derecho penal y el disciplinario, cuya naturaleza y competencia de carácter jurisdiccional es diferente, razón por la cual, como se ha expresado, ellos no son incompatibles, según lo señaló esta Corporación, ya que el juicio realizado en dos jurisdicciones distintas, implica una confrontación con normas de categoría, contenido y alcance diferentes, y en tal sentido el juez disciplinario debe examinar la conducta del inculcado con relación a las normas de carácter ético médico como las consagradas en la Ley 23 de 1981, que tienden a adoptar correctivos jurídicos para la mayor eficiencia de los servicios médicos y la protección de los intereses de los usuarios, y para la salvaguardia de la salubridad pública, mientras que el juez penal tutela el interés social, y el civil y el administrativo, los derechos fundamentales de las personas

para el resarcimiento de los perjuicios que se puedan dar por la acción u omisión del profesional médico.

Así mismo, y como ya se indicó, la Corte Constitucional estima que la remisión que hace el artículo 82 de la Ley 23 de 1981 a las normas del Código de Procedimiento Penal, en nada quebranta el artículo 29 de la Constitución Política. Al contrario, este precepto, así como los demandados, tienen desarrollo en debida forma, ya que conducen a que toda actuación del Tribunal de Ética Médica esté sometida a la observancia del debido proceso, garantizando de esa manera los derechos del profesional acusado dentro del proceso disciplinario allí consagrado, con sujeción a las normas constitucionales.

Por lo anterior, el tercer y último cargo tampoco prospera.

VI. DECISION

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

RESUELVE:

DECLARAR EXEQUIBLES los artículos 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81 y 82 de la Ley 23 de 1981.

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

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO, Presidente
(con aclaración de voto)

JORGE ARANGO MEJIA, Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL, Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ, Magistrado
(con salvamento de voto)

HERNANDO HERRERA VERGARA, Magistrado Ponente

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, Magistrado

FABIO MORON DIAZ, Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA, Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO, Secretaria General

ACLARACION DE VOTO A LA SENTENCIA No. C-259
de junio 15 de 1995

TRIBUNAL DE ETICA MEDICA / PROCESO DISCIPLINARIO -
Conducta típica / **SANCION** - Libre apreciación (Aclaración de voto)

La exequibilidad de los preceptos acusados, que me parece acertada por los motivos que se consignan en la sentencia, ha debido condicionarse en el sentido de que las normas que plasman el procedimiento previsto ante los tribunales de ética médica no tendrían aplicación sino cuando la falta imputada al profesional enjuiciado estuviera plena y anticipadamente establecida por la ley, es decir, cuando se tratara de una conducta típica. La resolución sobre si un médico obró de manera contraria a la ética no puede quedar librada a la determinación subjetiva de un grupo de sus colegas. Debe provenir de un cotejo entre su conducta y las normas legales que estaba obligado a observar. Lo propio puede afirmarse de la graduación de las sanciones, que en la Ley mencionada se deja a la libre apreciación del Tribunal de Etica, sin motivo distinto de la gravedad de la falta, sin estar definidas las faltas.

Ref.: Expediente No. D-782

Demanda de inconstitucionalidad contra varios artículos de la Ley 23 de 1981.

Magistrado Ponente: Dr. HERNANDO HERRERA VERGARA

A mi juicio, la exequibilidad de los preceptos acusados, que me parece acertada por los motivos que se consignan en la sentencia, ha debido condicionarse en el sentido de que las normas que plasman el proce-

dimiento previsto ante los tribunales de ética médica no tendrían aplicación sino cuando la falta imputada al profesional enjuiciado estuviera plena y anticipadamente establecida por la ley, es decir, cuando se tratara de una conducta **típica**.

Una lectura del articulado de la Ley 23 de 1981, cuya mayor parte no fue acusada, permite ver que el legislador hizo referencia en términos positivos al comportamiento y actitudes que debe observar el médico en sus relaciones con el paciente, con sus colegas, con las instituciones, con la sociedad y el Estado y en la prescripción médica, la historia clínica y el secreto profesional, pero no dedica normas a la enunciación clara y completa de las faltas disciplinarias o contra la ética, que puedan ser objeto de sanción. Simplemente se da lugar al proceso disciplinario ético-profesional “cuando **se consideren** violadas las normas de la presente Ley” (Artículo 74, literal a). Subrayo).

En el contenido de las aludidas normas sobre la actividad médica hay numerosos preceptos que, considerados por el Tribunal en el momento de evaluar los cargos contra un médico, se prestan a análisis subjetivos, dados los vagos términos en que han sido redactados.

El artículo 29 de la Constitución dispone, como una de las garantías esenciales al debido proceso, que nadie podrá ser juzgado sino conforme a las leyes preexistentes al acto que se le imputa. Es decir, no puede haber en Colombia penas o sanciones que no hayan sido determinadas con antelación y de manera expresa por el legislador.

Es decir, no hay conducta sancionable si no está previamente definida, de manera indudable y clara en ley anterior.

La resolución sobre si un médico obró de manera contraria a la ética no puede quedar librada a la determinación subjetiva de un grupo de sus colegas. Debe provenir de un cotejo entre su conducta y las normas legales que estaba obligado a observar.

Lo propio puede afirmarse de la graduación de las sanciones, que en la Ley mencionada se deja a la libre apreciación del Tribunal de Ética, sin motivo distinto de la gravedad de la falta, sin estar definidas las faltas.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO, Magistrado

Fecha, ut supra

SALVAMENTO DE VOTO A LA SENTENCIA No. C-259

de junio 15 de 1995

TRIBUNAL DE ETICA MEDICA - Naturaleza / ADMINISTRACION DE JUSTICIA POR PARTICULARES (Salvamento de voto)

*En virtud del principio de colaboración armónica entre las ramas del poder, la administración puede "excepcionalmente" producir actos materialmente judiciales. Pero los particulares sólo pueden fungir de administradores de justicia en la condición de **conciliadores** o de **árbitros**, y en ninguna de esas condiciones actúan las personas que integran los tribunales de ética profesional. ¿administran justicia los tribunales de ética médica? La respuesta, en mi sentir, tiene que ser afirmativa. Porque la confrontación de una conducta singular con la que está descrita en abstracto en una norma, para imputarle a aquélla una consecuencia sancionatoria prevista en ésta, es lo que constituye **materialmente** el acto jurisdiccional. Que en ocasiones esto lo haga la administración, dentro de un marco legal, resulta irreprochable en virtud del principio ya mencionado de colaboración de las ramas del poder, y -específicamente- de la autorización contenida en el inciso 3º, atrás transcrito, del artículo 116. Pero esa misma actividad les está precisamente vedada a los particulares, por mandato expreso del inciso 4º, con las salvedades que el mismo señala, en ninguna de las cuales puede encuadrarse la función de los tribunales de ética médica.*

TRIBUNAL DE ETICA MEDICA - Imparcialidad (Salvamento de voto)

Cuando los miembros de un estamento profesional, donde a menudo bullen las rivalidades y las competencias de muy diverso orden, juzgan a

sus pares, se den las condiciones ideales de independencia e imparcialidad del juez, presupuesto esencial del debido proceso. Aunque no se acusaba al llamado "código de ética médica" en su totalidad, sino a algunas de sus disposiciones, creo que la Corte ha debido ocuparse del fundamento constitucional (si alguno tiene) del tribunal llamado a aplicarlas, pues limitarse a declarar exequibles las normas demandadas supone un asentimiento tácito a la constitucionalidad de esas instituciones.

Ref.: Expediente No. D-782

Respetuosamente he disentido de la decisión tomada por la Corte en el fallo referido, por no encontrar satisfactorias las respuestas dadas en el curso de la discusión, y en la propia sentencia, a las dificultades que en la Sala Plena expresé de viva voz. Me permito sintetizarlas enseguida.

1. ¿Tienen fundamento constitucional los tribunales de ética médica y, en general, los que cumplen esa función en las distintas profesiones?

A mi juicio, no puede pasarse por encima del artículo 116 de la C.P. como quien pasa sobre ascuas. Y esa norma, en los apartes que para el efecto deben resaltarse, establece: "Excepcionalmente la ley podrá atribuir función jurisdiccional a **las autoridades administrativas**" (inciso 3º). Y para ser aún más explícito y terminante agrega en el **inciso 4º**: "Los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia **en la condición de conciliadoras o en la de árbitros...**" (subrayas fuera del texto).

Es decir: en virtud del principio de colaboración armónica entre las ramas del poder, la administración puede "**excepcionalmente**" producir actos materialmente judiciales. Pero los particulares sólo pueden fungir de administradores de justicia en la condición de **conciliadores** o de **árbitros**, y en ninguna de esas condiciones actúan las personas que integran los tribunales de ética profesional.

2. La segunda -y ya implícitamente respondida- cuestión, que emerge lógicamente de la anterior, es ésta: ¿administran justicia los tribunales de ética médica? La respuesta, en mi sentir, tiene que ser afirmativa. Porque la confrontación de una conducta singular con la que está descrita en abstracto en una norma, para imputarle a aquélla una consecuencia sancionatoria prevista en ésta, es lo que constituye **materialmente** el acto jurisdiccional. Que en ocasiones esto lo haga la administración,

dentro de un marco legal, resulta irreprochable en virtud del principio ya mencionado de colaboración de las ramas del poder, y -específicamente- de la autorización contenida en el inciso 3º, atrás transcrito, del artículo 116. Pero esa misma actividad les está precisamente vedada a los particulares, por mandato expreso del inciso 4º, con las salvedades que el mismo señala, en ninguna de las cuales puede encuadrarse la función de los tribunales de ética médica.

No ignoro las dificultades e incertidumbres que surgen en ciertos casos cuando se trata de discernir, en función del criterio teórico expuesto, si un determinado acto es de naturaleza administrativa o jurisdiccional. Pero para esas situaciones se han propuesto criterios adicionales que tienden a preservar derechos tan dignos de ser preservados como el debido proceso. Tal, el que ha sido utilizado por el Tribunal Europeo de Derechos del Hombre, según el cual, si la sanción que puede aplicarse es drástica, el acto que la aplica debe tenerse como jurisdiccional. Y no parece que alguien sensatamente pueda juzgar benigna una suspensión del ejercicio de una profesión hasta por cinco años.

3. Y es que en los juicios (que de veras lo son) que tienen lugar ante los tribunales de ética médica (y profesionales en general) el debido proceso puede resultar comprometido como consecuencia de alguno de estos factores:

3.1 Falta de destreza en la aplicación de normas por parte de quienes lo hacen, pues no es para cumplir esa función para lo que se han formado.

3.2 Carácter abierto de las normas que deben ser actuadas, pues ellas prácticamente defieren la tipificación de la conducta ilícita a la libre apreciación de quienes actúan como jueces. Baste citar como ejemplo ilustrativo de lo afirmado, el artículo 37 de la Ley 23 de 1981 (aquí cuestionada), que define el secreto profesional de un modo realmente antológico: "Entiéndese por secreto profesional médico aquello que no es ético o lícito revelar sin justa causa" (!).

Es decir, que el criterio del médico que se juzga, acerca de lo ético y lo lícito, se da por supuesto. Y si no coincide con el del juzgador será sancionado sin remedio, sin que exista una instancia externa a ambos (imparcial) que decida sobre cuál de ellos es el que debe tenerse como correcto.

Cuando esto ocurre, no puede hablarse de decisión conforme a norma preexistente, y a semejante proceder, sin duda alguna, se le puede llamar arbitrario.

3.3 Pero se dirá que como se trata de actos administrativos (pues es preciso calificarlos de ese modo para asignarles fundamento constitucional a los tribunales en cuestión) la persona lesionada por un fallo ilegal, tiene a su disposición la vía contencioso administrativa para obtener el resarcimiento. ¡Vana ilusión! Frente a decisiones apenas formalmente fundadas en normas, pero materialmente en las "buenas conciencias" (imanes de Carlos Fuentes!) de quienes fungen de jueces, ¿qué causal de ilegalidad podría invocarse?

3.4 No parece, finalmente, que cuando los miembros de un estamento profesional, donde a menudo bullen las rivalidades y las competencias de muy diverso orden, juzgan a sus pares, se den las condiciones ideales de independencia e imparcialidad del juez, presupuesto esencial del debido proceso.

Aunque no se acusaba al llamado "código de ética médica" en su totalidad, sino a algunas de sus disposiciones, creo que la Corte ha debido ocuparse del fundamento constitucional (si alguno tiene) del tribunal llamado a aplicarlas, pues limitarse a declarar exequibles las normas demandadas supone un asentimiento tácito a la constitucionalidad de esas instituciones.

Fecha ut supra.

CARLOS GAVIRIA DIAZ, Magistrado

SENTENCIA No. C-262

de junio 20 de 1995

AGENCIAMIENTO DE DERECHOS CONSTITUCIONALES - Improcedencia / LEGITIMACION POR ACTIVA EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD

No obstante el actor también diga actuar de conformidad con el poder adjunto y en representación de una persona jurídica de naturaleza sindical, es claro que en tratándose de la acción pública de inconstitucionalidad que es la planteada en este caso, esta Corporación no puede aceptar dicha calidad de agencia de derechos constitucionales y de intereses legítimos que, ciertamente, no son directa y específicamente los de la defensa en abstracto de la Constitucionalidad de las leyes para los que está dispuesta la mencionada acción pública; de lo contrario, se estaría en franca contradicción con la Constitución Nacional y con el Decreto 2067 de 1991, ya que lo dispuesto en la Carta en punto a la legitimación activa para esta clase de actuaciones es precisamente su carácter ciudadano y público, y no la posibilidad de la actuación de personas jurídicas o de agentes judiciales de éstas.

**ENTIDAD DEL ORDEN NACIONAL - Reestructuración /
ADMINISTRACION NACIONAL - Estructura /
CORTE CONSTITUCIONAL - Competencia**

Para esta Corporación el presente asunto consiste en el examen de la demanda ciudadana de inconstitucionalidad formulada, de una parte, en contra de una disposición que pertenece a una ley que confiere facultades extraordinarias al Presidente de la República para "reestructurar" una entidad del orden nacional, incluida la definición del régimen laboral

de empleados y trabajadores de aquella entidad, dentro de los dos primeros incisos del numeral 7o. del artículo 150 de la Constitución y, de otra el análisis de la misma demanda, pero formulada contra unas disposiciones que hacen parte del decreto ley que se expide dentro del marco de la ley de facultades extraordinarias para definir el mencionado régimen laboral, de conformidad con el numeral 10o. del mismo artículo 150 de la Carta. Se deja en claro que para la Corte Constitucional, el asunto en cuestión corresponde al examen de constitucionalidad de unas disposiciones jurídicas que encuentran fundamento inicial en los numerales 7o. y 10o. del artículo 150 de la Carta Política, lo cual define la competencia de esta Corporación.

PRESIDENTE DE LA REPUBLICA - Facultades para distribuir competencias / **MINISTERIOS** - Distribución de competencias / **DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS** - Distribución de competencias / **ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS** - Distribución de competencias

Sin mayor esfuerzo y para atender la voluntad del Constituyente de preservar la armonía y el equilibrio funcional entre el ámbito de competencias del ejecutivo y del legislativo, debe entenderse que, en todo caso, lo previsto en este numeral, presupone la existencia de las leyes que distribuyen las competencias según la materia entre los ministerios, Departamentos Administrativos y establecimientos públicos, y que, su ejercicio por el Ejecutivo, no puede adelantarse en contra de la voluntad expresada por el legislador al señalar los objetivos y la estructura orgánica de la administración nacional, y de aquellas entidades en cada caso. De conformidad con lo que se advierte en este apartado, para la Corte Constitucional, la mencionada competencia no puede expresarse ni ejercerse desbordando los límites establecidos en la ley que señala los objetivos y la estructura orgánica de cada entidad.

LEY DE AUTORIZACIONES

Debe tenerse en cuenta que en esta materia y especialmente, en el caso del art. 189 num. 15, la Constitución no señala límites materiales expresos, ni especiales ni específicos sobre el alcance y el eventual contenido de la ley de conformidad con la cual podría el Ejecutivo “suprimir o fusionar entidades u organismos administrativos nacionales” ni condiciona su sentido, lo cual encuadra dentro de una de las clases de leyes de

autorizaciones, noción constitucional elaborada por la doctrina y la jurisprudencia nacionales desde la Reforma Constitucional de 1968, que permite que el Congreso de la República pueda establecer condiciones y límites precisos y detallados para el ejercicio de esta facultad administrativa del Ejecutivo; resulta, pues, que el constituyente dejó en manos del legislador la competencia para definir las condiciones y requisitos, los objetivos, fines y controles pertinentes y predicables de la función del jefe del poder ejecutivo, prevista en el numeral 15 que se comenta, para que aquel establezca un régimen razonable y armónico, lo mismo que preciso y reglado, para regular el ejercicio de esta competencia del Presidente de la República.

**ADMINISTRACION NACIONAL - Modificación
de la estructura / LEY MARCO**

Las funciones de “Modificar la estructura de los Ministerios, Departamentos Administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales...”, debe cumplirse dentro del marco de los principios y reglas generales que defina la ley, lo que presupone que no pueden ser ejercidas sin ley intermedia y que ésta sólo pueda establecer principios y reglas generales; de igual modo, nada se opone a que estos principios y reglas generales contenidos en la ley y que se interponen entre la Constitución y la competencia administrativa reglada, se expidan para determinados sectores generales de la administración nacional, en razón de sanos criterios de diferenciación, en los que se tengan en cuenta, por ejemplo, los distintos tipos o clases de entidades u organismos administrativos.

PRESIDENTE DE LA REPUBLICA - Competencias administrativas

Bajo este entendido, y con las advertencias de orden doctrinario, que acompañan la definición jurídico constitucional de un estado social y democrático de derecho como el que se establece por la Carta Política de 1991, para la Corte Constitucional es claro que las especiales competencias administrativas de carácter restringido del ejecutivo en las varias modalidades previstas en los mencionados numerales del artículo 189, no pueden ser ejercidas directa o discrecionalmente, ni mientras no se expidan la leyes correspondientes que señalen sus límites con claridad.

INTERPRETACION CONSTITUCIONAL - Corrección funcional

La corrección funcional que reclama en todo caso la interpretación constitucional, con fines de armonización y coherencia de las disposiciones del Estatuto Superior, impide que se puedan ejercer las competencias del Presidente la República previstas en los numerales 14, 15, 16 y 17 del artículo 189 de la Carta Política sin consideración a los límites que debe establecer la ley, dentro del marco de la misma Constitución.

ENTIDAD ADMINISTRATIVA - Reestructuración / FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA DEFINIR REGIMEN LABORAL / CVC

Nada se opone en la Constitución de 1991 a que dentro del proceso legal de reestructuración de las entidades administrativas del orden nacional adelantada con fundamento en el mencionado numeral 7o. del artículo 150 de la Carta, se incluya la definición del régimen laboral de los empleados y trabajadores de la entidad a reestructurar, siempre que se respeten sus derechos adquiridos tal y como lo ordenan, de modo genérico, el artículo 58 constitucional y, de modo específico para las materias laborales, el artículo 53 de la misma Carta, que es la base del ordenamiento jurídico parcial y especialmente previsto desde la Constitución, para regular las relaciones y los vínculos laborales en el régimen jurídico colombiano. En verdad, las facultades extraordinarias concedidas al Gobierno Nacional para la definición del régimen laboral de los empleados de un ente corporativo de carácter público con ocasión de su reestructuración, como es la CVC, hace parte integral de las medidas propias de toda reestructuración legal de una entidad de esa naturaleza, y su traslado temporal al Jefe del Estado por la vía establecida en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución, no viola ninguna de las prohibiciones previstas en la Carta Política, en materia de los límites para el otorgamiento y ejercicio de facultades extraordinarias, ni en ninguna otra.

CORPORACIONES AUTONOMAS REGIONALES

En lo que corresponde a la definición de la naturaleza jurídica de la entidad reestructurada, para la Corte existe plena conformidad entre lo demandado y los límites establecidos en la ley que confiere la facultad, así como con las normas constitucionales relativas a las competencias del legislador en materia de la definición y modificación de la estructura de la administración nacional en general y de las Corporaciones Autó-

nomas Regionales en particular, dentro de un ámbito preciso de autonomía como lo exige el numeral 7o. del artículo 150 de la Carta.

**REGIMEN LABORAL - Cambio / TRABAJADORES
OFICIALES / EMPLEADOS PUBLICOS / ACCION DE
INCONSTITUCIONALIDAD - Incorrecta utilización**

En el ordenamiento jurídico nacional encuentra a su disposición un muy bien definido régimen legal y constitucional de acciones y de procedimientos que puede ejercer para la eventual protección judicial de los derechos de los trabajadores que sea necesaria cuando, en su opinión, aquellos resulten afectados en sus derechos adquiridos con ocasión de las actuaciones administrativas específicas y de las situaciones concretas que se puedan desprender por el eventual ejercicio de las competencias correspondientes a la administración; de igual modo se advierte que la acción pública de inconstitucionalidad no es el camino idóneo para formular cuestionamientos consultivos ni para provocar interpretaciones parciales, enderezadas a la eventual solución de controversias de competencia de la jurisdicción contencioso administrativa laboral ordinaria.

ENTIDAD NACIONAL - Reestructuración / SUPRESION DE CARGOS

La reestructuración de una entidad nacional como la CVC, implica para el legislador ordinario o extraordinario, cuando se cumplen todos los requisitos constitucionales, la competencia de suprimir empleos, siempre que se base en una situación real y objetiva y sea proporcional a esa situación. La competencia para reestructurar entidades de la administración nacional comprende la facultad de suprimir cargos de la planta de personal de una entidad determinada, como aparece en el asunto que se resuelve, siempre que se respeten los derechos adquiridos.

LEY ESTATUTARIA EN REGIMEN LABORAL - Improcedencia

Es claro que su reconocimiento constitucional no obliga a que su regulación deba hacerse mediante Ley Estatutaria: todo lo contrario, no resulta recomendable dentro del Estado Social de Derecho, imponer la carga de la mayoría cualificada que presupone la adopción de la Ley Estatutaria a materias de contenido económico y social como el régimen de vinculación de los servidores del Estado, como para ningún otro trabajador.

CORPORACIONES AUTONOMAS REGIONALES - Empleados

Existen suficientes razones para fundamentar la distinción entre empleados públicos y trabajadores oficiales y para entender que las Corporaciones Autónomas Regionales son entidades que cumplen cometidos públicos de interés del Estado y de la Comunidad, que ejecutan planes, políticas, y proyectos sobre el medio ambiente y los recursos naturales, y que deben dar cumplida y oportuna aplicación a las normas legales y reglamentarias sobre su manejo y aprovechamiento, lo cual puede ser atendido por empleados públicos, según la definición que de su régimen haga la ley.

RELACION LABORAL - Terminación

En general cuando la relación laboral termina, el funcionario queda desempleado, y que a la luz de la Carta Constitucional esta situación no puede considerarse como violación del mencionado derecho, pues de ser así, ningún contrato podría terminar por algunas de las razones previstas en la relación laboral administrativa, ni tampoco podrían darse por terminadas las relaciones legales y reglamentarias con base en las condiciones fijadas en la ley; al respecto se observa que el artículo 125 inciso 4o. de la Constitución advierte que el retiro del servicio se hará, entre otras causales, por las previstas en la Constitución o por la ley, y que en consecuencia para el Constituyente la estabilidad no significa inamovilidad.

Ref.: Expediente No. D-724

Acción Pública de inconstitucionalidad contra el parágrafo 1o. del artículo 113. de la Ley 99 de 1993, y los arts. 1o., 11, 22, 23 y 31 del Decreto 1275 del 21 de julio de 1994.

Actor: Marcel Silva Romero

Magistrado Ponente: Dr. FABIO MORON DIAZ

Santafé de Bogotá, D.C., junio veinte (20) de mil novecientos noventa y cinco (1995)

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Marcel Silva Romero, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad que establece el artículo 242 de la Constitución Na-

cional, presentó ante la Corte Constitucional la demanda de la referencia contra el párrafo 1o. del artículo 113, de la Ley 99 de 1993, y contra los artículos 1o., 11, 22, 23 y 31 del Decreto No. 1275 del 21 de junio de 1994.

Se admitió la demanda, se ordenaron las comunicaciones de rigor constitucional y legal, y se decretó su fijación en lista y el traslado al Despacho del señor Procurador General de la Nación quien se declaró impedido par actuar en este asunto; aceptado el impedimento alegado, el expediente pasó al Despacho del Señor Viceprocurador, quien rindió en término el concepto fiscal correspondiente. De esta manera, el término de fijación en lista venció con la única intervención del señor apoderado del Ministerio del Medio Ambiente; una vez cumplidos como se encuentran todos los trámites que corresponden a esta actuación de control de constitucionalidad que se surte en esta Corporación, procede la Corte Constitucional a pronunciar decisión de mérito con fundamento en los siguientes fundamentos jurídicos.

II. EL TEXTO DE LAS NORMAS ACUSADAS

“LEY 99 DE 1993

“(diciembre 22)

“Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones.

“El Congreso de Colombia

“DECRETA:

“ ...

“**Artículo 113. Reestructuración de la CVC.** Facúltase al Presidente de la República por el término de seis meses contados a partir de la vigencia de la presente Ley para reestructurar la Corporación Autónoma Regional del Cauca, CVC, y transferir y aportar a un nuevo ente cuya creación se autoriza las funciones de generación, transmisión y

distribución de energía eléctrica, así como los activos y pasivos relacionados con dicha actividad.

“En desarrollo de estas facultades, el Gobierno Nacional procederá a organizar el nuevo ente encargado del ejercicio de las funciones relacionadas con la generación, transmisión y distribución de energía, el cual podrá constituirse como empresa industrial o comercial del Estado, o como sociedad de economía mixta con la participación de las entidades públicas, privadas o mixtas del orden nacional, regional, departamental o municipal.

“Parágrafo 1. Las facultades conferidas en este artículo, incluyen la definición del régimen laboral de los actuales empleados y trabajadores de la CVC sin perjuicio de sus derechos adquiridos.

“Parágrafo 2. El Presidente de la República oirá el concepto previo de una Comisión asesora integrada para el efecto, de la que formarán parte los gobernadores de los departamentos del Valle del Cauca y Cauca, el Ministro de Minas y Energía, el Director General de la CVC, el Gerente General de las Empresas Municipales de Cali, un representante de los empleados del sector eléctrico de la CVC y dos miembros del actual Consejo Directivo de la CVC que representen en él al sector privado regional.

“ ...

(De este artículo lo subrayado es lo demandado)

“Decreto 1275 de 1994

“(junio 21)

“Por el cual se reestructura la Corporación Autónoma Regional del Cauca, CVC, se crea la Empresa de Energía del Pacífico S.A., EPSA y se dictan otras disposiciones complementarias.

“El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 113 de la Ley 99 de 1993 oído el concepto de la Comisión Asesora de que trata el mismo artículo,

“DECRETA

“Artículo 1o. *Naturaleza.* La Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, CVC es un ente corporativo de carácter público, integrado por el Departamento del Valle del Cauca y las demás entidades territoriales existentes en el mismo, y dotado de los atributos establecidos en el artículo 23 de la Ley 99 de 1993.”

“ ...

“Artículo 11. *Clasificación.* Para todos los efectos legales, los servidores de la CVC se catalogan como empleados públicos. En consecuencia, les son aplicables las normas que rigen a éstos en materia de vinculaciones, carrera administrativa, régimen disciplinario y demás normas que regulan a los empleados públicos.

“Artículo 22. *Indemnizaciones de los trabajadores oficiales y los empleados públicos escalafonados.* Los trabajadores oficiales y empleados públicos escalafonados en carrera administrativa, a quienes se les suprima el cargo como consecuencia de la reestructuración de la Corporación, en desarrollo del artículo 113 de la Ley 99 de 1993, tendrán derecho a la siguiente indemnización:

“1. Si el funcionario público tuviese menos de un (1) año de servicios continuos, se le pagarán cuarenta y cinco (45) días de salario.

“2. Si el funcionario público tuviese un (1) año o más de servicios continuos y menos de cinco (5), se le pagarán cuarenta y cinco (45) días de salario por el primer año y quince (15) días por cada uno de los años de servicio subsiguientes al primero y proporcionalmente por fracción.

“3. Si el funcionario público tuviese cinco (5) años o más de servicios continuos y menos de diez (10), se le pagarán cuarenta y cinco (45) días de salario por el primer año y veinte (20) días por cada uno de los años de servicio subsiguientes al primero y proporcionalmente por fracción.

“4. Si el funcionario público tuviese diez (10) años o más de servicios continuos, se le pagarán cuarenta y cinco (45) días de salario por el

primer año y cuarenta (40) por cada uno de los años de servicio subsiguientes al primero y proporcionalmente por fracción.”

“**Artículo 23. Factor salarial.** Las indemnizaciones no constituyen factor salarial para ningún efecto legal y se liquidarán con base en el salario promedio causado durante el último año de servicio. Para efecto del reconocimiento y pago se tendrán en cuenta exclusivamente los siguientes factores salariales:

“1. La última asignación básica mensual del funcionario público correspondiente al cargo que se suprime incluyendo dentro de ésta las prestaciones que constituyen factor de salario causadas que venían disfrutando los empleados de la CVC por razón de su régimen laboral especial.

“2. Prima Técnica.

“3. El promedio mensual de los dominicales y festivos laborados en el último año y de los incrementos por jornada nocturna.

“4. Los auxilios de alimentación y transporte.

“5. Prima de Navidad

“6. Bonificación por servicios prestados

“7. Prima de servicios

“8. Prima de vacaciones

“9. Prima de antigüedad

“10. Horas extras.”

“**Artículo 31. Fuero sindical.** En caso de que alguno o algunos de los funcionarios cuyo cargo se suprima gocen del privilegio de fuero sindical, la supresión del cargo implica el retiro automático del servicio y en consecuencia, no será necesario adelantar el proceso de levantamiento de fuero ante la justicia laboral.”

III. LA DEMANDA

A. Normas Constitucionales que se Consideran Infringidas

El demandante considera que las disposiciones acusadas vulneran lo dispuesto por los artículos 1o., 2o., 4o., 3o., 5o., 13, 25, 29, 39, 53, 55, 58, 83, 93, 94, 11, 114, 123, 150-10 inc. 1o. y 3o., 150-19 literales e) y f), 151, 152 y 153 de la Constitución Nacional de 1991.

B. Fundamentos de la demanda

1o. La Inconstitucionalidad del artículo 113 de la Ley 99 de 1993 y del artículo 11 del Decreto 1275 de 1994

-En la extensa demanda que se absuelve en esta oportunidad, se observa en primer término, que después de una breve nota de presentación en la que resume los fundamentos generales del concepto de la violación que formula más adelante, el actor manifiesta que en este caso la definición legal del concepto de “empleado público” conduce al desconocimiento de los derechos laborales de unas personas que no son “funcionarios públicos”, y que continúan vinculados a una entidad pública cuyo régimen jurídico es objeto de modificación también legal. En su opinión, con esta nueva clasificación se les niega a dichos trabajadores los derechos a la libertad sindical, integrada por los derechos de asociación, negociación, contratación y huelga, de los cuales eran titulares en su condición de trabajadores oficiales.

Además, en su concepto, esta definición afecta el derecho de estabilidad laboral ya que, en adelante, ésta no se puede pactar en la convención colectiva, quedando el Estado en condiciones de determinar unilateralmente cuando se tiene derecho o no a la estabilidad.

Advierte, que la definición de la específica modalidad de vinculación de unos trabajadores a la administración pública, ordenada por las disposiciones acusadas, también impide el disfrute del derecho a la sustitución patronal y el carácter bilateral de la relación laboral antes expresada en un contrato de trabajo que, como los anteriores, son “derechos humanos” reconocidos por la Organización Internacional del Trabajo y por la Constitución Política de Colombia.

El actor insiste en reclamar que se reconozca la vinculación jurídica entre los derechos de carácter laboral, aparentemente desconocidos por las disposiciones acusadas, y el catálogo de los derechos humanos supuestamente establecido en los convenios de la O.I.T., y menciona la existencia de las constantes críticas en el orden internacional a nuestro país, por desconocimiento de los derechos humanos.

En este sentido, en opinión del demandante, el Congreso de la República no está facultado para recortar, ni por sí mismo ni mediante delegación al Presidente de la República, los derechos constitucionales de asociación, contratación y huelga de los trabajadores, sin desconocer los convenios de la O.I.T. debidamente ratificados por Colombia; a este respecto, manifiesta que a pesar de lo inmediatamente anterior, en su opinión, las disposiciones acusadas, que definen a los servidores de la CVC como empleados públicos, "cercenan" de modo inconstitucional e ilegítimo los mencionados derechos de que gozan quienes no son "funcionarios públicos".

Sostiene la demanda que la definición del vínculo laboral de las personas que laboran al servicio de la CVC como empleados públicos, hecha en el artículo 11 del Decreto 1275 de 1994, viola el artículo 39 de la Constitución Nacional, porque con tal definición se persigue excluirlos de los derechos de "negociación-contratación" y huelga, que le son inherentes al derecho de asociación.

Bajo el mismo entendimiento, en su concepto, tal disposición también viola el inciso cuarto del artículo 53 de la Carta que ordena que 'los convenios internacionales debidamente ratificados por Colombia hagan parte de la legislación interna', ya que se contradice el espíritu de los convenios 87 de 1948 y 89 de 1949 de la O.I.T. aprobados por las Leyes 26 y 27 de 1976 y que ordenan no limitar el derecho de negociación sino exclusivamente a los funcionarios públicos que ejercen poder del Estado.

Además, el actor indica que "Al ser los convenios 87 y 89 de la O.I.T. ley interna de Colombia, el artículo 11 del Decreto 1275 de 1994 viola también los artículos 55 y 56 de la Constitución al excluir de los derechos de negociación y de huelga a los trabajadores de la CVC.También resulta violado el artículo 93 de la Constitución que ordena la prevalencia de los tratados y convenios internacionales que prohíben la limitación de los derechos humanos, como lo son los de la libertad sindical 87 y 98 de la O.I.T."

También, advierte de manera general, que en su opinión y de conformidad con lo dispuesto por el artículo 53 de la Constitución Nacional, el concepto constitucional de “Estatuto del Trabajo”, aparte de ser novedoso en nuestro derecho, tiene las características de ser único y unificador y, por ello, las disposiciones del derecho del trabajo deben aparecer en aquel y no de modo disperso en varias leyes o decretos; en este sentido, el actor manifiesta que de acuerdo con el mencionado artículo de la Constitución Nacional, el Congreso de la República debe expedir el “Estatuto del Trabajo”. Por tanto, como la definición del vínculo laboral corresponde a dicho órgano y, exclusivamente, en una Ley Estatutaria que cree un marco único y posibilite la igualdad de derechos, aquel organismo no podía “delegar” dicha competencia como lo hizo, al conferir al Presidente de la República la facultad de definir los derechos de los ciudadanos que laboran en entidades como la CVC.

En este mismo orden de ideas, el actor sostiene que el estatuto del trabajo, debe ser expedido, obligatoriamente, por el Congreso de la República, ya que la definición del vínculo laboral implica el ejercicio de múltiples derechos fundamentales, y porque es una parte incuestionable de las decisiones que debe darse, de una vez, para todos los trabajadores del Estado; por esta razón, en concepto de la demanda, las disposiciones acusadas, tanto el párrafo primero del artículo 113 de la Ley 99 de 1993, como el artículo 11 del Decreto 1275 de 1994 y de paso los artículos 22, 23 y 31 del mismo devienen inconstitucionales.

Además, el actor considera que la “definición del vínculo laboral de los trabajadores públicos, debe hacerse por el Congreso en una “Ley Estatutaria” sometida a un trámite más riguroso y detallado que el de la Ley Ordinaria y nunca por decreto de facultades extraordinarias, mucho más cuando ésta definición implica el cercenamiento de derechos fundamentales, de derechos humanos y de la aplicación o exclusión para ellos de los principios del artículo 53 de la Constitución”, pues en su concepto, catalogar a un servidor público como **empleado público**, implica negarle la libertad sindical, integrada por el derecho de asociación, negociación, contratación y huelga, el derecho a la estabilidad tal como lo enseñan los convenios de la O.I.T. y el derecho laboral internacional, sustrayéndolo de la posibilidad de pactar la convención colectiva y colocándolo en una situación donde el mismo Estado unilateralmente determina cuando tiene derecho o no a la estabilidad.

Indica que, con las violaciones mencionadas, también se desconoce el principio de la protección a la condición más beneficiosa del trabajador, que opera como uno de los varios elementos del nuevo conjunto especial de principios protectores de los derechos de los trabajadores, incorporado en el artículo 53 de la nueva Constitución Política; además, sostiene que este principio se traduce también en el de la irreversibilidad de los derechos causados de los trabajadores y que, en su opinión, comprende no sólo los derechos sino las “simples expectativas.”

Sostiene que, según lo dispuesto por el Constituyente de 1991, “existe un abismo” entre las nociones constitucionales de la condición más beneficiosa, y la de protección de los derechos adquiridos, pues en la Carta Política de 1991 se ha hecho una clara diferencia entre las dos clases de protección, las que aparecen, en el caso de los derechos adquiridos, en el artículo 58, mientras la de la condición más beneficiosa se encuentra en el artículo 53 al lado del *In dubio pro operario* y la prevalencia de la norma más favorable.

Advierte además, que con base en este principio constitucional no puede el legislador “arrebatarle” a los trabajadores oficiales que venían laborando en la CVC y que van a continuar haciéndolo, los derechos a la asociación plena y efectiva, a la contratación colectiva y el derecho de huelga, ya que no se trata de un servicio público esencial; sostiene, por ello, que al establecerse que el Estatuto del Trabajo debe respetar la situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales del derecho, también debe entenderse que resulta inconstitucional el cambio de la modalidad de vinculación de los servidores del Estado en el que se pasa a una condición menos beneficiosa.

-De otra parte, en opinión del demandante, el artículo 11 del Decreto 1275 de 1994, viola el artículo 39 de la Constitución Nacional, porque, según su parecer, con la definición que allí se establece, se excluye a los servidores de la CVC del derecho de negociación colectiva y de huelga que, por disposición constitucional, son inherentes al derecho de asociación sindical también consagrado en la Carta Política; además, manifiesta que con lo establecido en el artículo 11 acusado también se viola el artículo 51 de la Constitución Nacional, porque aquella disposición es contraria al espíritu de los convenios 87 de 1948 y 89 de 1949 de la O.I.T. ratificados por Colombia, en los que se ordena no limitar el derecho de

asociación sino, excepcional y exclusivamente, a los funcionarios públicos.

-Manifiesta que en la CVC existen trabajadores oficiales con quienes la entidad suscribe convenciones colectivas y que, si bien es un número muy exiguo el que tiene derecho a tales beneficios, no puede el legislador ordinario, y muchos menos el Presidente de la República en uso de facultades extraordinarias, arrebatarle ese derecho bajo la disculpa de una reestructuración de la entidad.

Además, el demandante observa que el artículo 53 de la C.N. de una parte establece que ni la ley, ni los contratos, los acuerdos o los convenios de trabajo pueden menoscabar los derechos de los trabajadores, y de otra, consagra el principio de la "condición más beneficiosa" que además de proteger los derechos causados en favor de los trabajadores, exige que entre dos sistemas normativos le sea aplicable al trabajador el que más le favorezca.

-Sostiene que el Decreto 1275 de 1994, no puede entonces arrebatarle a los trabajadores oficiales que venían laborando en la CVC y que van a continuar haciéndolo, "el derecho de asociación plena y efectiva, a la contratación colectiva y al derecho de huelga que venían ejerciendo".

3. El artículo 31 del Decreto 1275 de 1994

-En la segunda parte de su demanda, el actor sostiene que el artículo 31 del Decreto 1275 de 1994, es inconstitucional por las razones que se resumen como sigue:

a) El ejecutivo no tenía facultades extraordinarias para regular ningún aspecto del fuero sindical; b) En materia de derecho laboral colectivo, las únicas normas que rigen son las establecidas en el Código Sustantivo del Trabajo, tanto para trabajadores privados, trabajadores públicos y empleados públicos que contempla el derecho de asociación y sus inherentes como el de "negociación-contratación", y huelga y demás garantías sindicales. No puede entonces el legislador dividir las instituciones que se hallan unificadas porque el estatuto del trabajador se entiende como único y unificado; c) Por tratarse de garantías sindicales y la estabilidad de los directivos gremiales no puede el legislador ordinario, ni mucho menos autorizar al Presidente de la República, modificar la institución del fuero sindical, sino mediante Ley Estatutaria; y, d) No puede el

legislador ordinario quitarle la competencia a los jueces ordinarios del trabajo para conocer de las acciones de fuero sindical.

4. Los artículos 22 y 23 del Decreto 1275 de 1994

-En este apartado de la demanda el actor advierte que los artículos que enuncia son contrarios a lo dispuesto en el artículo 13 de la Constitución Nacional, pues con ellos se descarta, en su opinión, la sustitución patronal para los trabajadores del sector eléctrico de la CVC; en efecto, el actor señala que la Ley 99 de 1993 otorgó facultades al Presidente para reestructurar la CVC, mas no para autorizar el despido de ninguno de sus servidores, puesto que “Las facultades se dirigen a establecer funciones de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, así como sus pasivos y activos relacionados con esa actividad”, y la única autorización que se otorgó al Gobierno fue la “ilegal” definición del vínculo laboral, mas no para crear nuevas causales de terminación de los contratos de trabajo o de la relación legal y reglamentaria amparada por la estabilidad de carrera administrativa, ni para establecer la supresión de los empleos.

- Manifiesta el demandante que el artículo 14 del Decreto 1275 de 1994, ordenó que las funciones de generación, transmisión y distribución de energía que cumplía la CVC, serian asumidas a más tardar a partir del 1o. de enero de 1995 por una nueva sociedad que se denominará “Empresa de Energía del Pacífico S.A. EPSA” y, de acuerdo con esta norma, la CVC quedó dividida en dos, es decir, en esta regulación se presenta la figura de la sustitución patronal en un sector de la empresa, lo que según el artículo 53 del Decreto 2127 de 1945, no interrumpe, modifica ni extingue los contratos de trabajo.

De otra parte, para el actor, el artículo 22 del Decreto 1275 demandado, es inconstitucional porque niega a los empleados oficiales de la CVC en actividades de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica el derecho a que se les aplique la sustitución patronal parcial con “EPSA S.A.”, creando así más excepciones al principio de la igualdad, ya no deducido sino expreso en el artículo 13 de la Constitución Política.

Para el demandante, nuevamente, “las causales de terminación de la relación laboral no pueden ser modificadas por el ejecutivo en uso de facultades extraordinarias pues esta materia es de exclusiva competencia del Congreso de la República.”

5. El artículo 1o. del Decreto 1275 de 1994

Insiste el demandante, en la carencia de facultad del ejecutivo para transformar la Corporación Autónoma Regional del Cauca CVC. Las facultades que se confieran no fueron simples y puras, sino condicionadas a no destruir ninguna de sus actividades, sino a separar la parte ambiental del sector eléctrico "Por esta razón deviene en inconstitucional el cambio de naturaleza de la CVC".

IV. LA INTERVENCION OFICIAL

El abogado Luís Fernando Macías Gómez obrando en ejercicio del poder especialmente conferido por el Ministerio del Medio Ambiente, presentó escrito de oposición a la demanda de inconstitucionalidad de la referencia y defiende la exequibilidad de las mismas.

Los argumentos que plantea el jurista interviniente, se resumen a continuación:

Como se verá, el escrito que se reseña se dirige, en primer lugar, a defender la constitucionalidad de las normas acusadas, y a controvertir los argumentos de la demanda; en segundo lugar, en un planteamiento alternativo, la intervención oficial plantea la inhibición de la Corte para conocer de algunos apartes de la demanda, por fuerza de la supuesta existencia de varios vicios de forma de la misma y por carencia absoluta de competencia de la Corte, en razón de la aparente naturaleza administrativa y reglamentaria del decreto demandado.

A. La Constitucionalidad inicial de las normas acusadas

1. El artículo 113 de la Ley 99 de 1993 y el artículo 11 del Decreto 1275 de 1994.

Señala la intervención que la parte acusada de la Ley 99 de 1993, no sólo concede la facultad extraordinaria para que se defina el régimen laboral de los empleados de la Corporación Autónoma Regional del Cauca, por cuanto se reestructura y moderniza la entidad, sin perjuicio de sus derechos adquiridos, sino que a la vez crea un nuevo ente administrativo el cual ofrece mayor empleo y mayores garantías al personal que conforma la entidad reestructurada y creada.

-En relación con el derecho de asociación, afirma que éste no se vulnera por cuanto del ejercicio de este derecho sólo están excluidos los “miembros de la fuerza pública”; además, considera que el Estado reconoce el derecho de asociación a los trabajadores, y lo eleva a la categoría de canon constitucional, y en ningún caso la Ley 99 de 1993 en el párrafo primero del artículo 113, viola normas laborales y derechos adquiridos de los trabajadores de la CVC.

2. Los artículos 22 y 23 del Decreto 1275 de 1994

- Advierte, que el decreto acusado no modifica la condición del funcionario estrictamente hablando, pues distribuye más funciones dentro de la facultad que tiene todo empleador de impartir órdenes a los subordinados.

- De otra parte, indica, que la propia ley se encarga de enunciar las causales de cesación de la relación de servicio en la función pública, en forma taxativa, en el Decreto 2400 de 1968 .

B. La aparente falta de competencia de la Corte y los supuestos vicios de forma de la demanda.

1. Falta de Competencia.

-Sostiene el apoderado del Ministerio, “que la Corte no es competente para conocer de esta demanda por carecer de competencia, o en su defecto se declare la cesación del proceso y se ordene su archivo”.

-Señala que el Decreto 1275 de 1994, por haberse expedido con base en facultades legales de la Ley 99 de 1993 y no constitucionales, tiene la naturaleza de “decreto reglamentario”; en consecuencia, en su opinión, la Corte Constitucional no es competente para conocer sobre su constitucionalidad.

-Advierte que para que los decretos ley o extraordinarios tengan fuerza de ley, debe mediar un régimen de facultades expresamente otorgadas por el Congreso previa solicitud del ejecutivo y que en el caso del Ministerio del Medio Ambiente, al presentar el ejecutivo el proyecto de Ley 99 de 1993, se solicitaron atribuciones especiales, las cuales fueron negadas por el Congreso según consta en las actas”.

-De acuerdo con lo anterior, concluye que sería entonces el Consejo de Estado de acuerdo con lo establecido en el artículo 237 num. 2 C.N., el competente para conocer de la inconstitucionalidad de los decretos reglamentarios.

2. “La indebida acumulación de pretensiones y la indebida presentación de la demanda”

-Advierte el interviniente que siendo la Corte Constitucional incompetente para conocer de la supuesta nulidad por inconstitucionalidad del decreto demandado, mal podría avocar conocimiento de ella en los términos del artículo 6o. inciso 3o. del Decreto 2067 de 1991: además, señala que el demandante no estableció las razones por las cuales la Corte es competente para conocer de la demanda, omitiendo el requisito de presentación establecido en el artículo 2o. del Decreto 2067 de 1991.

V. EL CONCEPTO FISCAL

En la oportunidad correspondiente, el señor Viceprocurador General de la Nación rindió el concepto de su competencia y en él solicita a esta Corporación, que declare que el párrafo primero del artículo 113 de la Ley 99 de 1993 y los artículos 1o., 11, 22, 23 y 31 del Decreto 1275 de 1994 son exequibles.

Para fundamentar su concepto, y en favor de la solicitud planteada en el concepto fiscal, el representante del Ministerio Público, formula las siguientes consideraciones:

I. “El párrafo 1o. del artículo 113 de la Ley 99 de 1993 y artículo 22 del Decreto 1275 de 1994”

-En primer lugar el representante del Ministerio Público advierte que el párrafo primero del artículo 113 de la Ley 99 de 1993, no define el carácter de “empleado público”, como se afirma en la demanda, pues apenas se limita a establecer la definición de los precisos límites de las facultades otorgadas al Presidente de la República en las que se incluye la atribución de la facultad extraordinaria para incluir la nueva definición del régimen laboral de los empleados y trabajadores de la CVC.

-En relación con las facultades extraordinarias concedidas al Gobierno Nacional para la definición del régimen laboral de los empleados de un ente corporativo de carácter público, con ocasión de su reestructuración legal, como es la CVC, el Señor Viceprocurador señala que, a más de ser parte integral de las medidas propias de toda reestructuración legal de una entidad de esa naturaleza, su traslado temporal al Jefe del Estado no viola ninguna de las prohibiciones previstas en el Estatuto Constitucional (art. 150-10), en materia de los límites para el otorgamiento de facultades extraordinarias por parte del Congreso; por tanto, observa que allí no se predetermina la naturaleza de esa definición, que es el objeto de la acusación de inconstitucionalidad que corresponde estudiar a la Corte.

-Comparte el señor Viceprocurador el concepto del demandante, sobre el tema de la relación de los convenios de la O.I.T con nuestra legislación interna, y, advierte que de conformidad con el inciso 4o, del artículo 53 de la Carta Política, aquellos hacen parte del ordenamiento colombiano, en especial los convenios 87 de 1948 y 98 de 1949, relativos a la libertad sindical y a la aplicación de los principios del derechos de sindicación; sin embargo, afirma que en aquellos no está regulada la institución de la huelga y que no es cierto que, con la adopción de los convenios en mención, el Estado colombiano esté obligado en su legislación laboral interna, a permitir el ejercicio de la huelga de todos los trabajadores del país, cuando dicha institución no está allí regulada.

-De otra parte, el representante del Ministerio Público advierte que los derechos de “asociación, negociación, contratación y huelga” desde el punto de vista de nuestro ordenamiento constitucional, son instancias diferenciadas en su contenido institucional y en su ejercicio como derecho, pues a todas luces existen limitaciones expresas en la Constitución respecto de la contratación colectiva y de la huelga; por ello, manifiesta que no asiste razón al libelista sobre la supuesta relación indisoluble entre el derecho “de negociación-contratación” y el derecho de huelga, que impediría limitaciones legales a uno u otro y que el no reconocimiento de uno o de otro significa el desconocimiento del restante, o de ambos. Considera que los tres derechos mencionados por el actor (Asociación, negociación-contratación y huelga), corresponden a tres instancias diferenciadas desde el punto de vista de su contenido, como del de su ejercicio, pero, especialmente, desde las definiciones constitucionales establecidas por los artículos 55 y 56 de la Carta Política, que les imponen limitaciones expresas.

-En este sentido, advierte que no es cierto que las limitaciones constitucionales como las de la legislación laboral interna respecto de los mencionados derechos, impliquen necesariamente el desconocimiento o el recorte ilegítimo del derecho de asociación, protegido por los convenios internacionales mencionados.

De otra parte considera que el derecho de negociación colectiva para regular las relaciones laborales aparece reconocido expresamente por la Carta Constitucional de 1991, como un derecho social y económico de los trabajadores, pero igualmente condicionado a las excepciones que establezca la ley, lo cual excluye el pretendido carácter de derecho fundamental e inmutable que le atribuye el actor.

-Especial crítica merece en concepto del Ministerio Público la reiterada e insistente consideración del actor en el sentido de estimar que, lo dispuesto por el mencionado artículo 53 de la Constitución en asunto de la expedición de un Estatuto del Trabajo por parte del Congreso de la República, con la incorporación de los principios mínimos fundamentales allí enunciados exhaustivamente, significaría la inconstitucionalidad de cualquiera disposición legal o reglamentaria referida a las relaciones laborales en el orden interno, y que por esa vía ni el legislador ni el ejecutivo podrían cumplir los restantes cometidos constitucionales, como sería, entre otros, la determinación de la estructura de la Administración Nacional y la reglamentación del funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales, en el caso de las competencias del Congreso del numeral 7o. del artículo 150 de la Carta, o modificar la estructura de las entidades administrativas nacionales con sujeción a los principios y reglas que establece la ley, en el caso del Presidente de la República, según las competencias previstas en el numeral 16 del artículo 189 de aquella normatividad. El Señor Viceprocurador advierte, además, que la definición del vínculo laboral entre los servidores públicos y la Administración y el Estado, no aparece relacionada como de obligatoria regulación en el denominado Estatuto del Trabajo, razón por la cual advierte que no es cierto que tal regulación sería inconstitucional por no aparecer en el que el actor denomina el estatuto único del trabajo.

-Considera el Ministerio público que la definición de empleado público, no conlleva la limitación al derecho de sindicalización, pues este derecho está protegido por el ordenamiento constitucional, y por esa razón no puede ser desconocido ni por el Congreso ni por el Ejecutivo.

-Advierte, que el mandato constitucional contenido en el artículo 53, no es óbice para que el legislador y el ejecutivo cumplan con sus cometidos constitucionales como son los de determinar la estructura de la administración nacional y reglamentar el funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales, y modificar la estructura de las entidades administrativas, con sujeción a los principios y reglas que establece la ley.

-Considera que la definición del vínculo laboral tiene relación con el ejercicio de ciertos derechos laborales y su limitación general, pero la incidencia que esta definición tenga en el ejercicio de tales derechos no da lugar, por esa sola circunstancia, a que se le otorgue a ella la calidad de derecho fundamental ni tampoco a que su regulación haya de hacerse mediante Ley Estatutaria: todo lo contrario, no resulta recomendable dentro del Estado Social de Derecho imponer la carga de la mayoría cualificada que presupone la adopción de la Ley Estatutaria a materias de contenido económico y social, como el régimen de vinculación de los servidores del Estado, como para ningún otro trabajador.

-Señala que los empleados públicos tienen establecida con el Estado una relación de carácter legal y reglamentario y que según lo establece el Decreto 3135 de 1968, las personas que prestan sus servicios en los establecimientos públicos son, por definición, empleados públicos; en consecuencia, en su opinión, la norma acusada no ha hecho otra cosa que adoptar una definición del vínculo laboral de unos servidores públicos, acorde con la índole jurídico administrativa de la entidad en la cual desempeñan sus funciones.

En su concepto, existen suficientes razones para fundamentar la distinción entre empleados públicos y trabajadores oficiales y para entender que las Corporaciones Autónomas Regionales son entidades que cumplen cometidos públicos de interés del Estado y de la Comunidad, que ejecutan planes, políticas, y proyectos sobre el medio ambiente y los recursos naturales, y que deben dar cumplida y oportuna aplicación a las normas legales y reglamentarias sobre su manejo y aprovechamiento.

2. “El artículo 31 del Decreto 1275 de 1994”

-Considera el Ministerio Público que “...la garantía del fuero sindical que consiste en que los trabajadores que gozan de ella no pueden ser despedidos sin justa causa, previamente calificada por el Juez del Traba-

jo (art. 405 C.S.T) no es procedente invocarla para el caso en estudio, pues la supresión de cargos que establece la norma demandada se hace por ministerio de la ley, y por que la facultad constitucional de reestructurar una entidad pública implica entre otras consecuencias, la atribución jurídica de suprimir cargos. Este mismo planteamiento sirve al Ministerio Público para fundamentar la constitucionalidad de las disposiciones acusadas en cuanto a la supuesta violación del derecho constitucional al fuero sindical, ya que considera que la supresión de un empleo es suficiente causal para estimar que no se hace necesario acudir a la definición judicial del fuero sindical.

3. “De la inconstitucionalidad planteada respecto de los artículos 22 y 23 del Decreto 1275 de 1994”

-En concepto de la Procuraduría es clara que la Ley 99 de 1993 otorgó al Presidente de la República la atribución de definir el régimen laboral de los empleados de la CVC, la cual está contenida dentro de las facultades de reestructura de la entidad.

-En relación con la nueva ubicación de los trabajadores de la CVC, el concepto fiscal advierte que cuando la relación termina, el funcionario queda desempleado, situación que no puede considerarse como violación del derecho al trabajo, pues de ser así ningún contrato podría terminar por algunas de las razones previstas en la relación laboral administrativa, ni tampoco podrían darse por terminadas las relaciones legales y reglamentarias con base en las condiciones fijadas en la ley; al respecto observa que el artículo 125 numeral 4o. advierte que el retiro del servicio se hará, entre otras causales, por las previstas en la Constitución o por la ley y que la estabilidad no significa inamovilidad.

-Observa además, que los derechos legales a la preferencia, a la nueva ubicación y los demás predicables de los servidores de carrera administrativas, no han sido desconocidos por las normas demandadas, ni siquiera de modo implícito, ya que el régimen de indemnizaciones para los servidores de la CVC escalafonados en la carrera administrativa establecido en las disposiciones acusadas, no significa que se nieguen dichas prerrogativas jurídicas.

- Por último, en relación con la figura de la sustitución patronal, considera el Viceprocurador, que las normas acusadas no vulneran el derecho a la igualdad, por cuanto éstas no plantean en ninguno de sus apartes la negación de tales beneficios.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Primera: La Personería del Actor

Como asunto preliminar, cabe advertir que la demanda cuyo contenido se resume en la primera parte de esta providencia, se atiende en esta sede judicial, únicamente en virtud de que el actor dice ejercer la acción pública y ciudadana de inconstitucionalidad prevista en los literales 1o. y 5o. del artículo 241 de la Carta Política, y porque, específicamente, el mismo demandante manifiesta actuar como ciudadano colombiano en ejercicio de sus derechos políticos, que es la condición fundamental para adelantar estas actuaciones judiciales en las que se cuestiona directamente la constitucionalidad de las leyes y de los actos normativos equiparables a ella, en los precisos términos de los artículos 214 y 242 de la normatividad superior.

Además, se observa que no obstante el actor también diga actuar de conformidad con el poder adjunto y en representación de una persona jurídica de naturaleza sindical, es claro que en tratándose de la acción pública de inconstitucionalidad que es la planteada en este caso, esta Corporación no puede aceptar dicha calidad de agencia de derechos constitucionales y de intereses legítimos que, ciertamente, no son directa y específicamente los de la defensa en abstracto de la Constitucionalidad de las leyes para los que está dispuesta la mencionada acción pública; de lo contrario, se estaría en franca contradicción con la Constitución Nacional y con el Decreto 2067 de 1991, ya que lo dispuesto en la Carta en punto a la legitimación activa para esta clase de actuaciones es precisamente su carácter ciudadano y público, y no la posibilidad de la actuación de personas jurídicas o de agentes judiciales de éstas.

Por ello, y de conformidad con la jurisprudencia de esta Corporación, se deja en claro que no se acepta la condición de apoderado judicial de una persona jurídica invocada en este caso por el actor, y únicamente se le dá trámite a su demanda en cuanto manifiesta que la presenta en su condición de ciudadano.

Segunda: La Competencia

a.) Sea lo primero advertir sobre este punto que, no obstante reconocer la complejidad de la cuestión por la regulación normativa del mismo, tanto a nivel constitucional como legal, y a sabiendas de que se trata de un asunto de profundas repercusiones en la configuración del régimen político colombiano, la Corte Constitucional no comparte algunas de las apreciaciones específicas e iniciales que aparecen en el último capítulo del escrito del Abogado Luis Fernando Macías, quien se hace presente en este estrado debidamente facultado como interviniente oficial en representación del Ministerio del Medio Ambiente, y en las que considera que esta Corporación debe inhibirse de fallar sobre la constitucionalidad del Decreto 1275 de 1994.

En su opinión, el conocimiento de dicho asunto sería de competencia del H. Consejo de Estado y no de esta Corte, bajo el criterio, según el cual, el Constituyente de 1991 creó una nueva modalidad de atribuciones constitucionales del Presidente de la República relacionadas con la capacidad de introducir modificaciones a la estructura de la Administración Nacional, por la vía de decretos reglamentarios o administrativos que desarrollen o una ley marco, o una ley de autorizaciones.

En efecto, en el escrito correspondiente, se sostiene que dichos decretos de carácter ejecutivo dependerían, de una parte, del contenido de una específica versión de las leyes marco, especialmente establecida de modo indirecto en el numeral 16 del artículo 189 de la Carta Política y, de otra, de una modalidad también específica e igualmente indirecta de leyes de autorizaciones, establecida, en su opinión, en los numerales 14 y 15 del mismo artículo constitucional, lo cual, no obstante recoger algunos elementos de estas normas, desde un punto de vista general, en el asunto concreto de que se trata en este caso, desconoce las verdaderas características constitucionales de las disposiciones específicamente acusadas, y del marco constitucional preciso dentro del cual fueron expedidas, como se verá enseguida.

b.) Como se dejó dicho en la parte que resume el escrito correspondiente, en concepto de la intervención oficial, que en todo caso refuta las aseveraciones del actor en este punto, la disposición acusada parcialmente, ostentaría el carácter de una actuación administrativa y reglamentaria de la ley, y, así, sería apenas un decreto del ejecutivo nacional expedido en ejercicio de sus competencias constitucionales como suprema autoridad administrativa (art. 189 num. 16), y en desarrollo de

una especial modalidad de “autorizaciones legales” contenidas en una ley (Ley 99 de 1993 artículo 113) que no alcanzaría el rango de ley de facultades extraordinarias, sino, “apenas” el de ley de autorizaciones, o “a lo sumo” el de una ley marco y, por lo mismo, los decretos del ejecutivo dictados en desarrollo de aquellas mismas como el acusado, “solamente” serían ejemplo de los decretos reglamentarios respecto de los cuales ejerce competencia de control judicial de constitucionalidad el H. Consejo de Estado.

c.) En este sentido, y como se verá en detalle más adelante, *prima facie* un apartado del inciso primero del mismo artículo 113 de la Ley 99 de 1993, que no es objeto de demanda, fundamenta la autorización legislativa para crear un nuevo ente administrativo encargado de las funciones de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica que reciba los aportes de la Nación y los activos de la CVC relacionados con dicha actividad y se encargue de los pasivos de la misma, el cual, en principio, y como lo advierte el jurista interviniente, confiere una autorización de aquellas a las que se refiere el artículo 150 num. 7o. en la parte que dice que “Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: ...

7o. ...; así mismo crear o autorizar la creación de empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta”. (Subrayas de la Corte)

No obstante lo anterior, con absoluta claridad observa la Corte que ni la parte de la demanda que se dirige contra la ley, ni la que controvierte la constitucionalidad de unos apartes del Decreto 1275 de 1994, se ocupan de los elementos que integran esta específica disposición de la ley que decreta la autorización en comento, ni de los que en el decreto en mención la desarrollan; por todo ello, para esta Corporación el presente asunto consiste en el examen de la demanda ciudadana de inconstitucionalidad formulada, de una parte, en contra de una disposición que pertenece a una ley que confiere **facultades extraordinarias** al Presidente de la República para “reestructurar” una entidad del orden nacional, incluida la definición del régimen laboral de empleados y trabajadores de aquella entidad, dentro de los dos primeros incisos del numeral 7o. del artículo 150 de la Constitución y, de otra el análisis de la misma demanda, pero formulada contra unas disposiciones que hacen parte del decreto ley que se expide dentro del marco de la ley de facultades extraordinarias para definir el mencionado régimen laboral, de confor-

midad con el numeral 10o. del mismo artículo 150 de la Carta. Se deja en claro que para la Corte Constitucional, el asunto en cuestión corresponde al examen de constitucionalidad de unas disposiciones jurídicas que encuentran fundamento inicial en los numerales 7o. y 10o. del artículo 150 de la Carta Política, lo cual define la competencia de esta Corporación.

En primer término cabe destacar que el artículo 189 de la Constitución remite de varios modos a la ley, para regular, a semejanza de lo dispuesto por los Decretos 1050 y 3130 de 1968, las competencias específicas del ejecutivo nacional para reordenar y adecuar la estructura de la administración nacional como, por ejemplo, mediante la modificación de la estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás entidades y organismos administrativos nacionales, con sujeción a los principios y reglas generales que defina la ley, de una parte en los términos del numeral 16 del mismo, o de otra, mediante la supresión o fusión de entidades y organismos administrativos nacionales, de conformidad con lo que se advierte en el numeral 15, lo cual debe ser analizado con detenida atención para asegurar la cabal y correcta interpretación judicial.

En este sentido, también es preciso advertir que en el ámbito normativo de la nueva Carta Política, y dentro del nuevo esquema constitucional de distribución de competencias relacionadas con la administración pública, en el numeral 14 del mismo artículo 189 se establecen las nuevas atribuciones del Presidente de la República para crear, fusionar o suprimir, conforme a la ley, los empleos que demande la administración central, y para señalar sus funciones especiales y fijar sus dotaciones y emolumentos, sin exceder el monto global fijado para el respectivo servicio en la ley de apropiaciones iniciales, lo cual por su parte, comporta el reconocimiento constitucional de una competencia administrativa del Ejecutivo, igualmente condicionada y sujeta a las definiciones normativas de la ley, que puede establecer no sólo principios y reglas generales para su definición, sino, también, imponer elementos específicos que la orienten y encaucen.

También dentro de estas consideraciones se debe tener en cuenta lo dispuesto por el numeral 17 del mismo artículo 189 de la Constitución que faculta al Presidente de la República para “Distribuir los negocios según su naturaleza, entre los Ministerios, Departamentos Administrativos y Establecimientos Públicos”, puesto que, sin mayor esfuerzo y para

atender la voluntad del Constituyente de preservar la armonía y el equilibrio funcional entre el ámbito de competencias del ejecutivo y del legislativo, debe entenderse que, en todo caso, lo previsto en este numeral, presupone la existencia de las leyes que distribuyen las competencias según la materia entre los ministerios, Departamentos Administrativos y establecimientos públicos, y que, su ejercicio por el Ejecutivo, no puede adelantarse en contra de la voluntad expresada por el legislador al señalar los objetivos y la estructura orgánica de la administración nacional, y de aquellas entidades en cada caso.

De conformidad con lo que se advierte en este apartado, para la Corte Constitucional, la mencionada competencia no puede expresarse ni ejercerse desbordando los límites establecidos en la ley que señala los objetivos y la estructura orgánica de cada entidad.

Además, en concepto de la Corte Constitucional, también debe tenerse en cuenta que en esta materia y especialmente, en el caso del art. 189 num. 15, la Constitución no señala límites materiales expesos, ni especiales ni específicos sobre el alcance y el eventual contenido de la ley de conformidad con la cual podría el Ejecutivo “suprimir o fusionar entidades u organismos administrativos nacionales” ni condiciona su sentido, lo cual encuadra dentro de una de las clases de leyes de autorizaciones, noción constitucional elaborada por la doctrina y la jurisprudencia nacionales desde la Reforma Constitucional de 1968, que permite que el Congreso de la República pueda establecer condiciones y límites precisos y detallados para el ejercicio de esta facultad administrativa del Ejecutivo; resulta, pues, que el constituyente dejó en manos del legislador la competencia para definir las condiciones y requisitos, los objetivos, fines y controles pertinentes y predicables de la función del jefe del poder ejecutivo, prevista en el numeral 15 que se comenta, para que aquel establezca un régimen razonable y armónico, lo mismo que preciso y reglado, para regular el ejercicio de esta competencia del Presidente de la República. De otro lado, se observa que, por el contrario, en el caso del numeral 16 del mismo artículo 189 de la Carta, se establece que la ley sólo puede definir o señalar los *principios y reglas generales* con sujeción a los cuales el Ejecutivo podría modificar la estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales, lo cual a su vez, se encuadra bajo el concepto de leyes marco según la noción doctrinaria y jurisprudencial que también se ha elaborado a partir de la Reforma de 1968, y que admite que, por esta vía, el Constituyente limita el ámbito de las competen-

cias legislativas del Congreso en determinadas y precisas materias, hasta el punto de que el legislador sólo queda habilitado para que defina los *principios y objetivos generales* que regulan la materia, a los cuales debe sujetarse el Gobierno para su actuación administrativa, dejando, como se observa, al ejecutivo el amplio espacio que resta para regular en detalle la materia en cada caso. En este sentido, las funciones de “Modificar la estructura de los Ministerios, Departamentos Administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales...”, debe cumplirse dentro del marco de los principios y reglas generales que defina la ley, lo que presupone que no pueden ser ejercidas sin ley intermedia y que ésta sólo pueda establecer principios y reglas generales; de igual modo, nada se opone a que estos principios y reglas generales contenidos en la ley y que se interponen entre la Constitución y la competencia administrativa reglada, se expidan para determinados sectores generales de la administración nacional, en razón de sanos criterios de diferenciación, en los que se tengan en cuenta, por ejemplo, los distintos tipos o clases de entidades u organismos administrativos.

d.) Bajo este entendido, y con las anteriores advertencias de orden doctrinario, que acompañan la definición jurídico constitucional de un estado social y democrático de derecho como el que se establece por la Carta Política de 1991, para la Corte Constitucional es claro que las especiales competencias administrativas de carácter restringido del ejecutivo en las varias modalidades previstas en los mencionados numerales del artículo 189, no pueden ser ejercidas directa o discrecionalmente, ni mientras no se expidan la leyes correspondientes que señalen sus límites con claridad.

Dentro de una interpretación coherente y armónica de distribución de competencias y funciones entre los órganos constitucionales del poder público, y dentro de la distribución del poder que anuncia la nueva Constitución de 1991, no es posible la simultánea y concurrente asignación de las mismas competencias entre el legislador y el ejecutivo, o que se permita que cada uno de los dos órganos las ejerza a discreción, sin considerar límite alguno de competencias entre ellos.

La corrección funcional que reclama en todo caso la interpretación constitucional, con fines de armonización y coherencia de las disposiciones del Estatuto Superior, impide que se puedan ejercer las competencias del Presidente la República previstas en los numerales 14, 15, 16 y 17 del artículo 189 de la Carta Política sin consideración a los límites que debe establecer la ley, dentro del marco de la misma Constitución;

en este mismo sentido se pronunció el Honorable Consejo de Estado en sentencia del nueve (9) de septiembre de 1993 con ponencia del H Consejero Miguel González Rodríguez, en consideraciones que son de recibo por esta Corporación.

e.) Así las cosas, la Corte Constitucional encuentra que en este asunto se trata del cuestionamiento de la constitucionalidad de una disposición bien definida de una ley específicamente dictada por el Congreso de la República, en la que el legislador ordinario se ocupa del tema de derecho constitucional al medio ambiente, y en la que establece los diversos instrumentos jurídicos de rango legal para asegurar el adecuado cumplimiento de los deberes constitucionales del Estado y del Ejecutivo en esta materia, en los distintos órdenes del derecho, dentro de los cuales se encuentra la reestructuración de una entidad administrativa nacional autónoma ya existente, a la que se deben introducir reformas de profundo calado dentro de las cuales se encuentra la definición del nuevo régimen laboral de sus servidores, en todo caso dentro de los nuevos lineamientos señalados por la mencionada ley.

Por ninguna parte de las disposiciones acusadas aparece la figura que el interviniente menciona como *autorización para suprimir o fusionar* entidades u organismos administrativos, ni el marco de *principios, objetivos y reglas generales* que podría señalar el mismo legislador por vía general, o para el sector o grupo de entidades de que se ocupa la ley parcialmente acusada, para que el ejecutivo, mediante decretos específicamente dictados dentro de aquellos hipotéticos lineamientos, pudiese modificar la estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales, ni para suprimir o fusionar entidades u organismos administrativos, como sería el caso si existiese la mencionada “ley marco” o de autorizaciones, o la regulación legal a que se refiere el interviniente.

f.) Para la Corte, y en los citados términos, no asiste completa razón al jurista que interviene en la oportunidad respectiva, aun cuando en favor de sus planteamientos militan algunas razones genéricas como las que describe la Corte en el literal e.) de este epígrafe, ya que como se ha dicho, el apartado de la ley que se examina con ocasión de la demanda de la referencia, confiere las precisas facultades extraordinarias para reestructurar una determinada y definida entidad de la administración nacional, y para, dentro de esta precisa materia, también definir el nuevo régimen laboral de sus empleados y trabajadores resultante de las cita-

das facultades extraordinarias, respetando, desde luego, sus derechos adquiridos.

g.) Así las cosas, la Corte Constitucional descarta en este caso, el examen del punto de la naturaleza de algunos apartes no demandados de la ley y del carácter reglamentario de otros elementos del Decreto 1275 de 1994, igualmente no demandados, que se relacionan con la autorización legal y con la efectiva creación ejecutiva o administrativa y asociativa de la mencionada nueva entidad.

En consecuencia, de conformidad con lo dispuesto por los numerales 1o. y 5o. del artículo 241 de la Constitución Nacional, corresponde a esta Corporación decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de las varias disposiciones acusadas en la demanda de la referencia, en atención a que ellas, según su caso, hacen parte de una ley de la República y de un decreto con fuerza de ley que se fundamenta en las facultades extraordinarias conferidas por medio de ley, por el Congreso de la República y, además, en este asunto han sido acusadas por su contenido material como inconstitucionales por un ciudadano colombiano, en ejercicio de la mencionada acción pública.

Tercera: La Materia de la Demanda.

A. El Parágrafo del artículo 113 de la Ley 99 de 1993 y los artículos 1o. y 11 del Decreto 1275 de 1994

Una vez definidos los anteriores aspectos preliminares correspondientes al asunto que se examina, es claro que en esta oportunidad, en primer lugar se acusa directamente y por razones de fondo, la supuesta inconstitucionalidad del **Parágrafo 1o. del artículo 113 del la Ley 99 de 1993**, en el que se delimita el alcance de uno de los elementos de las facultades extraordinarias que se confieren en el inciso primero del mismo artículo, sin que se hayan demandado las restantes partes de la misma disposición de la ley en las que, ciertamente, como se ha visto más arriba, aparece el verdadero objeto material de la normatividad cuestionada, su explicación administrativa y política, y la causa jurídica directa de rango constitucional de lo dispuesto en aquella, todo lo cual debe ser tenido en cuenta en esta providencia, ya que su consideración es, en todo caso, necesaria para adelantar la función que compete a esta Corte de interpretación judicial de la constitucionalidad de las leyes.

En efecto, se repite, en primer término, el actor apenas demanda la declaratoria de inconstitucionalidad del Parágrafo del artículo 113 de la Ley 99 de 1993, que establece que las facultades extraordinarias conferidas en dicho artículo comprenden o incluyen la definición del régimen legal de los trabajadores y empleados de la CVC, sin perjuicio de sus derechos adquiridos, sin ocuparse de cuestionar la primera parte del mismo artículo que ilustra el sentido de la disposición acusada y permite comprender sus verdadero fines.

En este sentido se encuentra que el mencionado artículo advierte en las partes no demandadas que:

“Artículo 113. Reestructuración de la CVC. Facúltase al Presidente de la República por el término de seis meses contados desde la vigencia de la presente Ley para reestructurar la Corporación Autónoma Regional del Cauca CVC, y transferir y aportar a un nuevo ente cuya creación se autoriza las funciones de generación, transmisión, distribución y de energía eléctrica, así como los activos y pasivos relacionados con dicha actividad.

“En desarrollo de dichas facultades, el Gobierno Nacional procederá a organizar el nuevo ente encargado del ejercicio de las funciones relacionadas con la generación, transmisión y distribución de energía, el cual podrá constituirse como empresa industrial o comercial del Estado, o como sociedad de economía mixta con la participación de las entidades públicas, privadas o mixtas del orden nacional, regional, departamental o municipal.

“Parágrafo 1. Las facultades conferidas en este artículo, incluyen la definición del régimen laboral de los actuales empleados y trabajadores de la CVC sin perjuicio de sus derechos adquiridos.

“Parágrafo 2. El Presidente de la República oír el concepto previo de una Comisión asesora integrada para el efecto, de la que formarán parte los gobernadores de los departamentos del Valle del Cauca y Cauca, el Ministro de Minas y Energía, el Director General de la CVC, el Gerente General de las Empresas Municipales de Cali, un representante de los empleados del sector eléctrico de la CVC y dos miembros del actual Consejo Directivo de la actual CVC que representen en él al actual sector privado regional.”

Como se puede apreciar desde este punto de vista, en el asunto que ocupa la atención de la Corte Constitucional en esta oportunidad, se trata de la configuración de todo un procedimiento legal de reestructuración de una entidad administrativa autónoma, pero del orden nacional, como lo es la CVC, y de la autorización jurídica correspondiente para la creación de otra como la denominada EPSA, con parte de los recursos de la primera, todo lo cual es ordenado directamente por el legislador en desarrollo de sus competencias constitucionales, y no, como lo hace aparecer el demandante, de unas disposiciones aisladas desprovistas de cometido distinto que el de desconocer las expectativas laborales de un grupo de trabajadores de la primera de las entidades mencionadas.

Obsérvese que, como lo advierte el Ministerio Público, el párrafo primero del artículo 113 de la Ley 99 de 1993, no define el carácter de “empleado público” de los servidores de la CVC, como se afirma en la demanda, y que resulta evidente que aquella disposición sólo establece la definición de los precisos límites de las facultades otorgadas al Presidente de la República en las que se incluye la atribución de la facultad para incluir la nueva definición del régimen laboral de los empleados y trabajadores de la CVC.

En este sentido, la Corte no encuentra reparo alguno por razones de fondo sobre la constitucionalidad del Parágrafo 1o., que es la parte acusada del artículo 113 de la Ley 99 de 1993, como quiera que dentro de los límites de los numerales 7o. y 10. del artículo 150 de la Carta Política, en el inciso primero de la disposición acusada, de un lado se confieren las facultades extraordinarias suficientes y necesarias para reestructurar la Corporación Autónoma del Cauca CVC, y, de otra, se autoriza al Gobierno Nacional para la constitución de una entidad de carácter asociativo para que se encargue de las funciones y de las actividades de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica que atendía aquella, recibiendo para ello los activos y pasivos de la primera relacionados con esta actividad, mientras que con los mismos fundamentos constitucionales expresos, el Parágrafo 1o. que es el acusado, se ocupa, por la misma vía y dentro de la misma actuación y proceso de reestructuración, de señalar que las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República, también comprenden la atribución suficiente para definir el régimen laboral de los empleados y trabajadores de la entidad que se ordena reestructurar.

En este orden de cosas, y por la pertinencia de la materia regulada, la disposición inicialmente acusada se ajusta necesariamente a lo que se

entiende por definición de la estructura orgánica de la entidades del orden nacional y a la reglamentación del funcionamiento de las Corporaciones autónomas Regionales; pero además, nada se opone en la Constitución de 1991 a que dentro del proceso legal de reestructuración de las entidades administrativas del orden nacional adelantada con fundamento en el mencionado numeral 7o. del artículo 150 de la Carta, se incluya la definición del régimen laboral de los empleados y trabajadores de la entidad a reestructurar, siempre que se respeten sus derechos adquiridos tal y como lo ordenan, de modo genérico, el artículo 58 constitucional y, de modo específico para las materias laborales, el artículo 53 de la misma Carta, que es la base del ordenamiento jurídico parcial y especialmente previsto desde la Constitución, para regular las relaciones y los vínculos laborales en el régimen jurídico colombiano.

- En verdad, las facultades extraordinarias concedidas al Gobierno Nacional para la definición del régimen laboral de los empleados de un ente corporativo de carácter público con ocasión de su reestructuración, como es la CVC, hace parte integral de las medidas propias de toda reestructuración legal de una entidad de esa naturaleza, y su traslado temporal al Jefe del Estado por la vía establecida en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución, no viola ninguna de las prohibiciones previstas en la Carta Política, en materia de los límites para el otorgamiento y ejercicio de facultades extraordinarias, ni en ninguna otra. Dos aspectos hay que destacar en cuanto a los requisitos establecidos en el numeral 10 del artículo 150:

El primero es en relación con la Ley 99 de 1993 que otorga las facultades, si tales facultades fueron expresamente solicitadas por el gobierno al Honorable Congreso. En efecto, dicha Ley fue el resultado de la acumulación de dos proyectos de ley: el número 129 de 1992 presentado por el gobierno a través del entonces Ministro de Agricultura, doctor Alfonso López Caballero el 9 de septiembre de 1992, y el número 99 del mismo año, presentado por el Senador Anatolio Quirá, el 14 de agosto de 1992. En el proyecto de iniciativa oficial aparece expresa la solicitud de las facultades extraordinarias en el artículo 33, numeral 5 que dice así:

“Artículo 33. Facultades extraordinarias. De conformidad con el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, confiérense facultades extraordinarias al Presidente de la República, por el término de seis meses contados a partir de la fecha de vigencia de la presente ley, para que adopte normas sobre las siguientes materias:

1. ...

2. ...

3. ...

4. ...

5. Regulación de los mecanismos para la transferencia a una entidad pública creada para el efecto, o cuya creación se disponga o autorice con base en estas mismas facultades extraordinarias, de todas las funciones, bienes, personal y, en general derechos y obligaciones de la Corporación Autónoma Regional del Cauca, CVC, relacionados con la generación, transmisión y distribución de energía eléctrica.”

El proceso legislativo fue el siguiente: en el primer debate, en el Senado de la República, se hace la acumulación de los mencionados proyectos de ley que quedan involucrados en el proyecto número 67. En el texto aprobado en primer debate aparecen consignadas las facultades extraordinarias en el artículo 97; en el segundo debate efectuado el día 11 de junio de 1993, en el texto aprobado aparecen dichas facultades extraordinarias en el artículo 101 del proyecto acumulado.

Tal artículo aparece también en el texto aprobado por la Honorable Cámara de Representantes el día lunes 29 de noviembre en el artículo 103 del mencionado proyecto de Ley número 67; así mismo, en el texto aprobado en segundo debate por esa misma Corporación, efectuado en diciembre de 1993, con lo cual terminó el proceso legislativo por medio del cual se expidió la Ley 99 de 1993. Tal proceso legislativo está debidamente compilado en las Actas números 27/92, 57/92, 192/93 y 317/93 Senado, y 420/93, 485/93 Cámara, y 477/93 Senado, debidamente auténticas, de las Gacetas del Congreso, que se incorporan al expediente.

El otro aspecto fundamental es el de la votación calificada que exige la Carta Política para el otorgamiento de las facultades extraordinarias; dichas facultades en el caso estudiado fueron aprobadas con tal votación calificada de la mayoría absoluta de los miembros que integran cada Cámara, según consta en las certificaciones expedidas por los Secre-

tarios del Honorable Senado de la República y de la Honorable Cámara de Representantes, que también se incorporan al expediente y que dicen:

“ Senado de la República

**EL SUSCRITO SECRETARIO GENERAL DEL
HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA**

CERTIFICA:

Que el proyecto de Ley 129 de 1992 Senado, “POR EL CUAL SE CREA EL MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE SE REORDENA EL SECTOR PUBLICO DE LA GESTION Y CONSERVACION DEL MEDIO AMBIENTE Y LOS RECURSOS NATURALES RENOVABLES, SE ORGANIZA EL SISTEMA NACIONAL AMBIENTAL (SINA) Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”, fué aprobado en las sesiones de los días 18 de junio, 3 de agosto y 17 de agosto de 1993. Con un *quórum* deliberatorio y decisorio de 100, 95 y 93 Honorables Senadores. Como consta en las Actas adjuntas al expediente.

Se expide y firma a solicitud de la H. Corte Constitucional (exp. 724), en el Distrito Capital de Santafé de Bogotá, a los dieciseis días del mes de junio de mil novecientos noventa y cinco (16-VI-1995).

PEDRO PUMAREJO”

(APARECE FIRMA Y SELLO)

“CAMARA DE REPRESENTANTES

**EL SUSCRITO SECRETARIO GENERAL DE LA
HONORABLE CAMARA DE REPRESENTANTES**

CERTIFICA:

Que en la sesión plenaria del día jueves 16 de diciembre de 1993, cuyo número de acta es la 109 de la Gaceta del Congreso 485 del

día viernes 31 de diciembre de 1993 fue sometido a consideración y posterior aprobación el proyecto de Ley No.67/92C “Por el cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones”, el cual dio como resultado una votación de 154 Honorables Representantes.

Esta certificación carece de validez sin el sello seco.

DIEGO VIVAS TAFUR”

(APARECE FIRMA Y SELLO)

Por lo tanto, estos aspectos que se destacan señalan como el Honorable Congreso se ajustó, al aprobar esta Ley, a los requisitos constitucionales consignados en el numeral 10 del artículo 150 de la Carta Política, tanto en lo relativo a la solicitud expresa de las facultades extraordinarias por parte del Gobierno, como a la aprobación de las mismas por mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara.

- En segundo término, se encuentra que lo dispuesto por el **artículo 1o.** del mencionado **Decreto 1275 de 1994** en el que se define la naturaleza jurídica de la entidad dentro del proceso de su reestructuración, es producto del cabal ejercicio de las mencionadas facultades extraordinarias en sus aspectos formales y materiales y, únicamente, establece que la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca CVC, es un ente corporativo de carácter público integrado por el Departamento del Valle del Cauca y las entidades territoriales existentes en el mismo, y dotado de los atributos establecidos en el artículo 23 de la Ley 99 de 1993.

Ahora bien, para conocer la exacta adecuación de lo dispuesto en el artículo acusado al conjunto de las facultades extraordinarias conferidas y a las finalidades de la ley que regula este sector de la Administración Nacional y que comprende la definición de las reglas para la creación, y el funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales, es preciso transcribir lo dispuesto por el inciso primero del artículo 23 de la Ley 99 de 1993 en el que se define la naturaleza jurídica general de aquellas entidades, lo cual condiciona en buena medida el alcance de la misma facultad extraordinaria y de su ejercicio, así:

Artículo 23: Naturaleza Jurídica. *Las Corporaciones Autónomas Regionales son entes corporativos de carácter público, creados por la ley, integrados por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargados por la ley de administrar dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del medio Ambiente.”*

- Como se ha visto, en esta primera parte del examen de las disposiciones acusadas, en lo que corresponde a la definición de la naturaleza jurídica de la entidad reestructurada, para la Corte existe plena conformidad entre lo demandado y los límites establecidos en la ley que confiere la facultad, así como con las normas constitucionales relativas a las competencias del legislador en materia de la definición y modificación de la estructura de la administración nacional en general y de las Corporaciones Autónomas Regionales en particular, dentro de un ámbito preciso de autonomía como lo exige el numeral 7o. del artículo 150 de la Carta.

En este sentido, es evidente que el legislador extraordinario ejerció sus facultades dentro del término advertido por la ley y por la Constitución y cumplió el encargo dentro de los límites materiales correspondientes, como quiera que definió la naturaleza jurídica de la mencionada entidad, dentro del régimen de autonomía que reclama la Constitución Nacional.

- También es claro que bajo las citadas disposiciones constitucionales, el mencionado régimen laboral a que se refiere el Parágrafo acusado de la ley y que se define en el **artículo 11 del Decreto Ley 1275 de 1994**, se ocupa, en general, pero antes que de todo lo demás, de definir los tipos de vinculación laboral del servidor público o del funcionario oficial con el Estado y sus órganos, organismos, entidades y agencias, sea como empleado público o trabajador oficial, y de establecer las reglas que les son aplicables dentro del marco de los principios mínimos fundamentales del régimen constitucional pertinente, según las relaciones de esta naturaleza; además, y también en general, las mencionadas disposiciones legales que establecen los regímenes laborales del orden oficial y

público aplicables a las distintas entidades, organismos, agencias o entes de la administración pública y del Estado, definen las características específicas de cada régimen, como el de la carrera administrativa aplicable, algunas especificidades del régimen disciplinario que se deben surtir en la entidad o en el organismo administrativo, el de salarios y de prestaciones aplicable dentro de los términos de la ley marco correspondiente, los que bien puede establecer por vía general el legislador según las distintas modalidades de vinculación que se establezcan, y según los varios tipos de entidades que pueden existir dentro del Estado Colombiano.

Además, en relación con el tema del vigor jurídico de los convenios de la O.I.T en nuestra legislación interna, es preciso observar que según lo establecido en el inciso 4o, del artículo 53 de la Carta Política, aquellos en verdad y aún antes de la entrada en vigencia de la Carta Política de 1991, hacen parte del ordenamiento jurídico colombiano, y que, en especial, los convenios 87 de 1948 y 98 de 1949, relativos a la libertad sindical y a la aplicación de los principios del derecho de sindicación, se encuentran vigentes y son aplicables en derecho colombiano; sin embargo, como lo advirtió el Señor Viceprocurador, en aquellos instrumentos jurídicos no está regulada la institución de la huelga y con su adopción, el Estado colombiano no está obligado a reconocer en su legislación laboral interna el ejercicio a discreción del derecho a la huelga de todos los trabajadores del país.

- Como en este asunto el Parágrafo acusado hace parte de una disposición de rango legal que expresamente confiere facultades extraordinarias al ejecutivo para la precisa finalidad de la reestructuración de una entidad administrativa del orden nacional, lo cual comporta la facultad de establecer su estructura orgánica en los términos del mencionado numeral 7o. del artículo 150 de la Carta, a juicio de esta Corporación también es plenamente viable, desde el punto de vista práctico y racional, definir hacia el futuro y para en adelante el régimen laboral de los servidores públicos de la misma, como parte de la reestructuración que se ordena, siempre que se respeten los derechos adquiridos de los trabajadores en los términos que aquí se advierten, como ocurre con las disposiciones acusadas.

Lo cierto es que, desde el punto de vista constitucional, no existe límite expreso que condicione la definición de la estructura orgánica de las entidades de la administración nacional, como se dejó en claro en el

dicha definición, se modifique el régimen laboral de los servidores públicos según la nueva estructura de la misma, claro está, por vía de la ley; por el contrario, se trata de racionalizar la configuración jurídica de una entidad del orden nacional y de características constitucionales específicas, como ocurre con las Corporaciones Autónomas Regionales y como en el caso de la CVC, con la supresión o el traslado de un tipo de sus funciones y de cometidos y con el traspaso de una parte de sus activos y pasivos relacionados con la generación, transmisión y distribución eléctrica, para constituir otra entidad que se encargue de aquellas y reciba éstos.

Además, se queja el demandante de la disposición legal transcrita en el sentido de que por principio resulta inconstitucional modificar, sin perjuicio de los correspondientes derechos adquiridos, el régimen laboral de los empleados y trabajadores de una entidad administrativa del orden nacional, que se reestructura por disposición del legislador; en este sentido, por el contrario, se observa que la disposición que establece el régimen laboral para los mencionados servidores y que está prevista en el artículo 11 del Decreto Ley 1275 de 1994 encuentra plena conformidad con lo dispuesto en la Constitución Nacional.

En verdad, el artículo **11 del Decreto 1275 de 1994** se limita a señalar que el régimen laboral correspondiente de los servidores de la entidad reestructurada será el definido en la ley para los empleados públicos, al señalar que los servidores de la CVC después de la reestructuración ordenada por la ley, serán catalogados como empleados públicos y que les serán aplicables las disposiciones pertinentes de dicho régimen. Obsérvese que en caso de la reestructuración legal de una entidad administrativa del orden nacional, el cambio ordenado por el legislador ordinario o extraordinario del mencionado régimen laboral, debe ser correspondiente al nuevo tipo de entidad que resulte de la reestructuración, y que, salvo que se desconozcan derechos efectivamente adquiridos por los trabajadores, en la Constitución no existen obstáculos expresos que impidan que con dichos fines se decrete el paso de un régimen de trabajadores oficiales a uno de empleados públicos o viceversa, es decir, que se pase de un régimen de empleados públicos a uno de trabajadores oficiales, o que se modifique el régimen aplicable a unos empleados y se conserve el de otros, siempre que exista fundamento razonable para la definición parcial.

De otra parte, las técnicas de la administración pública recomiendan que el tipo legal de definición del régimen de vinculación de los servido-

res públicos a los cuadros de la administración, corresponda en general a unas reglas más o menos uniformes y a criterios de normalización del tipo de vínculos, en repudio de los regímenes excepcionales y, por ello, es preciso que el legislador se ajuste en sus prescripciones al principio de la unidad y de uniformidad cuando se trate de la definición de los mencionados regímenes, como quiera que el mismo Constituyente traza las pautas al establecer en el inciso primero del artículo 123 de la Carta que *“Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios.”*

Pero además, téngase en cuenta para estas reflexiones, que el artículo 125 de la Carta establece los criterios constitucionales básicos y generales que rigen este tema, y que definen los diferentes tipos de regímenes aplicables a quienes sean llamados a ocupar los cuadros de la administración o a atender los empleos en los órganos y entidades del Estado; en efecto, allí se indica que los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera, exceptuados los empleos de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de los trabajadores oficiales y los demás que determine la ley, lo que significa que el mismo Constituyente ha deferido en el legislador la facultad de definir razonablemente los tipos de vinculación de los servidores públicos, pero dentro del marco inicial de una clasificación concreta que parte del supuesto de la generalidad de la Carrera Administrativa y la excepción de los empleos que no lo son, pudiendo en principio encuadrar los de una Corporación Autónoma Regional dentro de los de los empleados públicos, como ocurre en este caso dentro de la reestructuración decretada.

Así las cosas, todo esto significa que en el asunto en cuestión se trata, nada menos, que de una doble actuación de fondo del legislador para provocar, con expreso fundamento constitucional y en varios sentidos, una modificación en la estructura de la administración nacional, que comprende, de una parte, la directa y expresa reestructuración legal de una específica entidad autónoma de derecho público que, al igual que otras de su misma especie, fue creada dentro del ordenamiento legal anterior, y la precisa autorización para la constitución de otra entidad de carácter societario o empresarial, dentro de lo cual, la definición del régimen laboral de los trabajadores y empleados de la CVC apenas es un elemento componente de carácter particular y adicional, que no puede examinarse por aparte ni por separado de las que aquí se mencionan, so

pena de distraer el juicio del intérprete en funciones de juez de constitucionalidad de la ley que así lo ordena.

No puede estar dentro de la voluntad del Constituyente impedir la modernización o la simple reforma de las estructuras de la Administración y condenar a la misma a mantener un régimen jurídico inalterado y definitivo. El verdadero catálogo de límites genéricos de dichas actuaciones se encuentra en el artículo 53 de la Constitución, cuando se refiere a los principios mínimos fundamentales del estatuto del trabajo que debe aparecer en una ley de la República.

Se observa, además, que estas disposiciones del legislador encuentran pleno fundamento constitucional en lo dispuesto en el numeral 7o. del artículo 150, en concordancia con el artículo 154 ambos de la Carta Política, que establecen de modo perentorio que es de competencia del legislador, por iniciativa del Gobierno Nacional, *“Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos, y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica; reglamentar la creación y funcionamiento de las corporaciones autónomas regionales dentro de un régimen de autonomía; así mismo, crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta”*.

B. Los artículos 22, 23 y 31 del Decreto 1275 de 1994”

En verdad y en el fondo de la cuestión que se formula por el actor, la inconformidad planteada en la demanda radica en la supuesta inconstitucionalidad de las posibles consecuencias jurídicas, concretas y subjetivas que se desprenden del paso del régimen laboral de algunas personas vinculadas a la primera de las entidades mencionadas como trabajadores oficiales, al de empleados públicos que, según lo dispuesto por el artículo 11 del mencionado decreto, corresponderá en adelante a los mismos sujetos, una vez terminado el proceso de reestructuración administrativa de la CVC.

En este sentido, se indica al actor que en el ordenamiento jurídico nacional encuentra a su disposición un muy bien definido régimen legal y constitucional de acciones y de procedimientos que puede ejercer para la eventual protección judicial de los derechos de los trabajadores que sea necesaria cuando, en su opinión, aquellos resulten afectados en sus

derechos adquiridos con ocasión de las actuaciones administrativas específicas y de las situaciones concretas que se puedan desprender por el eventual ejercicio de las competencias correspondientes a la administración; de igual modo se advierte que la acción pública de inconstitucionalidad no es el camino idóneo para formular cuestionamientos consultivos ni para provocar interpretaciones parciales, enderezadas a la eventual solución de controversias de competencia de la jurisdicción contencioso administrativa laboral ordinaria.

Obsérvese que en este asunto el cambio de régimen laboral de un grupo de trabajadores de una entidad administrativa específica del orden nacional pero autónoma, es ordenado con carácter general por un decreto ley que es la ley en sentido material para todos los funcionarios que en adelante se encuentren vinculados a la mencionada Corporación Autónoma Regional, como ente corporativo de carácter público, y que aquel procedimiento se origina en la atribución de facultades extraordinarias que se confieren al Gobierno en el mencionado Parágrafo del artículo 113 de la Ley 99 de 1993; por tanto, aún cuando es posible que en el desarrollo administrativo de la mencionada normatividad se presenten controversias subjetivas y concretas, la vía de provocar decisiones de la Corte Constitucional, no es la adecuada para la solución de cada caso y no es de su competencia la definición de las posibles controversias litigiosas que se desprendan del ejercicio de competencias legales por las autoridades administrativas. Sin embargo, quedan a salvo los derechos consagrados en la Constitución y en la ley, especialmente los que habilitan a los servidores públicos para acudir ante la jurisdicción competente, en los casos concretos y subjetivos, cuando consideren que tales derechos han sido violados o desconocidos por los respectivos actos administrativos.

Es decir, se reitera, que la reestructuración de una entidad nacional como la CVC, implica para el legislador ordinario o extraordinario, cuando se cumplen todos los requisitos constitucionales, la competencia de suprimir empleos, siempre que se base en una situación real y objetiva y sea proporcional a esa situación. Como el Estado no puede eludir el cumplimiento de los principios constitucionales, el ámbito propio y adecuado para analizar una situación como la señalada, es el de los procesos subjetivos y concretos a cargo de la jurisdicción competente según lo dicho más arriba, ya que es muy difícil esclarecer este punto en ejercicio de un control abstracto de constitucionalidad, como el que ejerce ahora la Corte.

Ahora bien; en relación con la materia de que se ocupan los mencionados artículos 22, 23 y 31 del Decreto 1275 de 1994, es preciso advertir que no asiste razón al demandante en cuanto hace la consideración según la cual lo dispuesto por el mencionado artículo 53 de la Constitución en materia del denominado Estatuto del Trabajo y del deber de su expedición por parte del Congreso de la República con la incorporación de los principios mínimos fundamentales allí enunciados exhaustivamente, comporta la directa inconstitucionalidad de cualquiera disposición legal o reglamentaria referida a las relaciones laborales en el orden interno, que no aparezca en el mencionado estatuto o que no se fundamente en aquel.

En efecto, de aceptarse la tesis sostenida por el actor, ni el legislador ni el ejecutivo podrían cumplir los restantes cometidos constitucionales, como sería, entre otros, la determinación de la estructura de la Administración Nacional y la reglamentación del funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales en el caso de las competencias del Congreso del numeral 7o. del artículo 150 de la Carta, o modificar la estructura de las entidades administrativas nacionales con sujeción a los principios y reglas que establece la ley en el caso del Presidente de la República, según las competencias previstas en el numeral 16 del artículo 189 de aquella normatividad.

Así las cosas, para el actor, como la definición del vínculo laboral entre los servidores públicos y la CVC, no aparece en el Estatuto Único del Trabajo, sería absolutamente inconstitucional su definición por el legislador ordinario o extraordinario como acontece en el artículo 11 del Decreto 1275 de 1994; pero además, por vía de la proposición absurda que se resume, toda definición de los vínculos entre los servidores públicos y la Administración, y en general entre aquellos y el Estado, sería inconstitucional como quiera que no aparece relacionada en el denominado Estatuto del Trabajo.

Para el actor, el legislador habría perdido la competencia legislativa ordinaria para regular con sus disposiciones legales los asuntos referidos a las relaciones laborales en el ordenamiento nacional, al quedar reducida esa capacidad a la expedición o a la modificación de una sola ley que comprenda todo lo relacionado con el derecho al trabajo; además, así se concluiría que toda la legislación anterior a la Constitución de 1991 quedaría como un objeto intangible e irreformable mientras no se pudiese expedir el acto normativo que el actor denomina el Estatuto Único del Trabajo. De otra parte, se podría concluir que cualquier disposición

legal sería inconstitucional si se ocupa de cualquier tema de derecho laboral, sin aparecer como una reforma integral del único y exclusivo "Estatuto del Trabajo."

La voluntad del Constituyente en esta materia es, por el contrario, que toda disposición legal, anterior o posterior al cambio constitucional de 1991, se ajuste en sus contenidos a los mencionados principios mínimos fundamentales, y que en adelante se expida una ley que reemplace a los actuales códigos sustantivo y procesal del trabajo, para darle mayor vigor a la legislación vigente.

En efecto, a juicio de la Corte, la voluntad del Constituyente es la de permitir la existencia de un ordenamiento jurídico parcial perfectamente identificable por las reglas de competencia y por los especiales límites materiales que lo condicionan desde la Constitución y, con ello, ofrecer mayor claridad, uniformidad y coherencia en la presentación y disposición de las normas laborales que, en algunos casos, han sido expedidas en situaciones de coyuntura política o económica; por ello, el mismo Constituyente de 1991 se ocupó de definir los principios mínimos fundamentales que guían la acción del legislador en la materia, y condicionan la interpretación de todas las disposiciones legales que se ocupen de la misma. No es cierto que en nuestro ordenamiento constitucional haya quedado proscrita, so pena de inconstitucionalidad de las leyes correspondientes, la competencia del Congreso para ocuparse de los asuntos laborales en varias leyes, o de regular los elementos laborales de otras materias en varias disposiciones legales. Además, el artículo 53 no impide en ningún caso que el legislador y el ejecutivo cumplan con sus cometidos constitucionales, como son los de determinar la estructura de la administración nacional y reglamentar el funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales, ni descarta la facultad de modificar la estructura de las entidades administrativas con sujeción a los principios y reglas que establece la ley. En este sentido asiste razón al representante del Ministerio Público al advertir que dicha definición no aparece relacionada como uno de los principios que debe ser respetado por el legislador al momento de expedir el mencionado estatuto, y que bien puede ser regulada en cada caso por el legislador, sin que se genere vicio de inconstitucionalidad alguno.

El Constituyente ha dispuesto que se expida un Estatuto del Trabajo que a semejanza de un Código Sustantivo y Procesal del Trabajo desarrolle los principios mínimos fundamentales de la materia con coherencia y unidad, pero no está en su voluntad impedir que se regulen asuntos re-

lacionados con la misma materia en otras disposiciones legales; es más, no es admisible, dentro de estos supuestos constitucionales, que las leyes que se ocupen de los asuntos relacionados con la materia laboral, resulten inconstitucionales por la omisión general del Congreso en expedir el mencionado estatuto, o lo que sería lo mismo, que en todo caso la ley respectiva resulte inconstitucional por la ausencia de otra ley general que no ha sido expedida, y que la inconstitucionalidad recaiga sobre una materia que desde todos los puntos de vista resulta conforme con la Constitución.

De otra parte, para la Corte los derechos de “asociación, negociación, contratación y huelga” a que se refiere el actor en su demanda no resultan desconocidos o afectados en un sentido contrario a lo dispuesto en la Carta Política, ya que ellos son objeto de limitaciones expresas en la Constitución, en especial respecto de la contratación colectiva y de la huelga; por ello no asiste razón al demandante en relación con la supuesta relación inescindible entre el derecho “de negociación-contratación” y el derecho de huelga, en el sentido de impedir la definición de limitaciones legales a cualquiera de los dos derechos.

Los tres derechos mencionados por el actor (Asociación, negociación-contratación y huelga), corresponden a tres instancias diferenciadas por la Constitución desde el punto de vista de su contenido y en relación con su ejercicio, según lo establecido por los artículos 55 y 56 de la Carta Política que les imponen limitaciones expresas y que han sido desarrolladas por el conjunto de la normatividad legal, en muchas de sus disposiciones vigentes.

Por todo ello, y a diferencia de lo que sostiene el demandante en este asunto, para la Corte Constitucional las limitaciones constitucionales y legales respecto de los mencionados derechos, no implican necesariamente y en todo caso el desconocimiento o el recorte ilegítimo del derecho de asociación protegido por los convenios internacionales que se mencionan en la demanda; pero, por si fuera poco, en el presente caso no aparece ninguna disposición acusada que se ocupe del asunto de las mencionadas limitaciones, en el sentido planteado por la demanda.

De igual modo, es claro que su reconocimiento constitucional no obliga a que su regulación deba hacerse mediante Ley Estatutaria: todo lo contrario, no resulta recomendable dentro del Estado Social de Derecho, imponer la carga de la mayoría cualificada que presupone la adopción de la Ley Estatutaria a materias de contenido económico y social como el

régimen de vinculación de los servidores del Estado, como para ningún otro trabajador.

Además, se observa que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 55 de la Constitución, el derecho de negociación colectiva en el ordenamiento colombiano, ha sido reconocido como un derecho social y económico de los trabajadores, que puede ser objeto de las excepciones razonables que establezca la ley.

La Corte Constitucional advierte que la definición de empleado público, que se establece para los funcionarios que continúan vinculados a la CVC, no significa limitación alguna al derecho de sindicalización, que se encuentra plenamente protegido por el ordenamiento constitucional y por esa razón no puede ser desconocido ni por el Congreso ni por el Ejecutivo, y mucho menos por la ley cuando en ella se define el régimen laboral aplicable a unos servidores públicos vinculados a la administración; por el contrario, la definición del vínculo laboral, aún que se relacione con el ejercicio de otros derechos de contenido económico y social de los servidores del Estado, no significa desconocimiento de ningún derecho adquirido.

Lo cierto es que por mandato de la Carta Constitucional, los empleados públicos tienen establecida con el Estado una relación de carácter legal y reglamentario, y que según lo establece el Decreto 3135 de 1968, las personas que prestan sus servicios en los establecimientos públicos son, por definición empleados públicos; en consecuencia, la norma acusada no ha hecho otra cosa que adoptar una definición del vínculo laboral de unos servidores públicos, acorde con la índole jurídico administrativa que les es aplicable.

Como se dejó en claro más arriba, en este asunto existen suficientes razones para fundamentar la distinción entre empleados públicos y trabajadores oficiales y para entender que las Corporaciones Autónomas Regionales son entidades que cumplen cometidos públicos de interés del Estado y de la Comunidad, que ejecutan planes, políticas, y proyectos sobre el medio ambiente y los recursos naturales, y que deben dar cumplida y oportuna aplicación a las normas legales y reglamentarias sobre su manejo y aprovechamiento, lo cual puede ser atendido por empleados públicos, según la definición que de su régimen haga la ley.

En efecto, nada más extraño a las consideraciones de la demanda que la realidad que se expresa en las disposiciones legales que configuran el

mencionado procedimiento de transformación jurídica del régimen legal y del estatuto básico de una entidad administrativa, para efectos de organizar racionalmente su existencia y funcionamiento; además, como lo ha advertido la jurisprudencia de esta Corporación, la competencia para reestructurar entidades de la administración nacional comprende la facultad de suprimir cargos de la planta de personal de una entidad determinada, como aparece en el asunto que se resuelve, siempre que se respeten los derechos adquiridos. En este sentido, la indemnización que establece el artículo 22 para los trabajadores oficiales y empleados públicos escalafonados en carrera administrativa a quienes se les suprima el cargo, como consecuencia de la reestructuración de la Corporación, en desarrollo del artículo 113 de la Ley 99 de 1993, tiene el objeto de compensar los perjuicios que se derivan de la supresión y quedan a salvo las acciones que puedan surgir de las situaciones concretas y subjetivas, para definir las ante los jueces competentes, como se ha dicho anteriormente. Este es el entendimiento que acoge la Corte, para que en todo caso se sometan los actos jurídicos a los principios constitucionales que garantizan la protección a los trabajadores que prestan su servicio al Estado.

En conclusión, como se ha visto a lo largo de esta providencia, es claro que la Ley 99 de 1993 otorgó al Presidente de la República la atribución de definir el régimen laboral de los empleados de la CVC, la cual está contenida dentro de las facultades de reestructurar la entidad y que dentro de ella es posible definir, por vía general, un régimen de indemnizaciones para los trabajadores oficiales y empleados públicos escalafonados en la Carrera Administrativa a quienes se les suprima el cargo como consecuencia de la reestructuración de la CVC, como lo ordena el artículo 22 acusado; además también es claro que conforme con la Constitución, los derechos legales a la igualdad, a la preferencia, a la reubicación, a la sustitución patronal y los demás predicables de los servidores de carrera administrativa no son desconocidos en este caso por las normas demandadas, ni siquiera de modo implícito, ya que el régimen de indemnizaciones para los servidores de la CVC escalafonados en la carrera administrativa y planteado en las disposiciones acusadas, no significa, de modo general que se nieguen dichas prerrogativas jurídicas o que se derogue el régimen legal aplicable.

En efecto, como se ha visto, los artículos 22 y 23 del Decreto 1275 de 1994 establecen un régimen razonable y justo de indemnizaciones generales y globales para compensar el retiro de los trabajadores y empleados escalafonados en la Carrera Administrativa en la entidad reestructurada,

lo cual es plenamente válido ante la Constitución, ya que comprende la incorporación de elementos como la antigüedad, el salario percibido durante el último año de servicio junto a la enumeración exhaustiva de los factores prestacionales que contribuyen a su definición; sin duda, en dicha enumeración taxativa el legislador elabora una solución plausible frente a las elementales nociones de justicia laboral, establecidas en el mencionado artículo 53 de la Constitución.

En relación a la reubicación que invoca el actor para los trabajadores de la CVC, con base en el respeto al derecho del trabajo, resulta acertado el concepto fiscal en el que se advierte que en general cuando la relación laboral termina, el funcionario queda desempleado, y que a la luz de la Carta Constitucional esta situación no puede considerarse como violación del mencionado derecho, pues de ser así, ningún contrato podría terminar por algunas de las razones previstas en la relación laboral administrativa, ni tampoco podrían darse por terminadas las relaciones legales y reglamentarias con base en las condiciones fijadas en la ley; al respecto se observa que el artículo 125 inciso 4o. de la Constitución advierte que el retiro del servicio se hará, entre otras causales, por las previstas en la Constitución o por la ley, y que en consecuencia para el Constituyente la estabilidad no significa inamovilidad. Por todo ello es evidente la conformidad de las disposiciones acusadas con la Constitución, y así lo declarará esta Corporación en la parte resolutive de esta providencia.

Por último, y en relación con el artículo 31 del Decreto 1275 de 1994, se observa que las garantías constitucionales y legales sobre el fuero sindical y la estabilidad laboral, no son afectadas con las disposiciones acusadas, ya que las consecuencias jurídicas, relacionadas con el vínculo laboral que se impugna por el actor se desprenden de una definición legal de carácter general, se hace por ministerio de la ley, y porque la facultad constitucional de reestructurar una entidad pública implica entre otras consecuencias, la atribución jurídica de suprimir cargos; en este mismo sentido se encuentra que no asiste razón al actor en cuanto a la supuesta violación del derecho constitucional al fuero sindical de los trabajadores vinculados al sindicato de trabajadores de la CVC, puesto que la debida supresión de un empleo, verificada de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales, hace innecesario acudir a la definición judicial del fuero sindical como lo determina la disposición acusada; éste no es un límite absoluto que pueda enervar las decisiones ordinarias del legislador en materia de la estructura de la Administración Nacional.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, oído el concepto del señor Procurador General de la Nación, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución.

RESUELVE :

Primero. Declarar exequible el parágrafo 1o. del artículo 113 de la Ley 99 de 1993.

Segundo. Declarar exequibles los artículos 1o., 11, 22, 23 y 31 del Decreto 1275 de 1994.

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

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO, Presidente

JORGE ARANGO MEJIA, Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL, Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ, Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA, Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, Magistrado

FABIO MORON DIAZ, Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA, Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO, Secretaria General

SENTENCIA No. C-264

de junio 22 de 1995

SENTENCIA PENAL - Ejecución / PRINCIPIO DE EXTRATERRITORIALIDAD DE LA LEY PENAL

El artículo 533 sobre ejecución de sentencias proferidas por autoridades extranjeras contiene un principio de extraterritorialidad que no resulta contrario a la Carta Política, sino que más bien consulta criterios de internacionalización en la persecución del delito perfectamente acordes con la misma.

COLOMBIANOS POR NACIMIENTO / COLOMBIANOS POR ADOPCION / DERECHO A LA IGUALDAD

No se hace distinción entre colombianos por nacimiento y colombianos por adopción, para el caso en que ellos hayan cometido delitos en el exterior, considerados como tales en la legislación nacional, los cuales pueden ser procesados y juzgados en Colombia. En este sentido, la ejecución de las sentencias penales proferidas por autoridades de otros países contra extranjeros o nacionales colombianos, sean colombianos por nacimiento o por adopción, podrán ejecutarse en Colombia, a petición formal de las respectivas autoridades extranjeras, formuladas por vía diplomática. El derecho de igualdad, es fundamento suficiente para no aceptar la distinción contenida en el artículo 533, y por tanto se declarará inexecutable la expresión "por adopción" que hace parte de dicho artículo.

EXEQUATUR - Finalidad

*En amparo de los derechos fundamentales y garantías inherentes a la persona humana resulta el exequátur, instituto de origen legal, un elemento valiosísimo que asegura justamente la validez y cumplimiento de los requisitos a que se refiere el artículo 534 del C.P.P., y que es definido en el 535 del mismo estatuto como la solicitud que se hace, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, a la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, para que ésta decida si la sentencia es ejecutable de acuerdo con los tratados internacionales. El **exequátur** se refiere solamente a las oportunidades en que se ejecuta la sentencia extranjera.*

PRINCIPIO NON BIS IN IDEM / PLURALIDAD DE PROCESOS

*Con relación al reconocimiento de la cosa juzgada o el principio de **non bis in idem**, éste no se reconoce para los eventos determinados en los artículos 14, 15 núm. 1 y 2 del Código Penal. En la hipótesis de pluralidad de procesos no se afecta el principio constitucional, pues éste lo que prohíbe es la doble condena, resultando aconsejable y factible la pluralidad de la labor investigativa, bien porque no se ignore su coexistencia, y principalmente para evitar la impunidad y lograr la defensa social; resolviéndose finalmente la situación por la preferencia de lo resuelto por las autoridades nacionales, con exclusión de lo diligenciado por las autoridades extranjeras.*

Ref.: Expediente No. D-799

Acción de inconstitucionalidad contra los artículos 533, 534 y 537 del Código de Procedimiento Penal (Decreto No. 2.700 de 1991) y los artículos 14, 15, numeral 2o. y 16, inciso final, del Código Penal (Decreto No. 100 de 1980).

Actor: Guillermo Vélez Calle

Magistrado Ponente: Dr. FABIO MORON DIAZ

Santafé de Bogotá, D.C., junio veintidós (22) de mil novecientos noventa y cinco (1995)

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, el ciudadano Guillermo Vélez Calle formula

ante esta Corporación demanda con el fin de que se produzca declaración de inexecutable de los artículos 533, 534 y 537 del Decreto No. 2.700 de 1991; y de los artículos 14, 15 numeral 2o., y 16 inciso final, del Decreto No. 100 de 1980.

Cumplidos todos los trámites previstos en el artículo 242 de la Carta Política y en el Decreto 2067 de 1991, esta Corte Constitucional procede a decidir de la demanda presentada.

II. TEXTO DE LAS NORMAS ACUSADAS

“Decreto No. 2.700 de 1991

“(Noviembre 30)

“Por el cual se expiden las normas de Procedimiento Penal

“El Presidente de la República de Colombia, en uso de las facultades que le confiere el literal a) del artículo 5o., del Capítulo I de las disposiciones transitorias de la Constitución Política de Colombia, previa consideración y no improbación por la Comisión Especial,

“DECRETA:

“...

“Artículo 533. *Ejecución en Colombia.* Las sentencias penales proferidas por autoridades de otros países contra extranjeros o nacionales colombianos por adopción podrán ejecutarse en Colombia a petición formal de las respectivas autoridades extranjeras, formulada por la vía diplomática.”

“Artículo 534. *Requisitos.* Para que una sentencia extranjera de las referidas en el artículo anterior o contra colombianos capturados, privados de la libertad o condenados en el exterior, pueda ser ejecutada en Colombia se requiere:

1. Que no imponga penas distintas ni superiores a las previstas en el Capítulo I, del título IV del Código Penal.

2. Que no se oponga a la Constitución y las leyes colombianas.
3. Que se encuentre en firme de conformidad con la ley del país de origen, y se presente según lo previsto en los convenios y tratados internacionales.
4. Que en Colombia no exista actuación procesal en curso ni sentencia ejecutoriada de jueces nacionales sobre los mismos hechos, salvo lo previsto en el numeral 1o. del artículo 15 del Código Penal.
5. Que a falta de tratados públicos, el Estado requirente ofrezca reciprocidad en casos análogos.

“....

“Artículo 537. *Sentencias condenatorias en el exterior en casos de no extradición.* Cuando un colombiano por nacimiento haya sido condenado en el exterior y esta providencia se encuentre debidamente ejecutoriada, el funcionario judicial que fuere competente de acuerdo con la legislación colombiana para conocer del hecho, podrá sin necesidad de exequátur, incorporar la sentencia como prueba al proceso que se adelante o llegare a adelantarse en el país.”

“DECRETO No. 100 DE 1980

“....

“Artículo 14. *Territorialidad por extensión.* La ley penal colombiana se aplicará a la persona que cometa el hecho punible a bordo de nave o aeronave nacional de guerra que se encuentre fuera del territorio nacional;

“Se aplicará igualmente al que cometa hecho punible a bordo de cualquier otra nave o aeronave nacional, que se halle en alta mar, cuando no se hubiere iniciado acción penal en el exterior.”

“Artículo 15. *Extraterritorialidad.* La ley penal colombiana se aplicará:

“1. A la persona que cometa en el extranjero delito contra la existencia y la seguridad del Estado, el régimen constitucional, el orden económico social, la salud pública, la administración pública o falsifique moneda nacional, documento de crédito público, papel sellado o estampilla oficial, aun cuando hubiere sido absuelta o condenada en el exterior a una pena menor que la prevista en la ley colombiana.”

“En todo caso se tendrá como parte cumplida de la pena el tiempo que hubiere estado privada de su libertad.”

“2. A la persona que esté al servicio del Estado colombiano, goce de inmunidad reconocida por el derecho internacional y cometa delito en el extranjero.

“3. A la persona que esté al servicio del Estado Colombiano, no goce de inmunidad reconocida por el derecho internacional y cometa en el extranjero delito distinto de los mencionados en el ordinal primero, cuando no hubiere sido juzgada en el exterior.”

“4. Al nacional que fuera de los casos previstos en los ordinales anteriores, se encuentre en Colombia después de haber cometido un delito en territorio extranjero, cuando la ley penal colombiana lo reprima con pena privativa de la libertad cuyo mínimo no sea inferior a dos años y no hubiere sido juzgado en el exterior.”

“Si se trata de pena inferior, no se procederá sino por querrela de parte o petición del Procurador General de la Nación.”

“5. Al extranjero que fuera de los casos previstos en los ordinales 1o., 2o y 3o., se encuentre en Colombia después de haber cometido en el exterior un delito en perjuicio del Estado o de un nacional colombiano, que la ley colombiana reprima con pena privativa de la libertad cuyo mínimo no sea inferior a dos años y no hubiere sido juzgado en el exterior.”

“En este caso sólo se procederá por querrela de parte o petición del Procurador General de la Nación.

“6. Al extranjero que haya cometido en el exterior un delito en perjuicio de extranjero, siempre que se reúnan estas condiciones:

- “a) Que se halle en territorio colombiano;
- “b) Que el delito tenga señalada en Colombia pena privativa de la libertad cuyo mínimo no sea inferior a tres años;
- “c) Que no se trate de delito político, y
- “d) Que solicitada la extradición no hubiese sido concedida por el Estado colombiano. Cuando la extradición no fuere aceptada no habrá lugar a proceso penal.

“En el caso a que se refiere el presente ordinal no se procederá sino mediante querrela o petición del Procurador General de la Nación y siempre que no hubiere sido juzgado en el exterior”.

“Artículo 16. *Sentencia Extranjera.* No tendrán el valor de cosa juzgada ante la ley colombiana las sentencias que se pronuncien en el extranjero respecto de los delitos señalados en los artículos 14 y 15, numeral 2o.

“La pena o parte de ella que el reo hubiere cumplido en virtud de tales sentencias se descontará de la que se impusiere de acuerdo con la ley colombiana, si ambas son de igual naturaleza y si no, se harán las conversiones pertinentes.”

“En cualquier otro caso, la sentencia absolutoria o condenatoria pronunciada en el extranjero tendrá valor de cosa juzgada para todos los efectos legales”.

Los apartes subrayados Son los que se demandan.

III. LA DEMANDA

El actor considera que la preceptiva acusada es violatoria de los artículos 13, 29, 35 inciso final, 122 y 230 inciso primero de la Constitución Política, según los razonamientos siguientes:

- Que la “proposición jurídica completa” integrada por los artículos 14, 15 numeral 2o. y 16 inciso final del Decreto No. 100 de 1980, es violatoria del artículo 35 superior, puesto que éste dispone que los nacionales por nacimiento deben ser juzgados y procesados en el país. De donde, las sentencias proferidas en el exterior, en contra de nacionales colombia-

nos, no pueden tener el valor de cosa juzgada, “para todos los efectos legales”. (artículo 16 inc. final Decreto 100/80).

- Que el artículo 537 del Código de Procedimiento Penal es contrario al artículo 29 superior, por cuanto elimina la necesidad del exequátur, para que una sentencia dictada en el exterior contra un nacional colombiano, sea incorporada al proceso que contra éste se adelante, “como prueba”.

- Que el tratamiento que se otorga a las sentencias extranjeras es distinto en los artículos 537 y 535 del Código de Procedimiento Penal, con lo cual se viola el derecho a la igualdad (art. 13 C.P.).

- Que los jueces colombianos en sus decisiones “sólo están sometidos al imperio de la ley” (art. 230 C.P.) y por lo tanto la sentencia extranjera no debe ser tenida como prueba.

“ Cuando se introducen (sic) al proceso penal, no las pruebas producidas en otro proceso, rituado en el exterior, para que sean controvertidas por las partes, sino la decisión misma que en el proceso extranjero fue adoptada, la cual ingresa como documento, se desnaturaliza la sustancia de la prueba obrante en ese proceso extranjero, y se perjudica con ello la posibilidad de su controversia”.

- Que la competencia otorgada al juez por el artículo 537 de C. de P.P., según la cual “podrá incorporar al proceso como prueba la sentencia extranjera, es violatoria de la Constitución, pues, se “da al juez la potestad de decidir, *motu proprio*, si incorpora o no la sentencia condenatoria al respectivo proceso penal”. (Artículos 122 y 230 de la C.P.). Adicionalmente se fomenta un trato desigual entre los distintos procesos.

- Que el artículo 35 de la Carta en su inciso 2o. no distingue entre nacionales colombianos por nacimiento y nacionales colombianos por adopción.

- Que los artículos 533 y 534 del Código de Procedimiento Penal al distinguir entre dos clases de nacionales colombianos, viola la Constitución Política.

IV. INTERVENCION DE AUTORIDAD PUBLICA

El Ministerio de Justicia por medio de apoderado interviene, dentro del término previsto en el artículo 7o. del Decreto 2067 de 1991, para defender la Constitucionalidad de las normas impugnadas, en los términos que se resumen a continuación:

- Que el artículo 35 se refiere a nacionales colombianos que se encuentren en el territorio nacional y cuya extradición no proceda a otro país por razón de su nacionalidad.

- Que los artículos 533 y 534 del Código de Procedimiento Penal se refieren a hipótesis distintas a las previstas en el artículo 35 de la Carta.

- Que existe un “régimen general” por virtud del cual las sentencias extranjeras contra colombianos pueden ejecutarse en Colombia; y un régimen especial, para los casos de sentencias extranjeras contra colombianos cuya extradición pasiva sea improcedente. “Para estos últimos casos, resulta evidente que no son aplicables los artículos 533 y 534 del Código de Procedimiento Penal y es precisamente por esa razón, por la que se consagró una disposición especial dentro de la legislación procesal penal: el artículo 537”.

- Que el artículo 537 del Código de Procedimiento Penal es desarrollo del artículo 35 de la C.P.. Resulta lógico que el colombiano cuya extradición no procede por razón de su nacionalidad, sea investigado y juzgado en Colombia por el o los delitos a que se refiere aquella. Y que la sentencia extranjera sólo pueda ser tenida como prueba, pues de otro modo se estaría violando el principio del “non bis in idem”.

- Que el exequátur sólo es utilizable en tratándose de la “ejecución de una sentencia”. Y cuando ésta es incorporada a un expediente como prueba, está sujeta a los mecanismos de contradicción ordinarios, propios del proceso.

- Que los artículos 14 y 15 numeral 2o. y 16 inciso final del Código Penal no resultan contradictorios. Si en los casos de territorialidad por extensión a que se refiere el artículo 14 e inmunidad diplomática a que se refiere el numeral 2o. del artículo 15, se investiga y juzga a las personas atendiendo la ley penal colombiana, resulta lógico que las sentencias extranjeras sobre estos mismos hechos no tengan fuerza de cosa juzgada pues, con base en los mismos argumentos expuestos a propósito de los

casos de no extradición, aparecían dos sentencias con fuerza de cosa juzgada sobre los mismos hechos, lo cual violaría el principio de “*non bis in idem*”.

“Contrario sensu, en aquellos casos en que no se hace imperativa la investigación ni el juzgamiento por parte de los Tribunales Nacionales, es lógico que se reconozca fuerza de cosa juzgada a la sentencia extranjera, la que dicho sea de paso puede ejecutarse en Colombia cuando se encuentre en firme, previo el trámite del exequátur”.

V. CONCEPTO DEL MINISTERIO PUBLICO

El señor Procurador General de la Nación, en cumplimiento de lo establecido por los artículos 242.2 y 278.5 de la Constitución Política, rindió el concepto de rigor dentro del término legal, en el cual solicita a esta Corporación: “1. Declarar la EXEQUIBILIDAD de los artículos 14, 15-2 y 16 inciso final del Decreto 100 de 1980. 2. Declarar la EXEQUIBILIDAD del artículo 533 del Decreto 2700 de 1991. 3. Declarar la INEXEQUIBILIDAD de la expresión contenida en el artículo 534 numeral 4o. que dice “no exista actuación procesal en curso ni” del mismo. 4. Declarar la EXEQUIBILIDAD del artículo 537 *idem*, a condición de que se entienda según lo expuesto en las anteriores consideraciones”, luego de exponer lo siguiente:

- Que la teoría de la extraterritorialidad “sirve como sustrato al artículo 35 constitucional”.

- Que la territorialidad señala los contornos al imperio de la ley, de modo que ésta regula los actos que se ejecutan dentro de su órbita de efectividad, en una proyección del criterio “*LOCUS REGIS ACTUM*”. Es el sistema acogido en la actualidad por los países. Colombia lo expresa así en los artículos 1o. y 95 de la Carta Política, según los cuales tanto los nacionales como los extranjeros en Colombia están obligados a acatar y cumplir la Constitución y las leyes. La teoría de la territorialidad deriva en un “virtual aumento correlativo en los niveles de impunidad”.

“Es por ello que ficciones como la del “territorio flotante y estatutos como los de la personalidad, el real o de defensa y el universal, sirven como fórmula a la cual recurrir cuando los supuestos de la territorialidad fallan. Estos tres últimos conforman la teoría de la extraterritorialidad, a cuyo amparo es posible aplicar la ley penal de un país a delitos cometidos en la jurisdicción de otro.”

- Que Colombia, en su ordenamiento penal, ha adoptado la presencia conjunta de la territorialidad y de los tres estatutos que componen su teoría complementaria, valga explicitar, la extraterritorialidad.

- Que el artículo 13 del Decreto 100/80 dispone que la ley penal se aplique a toda persona que la infrinja en el territorio nacional, independientemente de su origen, salvo las excepciones consagradas en el derecho internacional. Los artículos 14 y 15 del mismo contemplan las formas de aplicación extensiva de la ley territorial y de aplicación extraterritorial, respectivamente.

- Que resulta indispensable, en la práctica, el respeto a la jurisdicción foránea, como consecuencia de lo cual se consideran y acatan las decisiones proferidas por una autoridad extranjera con apoyo en su autonomía procesal y su competencia normativa. De allí se desprende el valor de cosa juzgada que se les atribuye (artículo 16 inciso final acusado).

- Que lo anterior, sin perjuicio de que cuando el bien jurídico vulnerado sea de relevancia capital para la existencia misma del Estado, se abra un nuevo juzgamiento en Colombia aún a pesar de lo actuado por otra jurisdicción (artículo 15.1 Código Penal).

- Que, salvo las excepciones de ley, la actuación judicial que primero defina una controversia suspende toda posible actuación posterior. Ya producida una sentencia sólo procede su ejecución y cumplimiento.

- Que “fuera de la defensa de los intereses del Estado y de la protección de los derechos humanos, toda sentencia, tanto nacional como extranjera, vale de manera decisiva y terminante y tiene efectos *erga omnes*”.

- Que en la Asamblea Nacional Constituyente con relación al artículo 35 superior, los argumentos que sirvieron de base para negar la extradición, justifican también la presencia de la teoría de la extraterritorialidad.

- Que en la interpretación del artículo 35 superior, no se puede caer en el “absurdo de que Colombia pretende extender la efectividad de su jurisdicción a todos los actos antijurídicos por los cuales se encuentran vinculados procesalmente colombianos por nacimiento, y por ello decide procesarlos y juzgarlos en Colombia”.

- Que el numeral 4o. del artículo 534 del Código de Procedimiento Penal, somete la ejecución de la sentencia extranjera, quitándole el valor de cosa juzgada, puesto que su validez está sometida a que no se abra un proceso judicial en Colombia, lo cual contradice lo regulado en cuanto a la cosa juzgada.

“En conclusión se hace necesario excluir la frase del artículo 534 numeral 4o. del C.P.P. que exige para la ejecución de sentencias extranjeras en Colombia que no haya en el momento actuación judicial, porque desconoce el carácter ejecutivo de los pronunciamientos de los jueces extranjeros. Y limitar el entendimiento del artículo 537 procedimental penal a que la sentencia extranjera opere como prueba sólo cuando el juzgamiento se realice por distintos motivos, pues de otra manera, al burlarse el carácter de la cosa juzgada, la norma debe suprimirse del ordenamiento jurídico”.

CONSIDERACIONES DE LA CORTE

a) La Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer de la acción por pertenecer las normas acusadas a decretos con fuerza de ley, conforme lo establece el numeral 5o. del artículo 241 de la Constitución Política.

b) La Cosa Juzgada

Esta Corte Constitucional en el expediente D-045, expidió la sentencia C-541 de 1992, en la cual se pronunció sobre la exequibilidad del artículo 537 C.P.P., ahora nuevamente demandado. Las consideraciones tenidas en cuenta en la ocasión anterior a propósito de ese precepto, son las que mantiene esta Corporación para fallar sobre la constitucionalidad de los artículos 533 y 534 del Decreto 2700 de 1991. Razones por las cuales es oportuno ahora transcribir:

“En primer término y por su relevancia para las consideraciones de este fallo, se tiene que en su acepción más simple el **exequátur** es la autorización que emite, la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia con miras a la **aplicación o ejecución** de una sentencia extranjera, todo dentro de la filosofía que impone la Cooperación de los diversos países en la lucha contra el delito, y de la

vigencia del derecho interno en favor de todas las personas, principalmente en lo que hace a la inderogabilidad de los Derechos Constitucionales Fundamentales; además, este instituto del Derecho Internacional que ha sido recogido de modo especial por el Derecho Penal en varias latitudes, en especial en el Código de Bustamante, forma parte de la tradición legal colombiana y ha servido de instrumento de garantía de la legalidad de las acciones punitivas del Estado, de tal modo que aparece también reiterado en las codificaciones del ordenamiento penal nacional.

“Claro resulta entonces, que el **exequátur** tiene principal operancia cuando se trata de la ejecución de la sentencia condenatoria extranjera, ejecución que es posible dentro de la regulación establecida por los artículos 533, 534 y 535 del Código de Procedimiento Penal, esto es, cuando tal providencia se profiere en contra de extranjeros o de nacionales colombianos por adopción, e incluso por nacimiento, siempre que éstos últimos hayan sido capturados o privados de la libertad en el exterior y se proponga la ejecución de la sentencia en Colombia.

“En lo atinente a lo dispuesto por el artículo 537 del Nuevo Código de Procedimiento Penal y su relación con las sentencias condenatorias pronunciadas en el exterior, y para los fines de esta decisión, cabe distinguir en principio, dos situaciones claramente diferenciadas, así:

“- Una de ellas, tiene que ver con la ejecución de las mismas en Colombia (arts. 533 a 536 del C.P.), y la otra, se refiere a la incorporación de dichas sentencias, apenas como medio de prueba, al proceso que se promueva o llegare a promoverse en el país contra un colombiano por nacimiento no capturado ni privado de la libertad en el exterior, distinción ésta que, de conformidad con la estructura del Nuevo Código de Procedimiento Penal, se complementa con una adicional, que tiene en cuenta lo previsto por el artículo 35 de la Carta, relativa a las personas sobre las que recae el pronunciamiento proferido en el extranjero, ya que éste puede “vincular” con muy precisas salvedades a extranjeros o a nacionales colombianos por adopción, o a nacionales colombianos por nacimiento.

El análisis de la primera situación conduce a establecer que, previo el cumplimiento de los requisitos exigidos por la ley, es posible eje-

cutar en Colombia, sentencias penales proferidas por autoridades de otros países contra extranjeros o nacionales colombianos por adopción y por nacimiento, previa petición formal de las respectivas autoridades extranjeras formulada por la vía diplomática, hipótesis recogida **in extenso** como se ha advertido en el artículo 533 del estatuto procesal penal y desarrollada en los artículos 534, 535 y 536 de ese ordenamiento. Adviértase que para el caso de la **ejecución** de las sentencias condenatorias proferidas en el exterior contra nacionales colombianos por nacimiento, el Código de Procedimiento Penal, en desarrollo de lo dispuesto por el artículo 35 de la Carta Fundamental, distingue entre los condenados que han sido capturados o privados de la libertad en el exterior y los que se encuentran en nuestro país; así, para los nacionales colombianos por nacimiento que han sido privados de la libertad en el exterior y condenados en el exterior **TAMBIÉN** es posible cumplir la pena en nuestro país por virtud del trámite previsto en los artículos 534 y 535 del Código de Procedimiento Penal llamado EXEQUATUR, adelantado por la vía diplomática y judicial especial, mientras que para los nacionales colombianos por nacimiento que hayan sido condenados en el exterior pero que se encuentren en nuestro país y que no hayan sido privados de la libertad en el exterior, sólo es posible al funcionario judicial nacional competente incorporar la sentencia debidamente ejecutoriada como una pieza probatoria dentro del proceso que se adelante o llegare a adelantar en el país, ya que según los términos del citado artículo 35, los colombianos que hayan cometido delitos en el exterior serán procesados y juzgados en Colombia.

“Se combinan aquí, como queda visto, dos elementos tomados de las distinciones que se han formulado:

“1. La **ejecución** de la sentencia extranjera en Colombia y su relación evidente con los extranjeros o con nacionales colombianos por adopción o con nacionales colombianos por nacimiento privados de la libertad o capturados en el exterior y que resulten condenados, supone un especial trámite garantizador de los derechos fundamentales y de la noción de Debido Proceso Penal que vincula a los más altos órganos e instituciones de los poderes ejecutivo y jurisdiccional denominado exequátur. Esto implica la posibilidad del cumplimiento de la pena en Colombia y el traslado de los condenados a nuestro país, inclusive por razones humanitarias y de

política de intercambio de presos. Se observa que el artículo 536 del mismo Código advierte que en la ejecución de las sentencias extranjeras se aplicarán los tratados internacionales correspondientes.

“2. La hipótesis restante confluye para integrar una segunda situación, referente a la incorporación a un proceso penal en Colombia de la sentencia condenatoria proferida en el exterior debidamente ejecutoriada y que contiene la condena de un colombiano por nacimiento, no capturado ni privado de la libertad en el exterior, evento en el cual según las voces del artículo 537 acusado **“el funcionario judicial que fuere competente de acuerdo con la legislación colombiana para conocer del hecho, podrá sin necesidad de exequátur, incorporar la sentencia apenas y sólo como prueba al proceso que se adelante o llegare a adelantarse en el país”**. (Se Subraya). Esto también se establece en armonía con lo dispuesto por el inciso segundo del artículo 35 de la Carta que establece:

'Artículo 35: Se prohíbe la extradición de colombianos por nacimiento. No se concederá la extradición de extranjeros por delitos políticos o de opinión.

' Los colombianos que hayan cometido delitos en el exterior, considerados como tales en la legislación nacional, serán procesados y juzgados en Colombia.' (Subrayas de la Corte)

“Adviértase también que la norma acusada (art. 537 C.P.P.), presupone que en ningún caso el colombiano por nacimiento puede ser extraditado (art. 35 C.N. inciso primero), y que como sólo se trata de facilitar la incorporación de dicha decisión ejecutoriada, apenas como medio de prueba al proceso penal en Colombia, bien puede suprimirse para dicho evento, por innecesario, el trámite tradicional del **exequátur**, que por principio garantístico general agrava y dificulta la incorporación con fines de ejecución de las decisiones judiciales extranjeras, dado el especial celo de las previsiones constitucionales sobre el Debido Proceso y los demás derechos constitucionales fundamentales.

“Como se vió en el artículo 537, se trata simplemente de la posibilidad legal de ordenar la incorporación de la sentencia extranjera condenatoria, como medio de prueba, al proceso que cursa o que puede iniciarse en territorio patrio, contra un nacional por naci-

miento no capturado ni privado de la libertad en el exterior, y no de la ejecución de aquella sentencia, ni de tramitar una solicitud de extradición sobre esta categoría de personas en acatamiento del artículo 35 de la Carta que se ha citado. Cabe observar que también existe conformidad entre la norma acusada con lo dispuesto por el artículo 29 de la Carta Fundamental que establece como uno de los supuestos normativos inderogables del debido proceso penal el derecho a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho, o lo que en otros términos se conoce como el *non bis in idem*, ya que lo que se pretende es apenas incorporar la sentencia como un medio de prueba a un proceso que se adelante o llegue a adelantar en Colombia; en este sentido es deber del juez darle plena aplicación a esta regla constitucional del debido proceso para no transformar la hipótesis de la incorporación de la sentencia en un fundamento específico del proceso en Colombia. Observa la Corte que este es el sentido cabal que corresponde a la interpretación constitucional del artículo 537 acusado, de conformidad con los principios y reglas previstos por el derecho internacional, en especial en las consideraciones contenidas en el Código Bustamante, que siguen inspirando a la doctrina en estas materias. Obviamente, estas reglas se aplican de modo sistemático con lo previsto por el artículo 15 del Código Penal en lo que hace a los casos de extraterritorialidad de la ley penal colombiana.

“Además, el especial tratamiento que se ha esbozado, tiene su razón de ser en el artículo 35 de la Constitución Nacional y obliga al juzgamiento en Colombia de los nacionales que hayan cometido delitos en el exterior también considerados como delitos en Colombia; luego, en lo que hace a este aspecto, el Decreto 2700 de 1991 no pretende otra cosa que la adecuación del procedimiento penal a la nueva normativa constitucional y asegurar una cabal administración de justicia que no ampare el delito común, sean quienes sean los responsables.

“Ahora bien, el hecho de omitir el control que por vía del **exequá-tur** ejerce la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia sobre sentencias extranjeras condenatorias e incorporadas como medio de prueba, no implica violación o desconocimiento del Debido Proceso como pretende hacerlo ver el demandante ya que aquella figura no es de rango constitucional y corresponde al legislador proveer al respecto, claro está con el respeto a los Derechos

Constitucionales Fundamentales reforzados especialmente en materia penal y además, porque se refiere sólo a los colombianos no capturados ni privados de la libertad en el exterior.

“Es obvio que dicha providencia, al allegarse al proceso, tiene valor de prueba documental y en consecuencia, se someterá al debate probatorio propio de este tipo de trámites y el juez podrá asignarle el valor que resulte, según los principios de la sana crítica, ya que, el nacional por nacimiento no capturado o privado de la libertad en el exterior debe ser juzgado en Colombia .

“A título de ejemplo, puede afirmarse que esta situación podría presentarse para efectos de allegar al proceso los antecedentes del imputado o en las circunstancias del numeral 1o. del artículo 15 del Código Penal que prevé la posibilidad excepcional y exclusiva de un juzgamiento en Colombia al estatuir que la ley penal colombiana se aplicará **“a la persona que cometa en el extranjero delito contra la existencia y la seguridad del Estado, el régimen constitucional, el orden económico social, la salud pública, la administración pública, o falsifique moneda nacional, documento de crédito público, papel sellado o estampilla oficial, aún cuando hubiere sido absuelta o condenada en el exterior a una pena menor que la prevista en la ley colombiana”**”.

“Se reitera, que no pretendiéndose la ejecución en Colombia de esa sentencia, y que en ningún caso se concederá la extradición del nacional colombiano por nacimiento, hipótesis que sí puede cobijar al nacional por adopción y al extranjero, salvo en este último por delitos políticos, sino apenas su incorporación como prueba, no advierte la Corte violación alguna a la Carta Fundamental; se trata entonces de eliminar un trámite que aunque tradicionalmente ha sido de fundamental importancia para la legalidad del proceso penal, corresponde al legislador establecerlo. Inclusive, se reitera, dicho trámite de exequátur, no puede conducir a ningún fin específico de extradición de los nacionales por nacimiento.” (Corte Constitucional, sentencia C-541/92. M.P. Dr. Fabio Morón Díaz).

Luego del recto entendimiento de las normas acusadas (arts. 534, 535, 537 del C.P.P.) y de los artículos 29 y 35 superiores, no cabe duda sobre la conformidad de los primeros a los segundos. Pues, el artículo 533 sobre ejecución de sentencias proferidas por autoridades extranjeras contiene

un principio de extraterritorialidad que no resulta contrario a la Carta Política, sino que más bien consulta criterios de internacionalización en la persecución del delito perfectamente acordes con la misma (artículo 226 *ibídem*).

Las regulaciones contenidas en los artículos 533 y 534 del C.P.P., imponen la operancia del exequátur cuando se trate de la ejecución de sentencias condenatorias extranjeras.

En relación con el artículo 533 del Decreto 2700 de 1991, la Corte estima que el 2o. inciso del artículo 35 de la C.P. no hace distinción entre colombianos por nacimiento y colombianos por adopción, para el caso en que ellos hayan cometido delitos en el exterior, considerados como tales en la legislación nacional, los cuales pueden ser procesados y juzgados en Colombia. En este sentido, la ejecución de las sentencias penales proferidas por autoridades de otros países contra extranjeros o nacionales colombianos, sean colombianos por nacimiento o por adopción, podrán ejecutarse en Colombia, a petición formal de las respectivas autoridades extranjeras, formuladas por vía diplomática, y siempre que se cumplan los requisitos establecidos en el artículo 534 que son los siguientes:

“Artículo 534. Requisitos. Para que una sentencia extranjera de las referidas en el artículo anterior o contra colombianos capturados, privados de la libertad o condenados en el exterior, pueda ser ejecutada en Colombia se requiere:

1. Que no imponga penas distintas ni superiores a las previstas en el Capítulo I, del título IV del Código Penal.
2. Que no se oponga a la Constitución y las leyes colombianas.
3. Que se encuentre en firme de conformidad con la ley del país de origen, y se presente según lo previsto en los convenios y tratados internacionales.
4. Que en Colombia no exista actuación procesal en curso ni sentencia ejecutoriada de jueces nacionales sobre los mismos hechos, salvo lo previsto en el numeral 1o. del artículo 15 del Código Penal.
5. Que a falta de tratados públicos, el Estado requirente ofrezca reciprocidad en casos análogos.”

Para la Corte el derecho de igualdad consagrado en el artículo 13 de la C.P., con amplia y fecunda jurisprudencia constitucional de esta Corporación, es fundamento suficiente para no aceptar la distinción contenida en el artículo 533, y por tanto se declarará inexecutable la expresión “por adopción” que hace parte de dicho artículo.

Vale la pena reiterar que esta decisión de la Corte no sólo es coherente sino sistemática, pues guarda armonía con lo dicho en la sentencia C-541/92, en estos términos:

“1. La ejecución de la sentencia extranjera en Colombia y su relación evidente con los extranjeros o con nacionales colombianos por adopción o con nacionales colombianos por nacimiento privados de la libertad o capturados en el exterior y que resulten condenados, supone un especial trámite garantizador de los derechos fundamentales y de la noción de Debido Proceso Penal que vincula a los más altos órganos e instituciones de los poderes ejecutivo y jurisdiccional denominado exequátur. Esto implica la posibilidad del cumplimiento de la pena en Colombia y el traslado de los condenados a nuestro país, inclusive por razones humanitarias y de política de intercambio de presos. Se observa que el artículo 536 del mismo Código advierte que en la ejecución de las sentencias extranjeras se aplicarán los tratados internacionales correspondientes.”

Como se dijo en la ocasión anterior, se diferencian claramente dos situaciones, en cuanto a la ejecución de las providencias y a su disposición como medio de prueba, caso éste último que se presenta cuando se inicia proceso en el país contra colombiano por nacimiento “no capturado ni privado de la libertad en el exterior”, lo cual es perfectamente acorde con el artículo 35 de la Carta.

En amparo de los derechos fundamentales y garantías inherentes a la persona humana resulta el exequátur, instituto de origen legal, un elemento valiosísimo que asegura justamente la validez y cumplimiento de los requisitos a que se refiere el artículo 534 del C.P.P., y que es definido en el 535 del mismo estatuto como la solicitud que se hace, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, a la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, para que ésta decida si la sentencia es ejecutable de acuerdo con los tratados internacionales y demás disposiciones del Capítulo VIII sobre sentencias extranjeras del C.P.P..

La circunstancia de que en el artículo 537, la sentencia extranjera sólo será tenida como prueba, es decir, que estará sometida a los principios de la sana crítica en el curso del proceso en el cual se juzgue a un colombiano por nacimiento, no permite concluir como lo hace el demandante que se esté violando el debido proceso, puesto que el *exequátur* se refiere solamente a las oportunidades en que se ejecuta la sentencia extranjera.

No resulta contraria al derecho a la igualdad el que en algunas oportunidades la sentencia extranjera sea ejecutable contra nacionales colombianos, porque bien lo ha precisado esta Corporación median realidades materiales disímiles, que tienen que ver con las circunstancias de encontrarse estos en el país o en el exterior, y por supuesto de estar o no detenidos fuera del país. Todo lo cual se aviene a los contenidos del art. 35 superior y a la necesidad de atender la problemática del delito en el extranjero, o cuyo *lter criminis* sea binacional o multinacional, frente a las garantías que los distintos países otorgan a sus nacionales.

A pesar de lo anterior y con miras a establecer, un privilegio de la jurisdicción nacional contra los delitos que atenten contra la estabilidad del Estado, el art. 536 del C.P.P. inciso 2o. dispone, que en estos casos no se hará nuevo juzgamiento en Colombia, excepto lo dispuesto en el artículo 15 del Código Penal, pues se trata de delitos contra la existencia y seguridad del Estado, el régimen constitucional, el orden económico social, la salud pública, la administración pública, la falsificación de moneda nacional, documento de crédito público, papel sellado o estampilla oficial, casos en los cuales se tendrá por cumplida la pena en el tiempo que hubiere estado privado de la libertad el delincuente, pues está implícita aquí, la necesidad de proteger la propia soberanía nacional contra ataques a bienes esenciales como los señalados anteriormente.

La demanda también acusa los artículos 14, 15 numeral segundo y 16 inciso final del Decreto 100/80.

La preceptiva que contienen, consulta la necesidad que toda acción u omisión delictivas cometidas en el territorio del estado, debe someterse a la ley penal, principio de territorialidad absoluta, siendo indiferente, por el llamado principio de equivalencia, que la conducta se inicie en el exterior y culmine dentro de nuestro país y viceversa (artículo 13 del Código Penal).

La persona al servicio del Estado que goce de inmunidad reconocida por el derecho internacional y cometa delito en el extranjero debe ser juzgada en Colombia (artículo 15-2 del Código Penal).

Con relación al reconocimiento de la cosa juzgada o el principio de *non bis in idem*, éste no se reconoce para los eventos determinados en los artículos 14, 15 núm. 1 y 2 del Código Penal. En lo demás, es posible el mantenimiento de la absolución o la procedencia de la condena extranjera. En los demás casos se presenta el fenómeno de concurso de sentencias (nacionales y extranjeras) según las siguientes reglas:

A juicio de la Honorable Corte Suprema de Justicia Sala de Casación Penal, 17 de junio de 1987:

1. Prevalece la sentencia colombiana al punto que tiene imperio la condenatoria nacional sobre la absolutoria proferida en el exterior; y dentro de las de sanción la de mayor gravedad si es la nacional la que exhibe esta característica (art. 16 del Código Penal).

2. En los tres casos de excepción (14, 15-1 y 2), “la pena o parte de ella que el reo hubiere cumplido en virtud de tales sentencias se descontará de la que se impusiere de acuerdo a la ley colombiana, si ambas de igual naturaleza y si no se harán las conversiones pertinentes” (art. 16 inc. segundo). Así se da aplicación al principio de legalidad consagrado en la Constitución de 1886 y en la Constitución de 1991 (arts. 6o., 28, y 29 de la Carta).

Se presenta, como lo ha sostenido la Honorable Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, un juego de “aspectos de seguridad y existencia del Estado colombiano o de dignidad de representación internacional, que obligan a esta mayor severidad, debiéndose recalcar el atributo de soberanía que implica el sometimiento a la ley y que las sentencias penales colombianas no sufren restricciones ni toleran mengua o decaimiento. Es irrestricta y de un efecto totalizante e insoslayable. En estos eventos los demás países, por lo mismo que tales conductas podrían tener para ellos una menor significación, no suelen presentar idéntico interés de persecución ni igual dureza de tratamiento. Colombia en todo caso, parte del enunciado legal, plenamente explicable por las circunstancias dichas, de quedar satisfecha la protección de sus derechos

de tan singular connotación sólo con las decisiones de sus propios tribunales”.

La necesidad cada vez mayor de un principio de justicia mundial o de universalidad, por los múltiples vínculos y ágiles movimientos y comunicaciones del delito, hacen que no sea extraño sino algo habitual en las legislaciones de los países como las comentadas en nuestro Código Penal, la existencia de estos procedimientos, particularmente cuando se trata de delitos que tienen ejecución en el territorio nacional y en el extranjero, que imponen la simultánea actividad investigadora, y sin que ello implique el que un delincuente pueda ser juzgado dos veces por el mismo acto. Ya se ha advertido, que investigar no es juzgar, y que este último concepto representa la finalización de un proceso con sentencia.

En la hipótesis de pluralidad de procesos no se afecta el principio constitucional, pues éste lo que prohíbe es la doble condena, resultando aconsejable y factible la pluralidad de la labor investigativa, bien porque no se ignore su coexistencia, y principalmente para evitar la impunidad y lograr la defensa social; resolviéndose finalmente la situación por la preferencia de lo resuelto por las autoridades nacionales, con exclusión de lo diligenciado por las autoridades extranjeras, como lo prevén los arts. 14, 15 numerales 1 y 2, del Código Penal.

Visto lo anterior, no queda duda de la conformidad con la Carta Política de estos otros preceptos. Pues ellos no tienen otro alcance que el de perseguir el delito en todas las latitudes, cuando amenace bienes esenciales del Estado, de la sociedad y de la civilidad colombiana, y de reconocer y admitir y aprovechar las acciones que otros estados adelanten para reprimir el delito. La combinación de los criterios personal (art. 35 de la Constitución Política), el estatuto territorial, art. 4o. inc. 2o. de la Carta, y de la internacionalización de las funciones públicas, art. 226 *ibídem*, que se realiza en la preceptiva acusada, no deja duda de su bien logrado acuerdo con la Constitución.

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

RESUELVE:

Primero. - Estarse a lo resuelto en la sentencia No. C-541 del 24 de septiembre de 1992, que declaró exequible el artículo 537 del Decreto Ley 2700 de 1991.

Segundo.- Declarar la exequibilidad de los artículos 534 y 533, ambos del Decreto 2700 de 1991, salvo la expresión “por adopción” que aparece en este último, que se declara inexecutable.

Tercero.- Declarar la exequibilidad de los artículos 14 y 15 numeral segundo y 16 inciso final del Decreto 100 de 1980.

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

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO, Presidente

JORGE ARANGO MEJIA, Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL, Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ, Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA, Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, Magistrado

FABIO MORON DIAZ, Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA, Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO, Secretaria General

SENTENCIA No. C-265

de junio 22 de 1995

FACULTADES EXTRAORDINARIAS - Límites

Sin perjuicio del postulado según el cual toda facultad extraordinaria invocada por el Presidente de la República debe estar expresamente otorgada, no se configura el exceso en su uso cuando pueda establecerse una relación directa de índole material entre los temas señalados por el legislador ordinario y las disposiciones que adopte el Jefe de Estado en desarrollo de la excepcional habilitación legislativa. La Constitución traza límites precisos al Gobierno en lo atinente al ejercicio de la función legislativa excepcional de la cual es investido, en el sentido de que los decretos leyes correspondientes sólo pueden ser expedidos dentro del término perentorio señalado en la ley habilitante y su contenido debe corresponder estrictamente a la materia o a la temática comprensiva de las facultades.

CONSEJO DE CIENCIA Y TECNOLOGIA AGROPECUARIA / MINISTERIO DE AGRICULTURA - Funciones integradoras

Las funciones que cumple el Consejo de Ciencia y Tecnología Agropecuaria no son extrañas a las funciones del Ministerio de Agricultura; por el contrario, son perfectamente compatibles, complementarias e integradoras con las que éste desarrolla. Es más, podría decirse que ciertamente ellas no encajaban dentro de un organismo que, como el ICA, es fundamentalmente ejecutor de las políticas que de modo general trace el Ministerio de Agricultura para el sector agropecuario.

**GOBIERNO / FACULTADES EXTRAORDINARIAS /
MINISTERIO DE AGRICULTURA - Reestructuración**

No se excedió el Gobierno en el uso de las facultades extraordinarias que le fueron otorgadas, pues aquél tenía competencia para reestructurar administrativa y operacionalmente el Ministerio de Agricultura, "con el fin de adecuarlo a los objetivos de esta ley y del proceso de descentralización política", lo cual implicaba, sin duda alguna, la atribución para establecer una estructura acorde con los propósitos de la referida ley, que son concreción y desarrollo de los mandatos constitucionales, en lo relativo a la adopción de las políticas generales para la promoción de la investigación y la transferencia de tecnología agropecuaria.

Ref.: Expediente No. D-739.

Norma acusada: Art. 38 del Decreto 1279 de 1994, "por el cual se reestructura el Ministerio de Agricultura y se dictan otras disposiciones".

Actor: José Gerardo Díaz Ariza.

Magistrado Sustanciador: Dr. ANTONIO BARRERA CARBONELL

Aprobada en Santafé de Bogotá, D. C., a los veintidos (22) días del mes de junio de 1995.

I. ANTECEDENTES

Cumplidos los trámites propios del proceso a que da origen la acción pública de inconstitucionalidad, la Sala Plena de la Corte Constitucional procede a adoptar la decisión respectiva, en relación con la demanda presentada por el ciudadano José Gerardo Díaz Ariza contra el artículo 38 del Decreto 1279 del 22 de junio de 1994.

II. NORMA ACUSADA.

"Artículo 38.- TRASLADO DE LA SECRETARIA DEL CONSEJO DE CIENCIA Y TECNOLOGIA AGROPECUARIA DEL ICA AL MINISTERIO. La Secretaría Técnica y Administrativa del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología Agropecuaria será ejercida conjuntamente por el Ministerio de Agricultura y Colciencias".

III. LA DEMANDA

Considera el actor que la norma acusada desconoce los preceptos constitucionales contenidos en los artículos 3 inciso 2, 6, 113, 121, 150 y 189-15-16-17. En tal virtud, desarrolla el concepto de la violación en los siguientes términos:

El art. 98 de la Ley 101 de 1993 le confirió al Presidente de la República facultades extraordinarias únicamente para reestructurar al Ministerio de Agricultura a nivel administrativo, pero no para reestructurar de paso al ICA al suprimirle la función de ejercer junto con COLCIENCIAS, la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología Agropecuaria. Es decir, que el ejecutivo no se hallaba autorizado para redistribuir o suprimir atribuciones de un establecimiento adscrito a dicho Ministerio y modificar de esta forma el Decreto 2141 de 1992.

Alega el actor que este decreto, dictado con base en las facultades conferidas directamente por el Constituyente mediante el artículo 20 transitorio y a través del cual se le otorgó al ICA y a COLCIENCIAS el manejo conjunto de la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología Agropecuaria, es una norma con fuerza constitucional y categoría aún superior a la de los decretos extraordinarios a que alude el art. 150-10; por lo tanto, para modificarlo se requiere de una ley que autorice al ejecutivo expresamente para ello, autorización que no aparece en la Ley 101 de 1993.

En el supuesto de que se pretenda defender la constitucionalidad de la norma acusada argumentando que el Gobierno si podía excluir del ICA la referida Secretaría, sin necesidad de facultades extraordinarias y sólo atendiendo lo dispuesto en el artículo 189 numerales 15, 16 y 17 de la Carta Política, debe tenerse en cuenta que "si bien es cierto que el Gobierno puede suprimir o fusionar organismos administrativos nacionales, distribuir los negocios según su naturaleza, entre ministerios, departamentos administrativos y establecimientos públicos y, modificar la estructura de tales organismos, en tal cometido debe atenerse a los principios y reglas generales que le defina la ley, pero fue justamente lo que no se respetó en el caso que se analiza, pues siendo precisas las facultades para reestructurar el Ministerio, esto, para crear o suprimir dependencia, señalar su jerarquía dentro del organigrama ministerial, adscribirle funciones respetando las fijadas por la ley al Ministerio y a otros organismos, la norma cuya inexecutable se solicita sea declarada, suprimió una atribución dada al ICA en desarrollo del artículo transitorio 20 de

la Constitución Política”, aparte de que centralizó una función que antes estaba descentralizada.

IV. INTERVENCION DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA

La ciudadana Patricia Cuevas Marín, quien interviene en representación del Ministerio de Agricultura, solicita a la Corte declarar exequible el artículo demandado. En tal virtud, hace un análisis que se resume de la siguiente manera:

El alcance y contenido de las facultades extraordinarias, otorgadas en el numeral 1o. del artículo 98 de la Ley 101 de 1993, se determina integrando el contexto general de la autorización que se refiere a la necesidad de reestructurar administrativa y operativamente al Ministerio de Agricultura, con la finalidad que señala la misma disposición, en el sentido de adecuarlo a los objetivos de dicha ley. En cuanto a estos, anota que “los objetivos de la ley desarrollan preceptos constitucionales precisos, dentro de los cuales ha de aportarse la nueva estructura del Ministerio de Agricultura. Uno de ellos, es el artículo 65 de la Constitución Política, que impone como deber al Estado la protección a la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario a fin de incrementar la productividad”.

En lo que atañe a la calidad especial que el actor atribuye al Decreto 2141 de 1992, la interviniente trae a colación la sentencia del Consejo de Estado -Sección primera del 13 de mayo de 1993, en la cual señaló:

“Reitera la Sala que los decretos expedidos por el Gobierno nacional en desarrollo de la facultad conferida por el art. transitorio 20, tienen la misma fuerza normativa que la ley, por cuanto la materia que regulan está atribuida ordinariamente al Congreso; sólo que el Gobierno Nacional hizo las veces de legislador transitorio ante la revocatoria del mandato de aquél”.

Como corolario de lo anterior expresa que “como el Presidente de la República al expedir el Decreto 1279 de 1994, lo hizo en ejercicio de facultades extraordinarias mediante las cuales el Congreso lo reviste en forma temporal para ejercer la potestad legislativa, podía modificar el artículo 5° del Decreto 2141 de 1992 con el propósito de estructurar el Ministerio de Agricultura para el manejo de la ciencia y la tecnología dentro del sector agropecuario y pesquero.”

Finalmente la interviniente explica que “el traslado de la Secretaría Técnica y Administrativa del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología Agropecuaria del ICA al Ministerio, no se puede entender como una reestructuración de aquel instituto, si se tiene en cuenta que los elementos que hacen parte de su estructura como la naturaleza, objetivos, funciones, órganos de dirección y administración no fueron modificados por el artículo 38 del Decreto 1279 de 1994”.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El señor Procurador General de la Nación emitió concepto de rigor y pidió a la Corte declarar la exequibilidad de la norma acusada, con fundamento en los siguientes argumentos:

Al analizar de manera integral los artículos 1 y 98 de la Ley 101 de 1993 se concluye que “las facultades extraordinarias se hallan encaminadas, en lo que nos interesa, a permitir que logísticamente se cumpliera por el Ministerio de Agricultura, mediante la adecuación de su estructura administrativa y de los procesos operativos pertinentes, la intención del Constituyente plasmada en los artículos 64, 65 y 66, atinente al mejoramiento del ingreso y calidad de vida de los campesinos, y fundamentalmente a la promoción estatal de la investigación y transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materia prima de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad”.

Agrega: “Empero, si lo regulado por el Ejecutivo fuese el aspecto contenido en el numeral 8 del artículo 1o., esto es, lo atinente a una adecuada asistencia técnica a los campesinos, no quedaría duda alguna que en un proceso de descentralización de actividades para un mejor desarrollo del propósito del constituyente, plasmado en la Ley 101 de 1993, la actividad legislativa extraordinaria del primero al expedir el artículo 38 del Decreto 1279 de 1994 acusado, desbordaría el límite trazado por el Congreso, en la medida en que no se vería razón para que el Ministerio de Agricultura asumiera una función que le es propia al organismo denominado ICA. Recuérdesse cómo las funciones del ICA, consagradas en el artículo 3o. del Decreto 2141 de 1992, son en su mayoría de prestación de asistencia técnica a los pequeños productores, luego, su creación y servicios corresponderían exactamente a la materia referida en la ley habilitante.”

La lectura de las funciones de la referida Secretaría (art. 5o. Decreto 2141 de 1992), lleva al Procurador a considerar que “no hubo exceso alguno en el ejercicio de las facultades otorgadas, puesto que si éstas lo eran, entre otras para reestructurar administrativa y operacionalmente al Ministerio de Agricultura, nada tenía de extraño a tal materia, que asumiera conjuntamente con COLCIENCIAS la mencionada dependencia, cuyas atribuciones son ajenas a la asistencia técnica, a la formulación de políticas y a los planes de investigación agropecuaria que son propias del ICA y sí están encaminadas a la asesoría en materia de asignación de recursos, cumplimientos de programas del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, en el asesoramiento para la programación y financiación de actividades de éste último, atribuciones que sin duda pueden y deben ser cumplidas por el Ministerio de Agricultura dada su función de fijar políticas y directrices sobre investigación y transferencia de tecnología agropecuaria, pesquera y forestal. Esta perspectiva nos recuerda que los grados de adscripción y de vinculación de las entidades descentralizadas a los Ministerios, no implican que éstas funcionen desarticuladamente de las políticas cuyo diseño y puesta en ejecución corresponden al nivel central de la Administración.”

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Competencia.

Es competente la Corte Constitucional para conocer del presente asunto en virtud de lo dispuesto por el artículo 241-5 de la Constitución Política, porque la norma acusada hace parte de un decreto con fuerza de ley dictado en uso de facultades extraordinarias.

2. Las facultades extraordinarias y las características de la temporalidad y precisión.

Las facultades extraordinarias a que se refiere el art. 150-10 de la Constitución comportan el traslado de competencias de naturaleza legislativa del legislador ordinario al Presidente de la República, para expedir en forma temporal normas con fuerza de ley, cuando la necesidad o la conveniencia pública lo exijan, en asuntos o materias no reservados a aquél, precisos y determinados, previo el cumplimiento de ciertos requisitos de orden sustancial y formal, que atañen a una solicitud expresa del ejecutivo al Congreso demandando su concesión y votación califica-

da, esto es aprobación de la ley por la mayoría absoluta de los miembros de una y otra cámara.

Dos características relevantes identifican las referidas facultades: La temporalidad y la precisión.

La temporalidad tiene como designio cardinal señalar el término exacto dentro del cual el Presidente de la República puede hacer uso de este mecanismo excepcional y evitar que dicho traslado de competencias se torne indefinido en el tiempo y se desplace por este medio, en forma definitiva, la competencia que normalmente corresponde al legislador ordinario.

La precisión tiene como objetivo primordial la determinación concreta y específica de las atribuciones que se confieren al Presidente para expedir normas en un asunto o materia que es de la competencia del legislador ordinario, de modo que se impida su extralimitación al hacer efectivas esas excepcionales facultades, que se rebase el ámbito material o sustancial de la regulación normativa que se le ha delegado y, naturalmente, la invasión de la competencia que es propia de dicho legislador.

La Constitución traza límites precisos al Gobierno en lo atinente al ejercicio de la función legislativa excepcional de la cual es investido, en el sentido de que los decretos leyes correspondientes sólo pueden ser expedidos dentro del término perentorio señalado en la ley habilitante y su contenido debe corresponder estrictamente a la materia o a la temática comprensiva de las facultades; por lo tanto, no son admisibles las facultades implícitas, como esta Corporación lo ha señalado en diferentes pronunciamientos (Sentencias C-416 del 18 de julio de 1992, C-514 del 10 de septiembre de 1992 y C-246 de 1995).

De otra parte, es necesario considerar que la Corte ha sido exigente en la consideración de las circunstancias que deben tenerse en cuenta para determinar si existe abuso o exceso en la utilización de las facultades extraordinarias. Así en la sentencia C-039 de febrero 9 de 1995 dijo:

“... para que la acción de inconstitucionalidad pueda prosperar por este concepto, el abuso de la facultad conferida tiene que ser establecido con claridad y evidencia, de tal modo que no quepa duda acerca de la total carencia de atribuciones legislativas por parte del Ejecutivo.”

En otros términos, sin perjuicio del postulado según el cual toda facultad extraordinaria invocada por el Presidente de la República debe estar expresamente otorgada, no se configura el exceso en su uso cuando pueda establecerse una relación directa de índole material entre los temas señalados por el legislador ordinario y las disposiciones que adopte el Jefe de Estado en desarrollo de la excepcional habilitación legislativa”.

3. Análisis de los cargos de la demanda.

3.1. Considera el actor que con la expedición del artículo 38 del Decreto 1279 de 1994 se viola el artículo 150 de la Constitución Política, al desbordar las facultades extraordinarias que a través del ordinal 1o del artículo 98 de la Ley 101 de 1993 o “Ley general de desarrollo agropecuario y pesquero”, otorgó al Presidente de la República, teniendo en cuenta que ellas se confirieron para reestructurar al Ministerio de Agricultura y no al Instituto Colombiano Agropecuario ICA.

El texto del artículo 98 de la Ley 101, en lo pertinente, es del siguiente tenor:

“Concédese facultades extraordinarias al Presidente de la República para los fines y los términos indicados a continuación:

1. Para crear el Viceministerio de Desarrollo Rural Campesino, reestructurar administrativa y operativamente el Ministerio de Agricultura, con el fin de adecuarlo a los objetivos de esta Ley y del proceso de descentralización política y reorganizar el Fondo de Organización y Capacitación Campesina, por el término de seis (6) meses”.

Desde el punto de vista de la temporalidad de las facultades extraordinarias, es pertinente anotar que el Presidente de la República expidió la norma acusada dentro del término previsto en la norma antes transcrita, pues éste se contaba a partir de la vigencia de la Ley, esto es, la fecha de su promulgación, cosa que ocurrió con su publicación en el Diario Oficial No. 41149 del 23 de diciembre de 1993. Por lo tanto, como la norma se expidió el día 22 de junio de 1994, se concluye que las facultades fueron utilizadas en forma oportuna.

En lo que atañe a la precisión, la Corte considera que el alcance de las facultades otorgadas al Presidente para reestructurar administrativa y operacionalmente el Ministerio de Agricultura se determina sobre la base del texto mismo de la norma habilitante, sin que ello impida en el caso sometido a la consideración de la Corte su corroboración o confrontación con los antecedentes legislativos de la Ley, los propósitos o finalidades perseguidas por ésta y las funciones asignadas tanto al Ministerio de Agricultura como al Instituto Colombiano Agropecuario ICA.

- De los antecedentes legislativos que obran en el expediente se deduce palmariamente que las facultades otorgadas, habilitaban jurídicamente al legislador extraordinario para trasladar la Secretaría Técnica y Administrativa del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología Agropecuaria del ICA al Ministerio de Agricultura y COLCIENCIAS.

En la exposición de motivos del proyecto de Ley No. 280 de 1993, presentado por el Senador Rodrigo Marín Bernal, que luego se convirtió en la Ley 101 de 1993, se expresa lo siguiente¹:

".... el proyecto que se somete a la consideración del parlamento obedece a la potestad del Estado para intervenir en la economía, le da facultades al Gobierno para dirigir la política sectorial dentro de los lineamientos que propone, y establece parámetros que le ofrecen a la Rama Legislativa la posibilidad de hacer seguimiento y evaluar la gestión de aquél. Así las cosas no prospera más la incertidumbre que de tiempo atrás se ha originado en la débil conexión entre los diagnósticos y los programas gubernamentales para la agricultura, de un lado, y los presupuestos y políticas de gasto público en el sector, de otro".

"Los artículos 64, 65 y 66 de la nueva Constitución señalan como deberes del Estado la promoción del acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, y asistencia técnica y empresarial. La protección especial a la producción de alimentos. El tratamiento prioritario a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras, así como a la investigación y la transferencia de tecnología".

1 . Gaceta del Congreso. Año II. No. 53.

“Es apremiante, pues, la reforma a fondo del sistema nacional de investigación agropecuaria desde el punto de vista institucional y presupuestal, a fin de fortalecer su capacidad generadora de conocimientos, estimulando un acercamiento del sector privado y la comunidad académica a su organización”.

“Ya la Ley 29 de 1990 sobre ciencia y tecnología y sus Decretos reglamentarios 393 y 591 de 1991 trazaron normas sobre asociación en actividades científicas y tecnológicas, proyectos de investigación y creación de tecnologías, pero la estructura y la naturaleza jurídica excesivamente rígidas del ICA, han impedido el cabal aprovechamiento de tales posibilidades por parte del Estado y los particulares”.

“Dentro de este contexto, el proyecto fija como funciones directas del ICA, las cuales financiará con recursos fiscales, la investigación básica relativa a la producción, reproducción, mejoramiento, transferencia, conservación, preservación y procesamiento de bienes agropecuarios; la preservación del patrimonio genético y biológico del país vinculado a la actividad agropecuaria; y la investigación aplicada a los productos de la economía campesina”.

“Como funciones indirectas, le señala la investigación aplicada en áreas distintas a los productos de la economía campesina, a través de asociaciones con el sector privado, centros de investigación y universidades, o mediante convenios con dichas instituciones”

Como se deduce de los antecedentes mencionados, la expedición de la Ley 101, obedeció entre otras razones, a la necesidad de fortalecer el sistema nacional de investigación agropecuaria y transferencia de tecnología desde el punto de vista institucional y presupuestal, lo cual demanda el concurso y la participación directa del Ministerio de Agricultura, como organismo rector de la política agropecuaria, en la fijación de los criterios y directrices generales que deben guiar la referida investigación agropecuaria y la necesaria transferencia de tecnología, pues es de anotar que si bien el Instituto Colombiano Agropecuario ICA “tiene como objetivo contribuir al desarrollo sostenido del sector agropecuario mediante la investigación, la transferencia de tecnología...” y que en esta materia le corresponde asesorar al Ministerio de Agricultura y la labor de ejecución de los programas correspondientes (arts. 2, 3 numerales 1 y 3 Decreto 2141 de 1992), realmente no entraba dentro de las competencias del ICA la fijación de políticas globales en materia de investigación

agropecuaria y transferencia de tecnología, lo cual es más bien atribución propia de dicho Ministerio.

- Los fines que persigue la Ley 101 de 1993 aparecen enunciados con claridad en su art. 1o cuando expresa que ella “desarrolla los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución Nacional”, y que sus propósitos deben ser considerados en la interpretación de sus disposiciones, con miras a proteger el desarrollo de las actividades agropecuarias y pesqueras, y promover el mejoramiento y calidad de vida de los productores rurales. Dichos objetivos se concretan, en síntesis, en: el impulso de la modernización de la comercialización agropecuaria, el establecimiento de Fondos para la estabilización de precios, la ampliación y fortalecimiento de la política social, la estabilidad y claridad de las políticas agropecuarias en una perspectiva de largo plazo y el desarrollo tecnológico del agro y la asistencia técnica a pequeños productores.

Para el logro de las metas que como organismo rector de la política agropecuaria se le señalan al Ministerio de Agricultura, tanto en las normas que contienen sus funciones como en la Ley 101 de 1993, resulta racional e imprescindible que éste detente un haz de atribuciones relativas a la formulación de las políticas generales en materia de investigación agropecuaria y transferencia de tecnología.

- El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, creado mediante el Decreto 585 de 1991, dentro de sus varias funciones, debe asesorar al Gobierno Nacional en materias científicas y tecnológicas, y de esta forma incorporar la ciencia y la tecnología en los planes de desarrollo económico y social, y en consecuencia, estimular la capacidad innovadora del sector productivo y mejorar la calidad de vida y la cultura de los colombianos; por otra parte, el Ministerio de Agricultura debe, entre otras tareas, fijar las políticas y directrices sobre investigación y transferencia de tecnología agropecuaria, pesquera y forestal.

De lo expuesto se deduce que la decisión contenida en el artículo 38 del Decreto 1279 de 1994, en el sentido de trasladar la Secretaría del Consejo de Ciencia y Tecnología Agropecuaria del ICA al Ministerio de Agricultura, no resulta materia ajena al conjunto de las atribuciones o competencias propias del Ministerio de Agricultura como cabeza del sector agropecuario y, por lo tanto, como organismo eminentemente definidor de políticas en el ámbito de la ciencia y tecnología agropecuarias.

En otros términos, las funciones que cumple el Consejo de Ciencia y Tecnología Agropecuaria no son extrañas a las funciones del Ministerio de Agricultura; por el contrario, son perfectamente compatibles, complementarias e integradoras con las que éste desarrolla. Es más, podría decirse que ciertamente ellas no encajaban dentro de un organismo que, como el ICA, es fundamentalmente ejecutor de las políticas que de modo general trace el Ministerio de Agricultura para el sector agropecuario.

En conclusión, no se excedió el Gobierno en el uso de las facultades extraordinarias que le fueron otorgadas, pues como quedó analizado, aquél tenía competencia para reestructurar administrativa y operativamente el Ministerio de Agricultura, “con el fin de adecuarlo a los objetivos de esta ley y del proceso de descentralización política”, lo cual implicaba, sin duda alguna, la atribución para establecer una estructura acorde con los propósitos de la referida ley, que son concreción y desarrollo de los mandatos constitucionales de los artículos 64, 65 y 66, en lo relativo a la adopción de las políticas generales para la promoción de la investigación y la transferencia de tecnología agropecuaria.

Adicionalmente se observa, que no podía pensarse obviamente en reestructurar al Ministerio de Agricultura, dentro del marco previsto por la ley de facultades, si al realizar tal labor no hubiera sido posible sustraer órganos y funciones de otros organismos adscritos a aquél, porque siendo el Ministerio de Agricultura el organismo de dirección del sector agropecuario, necesariamente toda labor de reestructuración con respecto a él puede comprender la modificación o traslado de las dependencias de los organismos que le están vinculados o adscritos. Además, no es válida la afirmación del demandante de que el traslado de dicha Secretaría al Ministerio de Agricultura implica la reestructuración del ICA, pues ésta no ha sido afectada en lo que atañe a los órganos básicos e importantes de su gobierno y administración.

3.2. Alega el demandante que cuando el Gobierno modifica el artículo 5 del Decreto 2141 de 1992 que reestructura el ICA, mediante la norma que se acusa, se vulneran los artículos 113, 121 y 189 numerales 15 y 16 de la Constitución.

La Corte considera que no se violan los artículos 113 (funciones separadas de las diferentes ramas del Poder Público), 121 (las autoridades no pueden ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitu-

ción y la ley) y 189 numerales 15 y 16 (competencia del Presidente de la República para suprimir o fusionar entidades u organismos administrativos nacionales y modificar la estructura de los Ministerios, Departamentos Administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales, con sujeción a los principios y reglas generales que defina la ley), por las siguientes razones:

El Gobierno expidió el decreto del cual hace parte la norma acusada, con fundamento en las aludidas facultades extraordinarias, las cuales lo habilitaban para expedir normas con fuerza de ley, en relación con las materias a que se refiere el numeral 7 de artículo 150, que tratan de la determinación de la estructura de la administración nacional y de los diferentes organismos que la integran. Por consiguiente, es obvio que al dictar el referido decreto el Gobierno no actuó en uso de las atribuciones consagradas en los numerales 15 y 16 del artículo 189, las cuales son de naturaleza típicamente administrativa, puesto que se ejercen dentro del marco de la ley.

Si como quedó establecido antes, el Gobierno utilizó adecuadamente las facultades que le fueron concedidas, no existió el quebrantamiento de los artículos 113 y 121, pues no invadió la competencia del legislador.

3.3. Argumenta el demandante que la norma acusada es inconstitucional porque modifica disposiciones del Decreto 2141 de 1992, que reestructuró al ICA, pues siendo éste, un decreto de naturaleza especial, por haber sido dictado en uso de las facultades conferidas por el Constituyente mediante el artículo 20 transitorio de la Constitución Política, no podía ser modificado o derogado a través de un decreto ley, expedido en ejercicio de facultades extraordinarias.

Esta Corte considera que carece de sustento jurídico la afirmación del demandante, toda vez que la Constitución no ha establecido un valor normativo superior para los decretos dictados con fundamento en el artículo 20 transitorio de la Constitución; por consiguiente, pueden ser modificados o derogados por el legislador ordinario o por el legislador extraordinario.

Por todo lo expuesto, se declarará la exequibilidad de la norma acusada.

IV. DECISION

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

RESUELVE:

Es **EXEQUIBLE** el artículo 38 del Decreto 1279 del 22 de junio de 1994, “por el cual se reestructura el Ministerio de Agricultura y se dictan otras disposiciones”, por las razones que se consignan en la parte motiva.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase, insertese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO, Presidente

JORGE ARANGO MEJIA, Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL, Magistrado Ponente

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ, Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA, Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, Magistrado

FABIO MORON DIAZ, Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA, Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO, Secretaria General.

SENTENCIA No. C-266

de junio 22 de 1995

INICIATIVA LEGISLATIVA

En el proceso de formación de las leyes, tiene especial importancia la iniciativa, que corresponde a la facultad de presentar proyectos de ley ante las cámaras, con el efecto de que éstas deben darles curso. Cuando la Constitución establece las reglas de la iniciativa, señala cómo podrá comenzar el trámite de aprobación de una ley.

INICIATIVA POPULAR / PROYECTO DE LEY - Coadyuvancia del Gobierno / SENA - Reestructuración

Con fundamento en lo anterior, estima la Corte que no le asiste razón a la demandante, pues aunque el proyecto de ley, tuvo iniciativa popular, fue avalado en su debida oportunidad por el Gobierno Nacional a través del Ministro de Trabajo y Seguridad Social. Sobre el particular, debe afirmarse, que cuando la iniciativa, como en este caso, radica en forma exclusiva en cabeza del Gobierno, pero este no la ejerce -sino que, como en el asunto sub-examine lo hacen los ciudadanos en virtud de la iniciativa popular-, dicho formalismo queda convalidado con la circunstancia anotada, mediante la cual se encuentra acreditada la coadyuvancia y aquiescencia del Gobierno Nacional en lo que se refiere al trámite, discusión y aprobación del proyecto de ley.

Ref.: Proceso No. D - 720

Acción pública de inconstitucionalidad contra la Ley 119 de 1994.

Actora: Olivia Hernández Andrade.

Magistrado Sustanciador: Dr. HERNANDO HERRERA VERGARA

Santafé de Bogotá, D.C., Junio veintidos (22) de mil novecientos noventa y cinco (1995).

I. ANTECEDENTES

Procede la Corte Constitucional a resolver la demanda de inconstitucionalidad presentada por la ciudadana Olivia Hernández Andrade contra la Ley 119 de 1994, “por la cual se reestructura el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, se deroga el Decreto 2149 de 1992 y se dictan otras disposiciones”.

Al proveer sobre su admisión, el Magistrado Ponente ordenó que se fijara en lista el negocio en la Secretaría General, para efectos de asegurar la intervención ciudadana; se enviara copia de la demanda al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor, y se comunicara la iniciación del proceso al Secretario Jurídico de la Presidencia de la República, al Presidente del Congreso de la República, y al Ministro de Trabajo y Seguridad Social, a fin de que si lo estimaren oportuno, conceptuaran sobre la constitucionalidad de las normas acusadas.

II. TEXTO DE LAS NORMAS ACUSADAS

Se transcribe a continuación el texto de la ley demandada, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 41.216 del jueves nueve (9) de febrero de 1994.

“LEY NUMERO 119 DE 1994

(febrero 9)

Por la cual se reestructura el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, se deroga el Decreto 2149 de 1992 y se dictan otras disposiciones.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Capítulo I

NATURALEZA, MISION, OBJETIVOS Y FUNCIONES

Artículo 1º.- Naturaleza. *El Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, es un establecimiento público del orden nacional con personería jurídica, patrimonio propio e independiente, y autonomía administrativa, adscrito al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.*

Artículo 2º.- Misión. *El Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, está encargado de cumplir la función que corresponde al Estado de intervenir en el desarrollo social y técnico de los trabajadores colombianos; ofreciendo y ejecutando la formación profesional integral, para la incorporación y el desarrollo de las personas en actividades productivas que contribuyan al desarrollo social, económico y tecnológico del país.*

Artículo 3º.- Objetivos. *El Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, tendrá los siguientes objetivos:*

- 1. Dar formación profesional integral a los trabajadores de todas las actividades económicas, y a quienes sin serlo, requieran dicha formación, para aumentar por ese medio la productividad nacional y promover la expansión y el desarrollo económico y social armónico del país, bajo el concepto de equidad social redistributiva.*
- 2. Fortalecer los procesos de formación profesional integral que contribuyan al desarrollo comunitario a nivel urbano y rural, para su vinculación o promoción en actividades productivas de interés social y económico.*
- 3. Apropiar métodos, medios y estrategias dirigidos a la maximización de la cobertura y la calidad de la formación profesional integral.*
- 4. Participar en actividades de investigación y desarrollo tecnológico, ocupacional y social, que contribuyan a la actualización y mejoramiento de la formación profesional integral.*

5. *Propiciar las relaciones internacionales tendientes a la conformación y operación de un sistema regional de formación profesional integral dentro de las iniciativas de integración de los países de América Latina y El Caribe.*

6. *Actualizar, en forma permanente, los procesos y la infraestructura pedagógica, tecnológica y administrativa para responder con eficiencia y calidad a los cambios y exigencias de la demanda de formación profesional integral.*

Artículo 4º.- Funciones. *Son funciones del Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, las siguientes:*

1. *Impulsar la promoción social del trabajador, a través de su formación profesional integral, para hacer de él un ciudadano útil y responsable, poseedor de valores morales, éticos, culturales y ecológicos.*

2. *Velar por el mantenimiento de los mecanismos que aseguren el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias, relacionadas con el contrato de aprendizaje.*

3. *Organizar, desarrollar, administrar y ejecutar programas de formación profesional integral, en coordinación y en función de las necesidades sociales y del sector productivo.*

4. *Velar porque en los contenidos de los programas de formación profesional se mantenga la unidad técnica.*

5. *Crear y administrar un sistema de información sobre oferta y demanda laboral.*

6. *Adelantar programas de formación tecnológica y técnica profesional, en los términos previstos en las disposiciones legales respectivas.*

7. *Diseñar, promover y ejecutar programas de formación profesional integral para sectores desprotegidos de la población.*

8. *Dar capacitación en aspectos socio-empresariales a los productores y comunidades de sector informal urbano y rural.*

9. *Organizar programas de formación profesional integral para personas desempleadas y subempleadas y programas de readaptación profesional para personas discapacitadas.*

10. Expedir títulos y certificados de los programas y cursos que imparta o valide, dentro de los campos propios de la formación profesional integral, en los niveles que las disposiciones legales lo autoricen.

11. Desarrollar investigaciones que se relacionen con la organización del trabajo y el avance tecnológico del país, en función de los programas de formación profesional.

12. Asesorar al Ministerio del Trabajo y Seguridad Social en la realización de investigaciones sobre recursos humanos y en la elaboración y permanente actualización de la clasificación nacional de ocupaciones, que sirva de insumo a la planeación y elaboración de planes y programas de formación profesional integral.

13. Asesorar al Ministerio de Educación Nacional en el diseño de los programas de educación media técnica, para articularlos con la formación profesional integral.

14. Prestar servicios tecnológicos en función de la formación profesional integral, cuyos costos serán cubiertos plenamente por los beneficiarios, siempre y cuando no se afecte la prestación de los programas de formación profesional.

Artículo 5º.- Domicilio. El domicilio del SENA es la ciudad de Santafé de Bogotá, D.C., y podrá crear regionales en los lugares del país que requiera.

La jurisdicción de las regionales que se constituyan, no necesariamente deberá coincidir con la distribución general del territorio nacional. En todo caso, cada regional deberá estructurarse en tal forma que se facilite la prestación racional y oportuna de los servicios del SENA.

Capítulo II

DIRECCIÓN Y ADMINISTRACION

Artículo 6º.- Dirección y administración. La dirección y administración del SENA estarán a cargo del Consejo Directivo Nacional y del Director General.

Artículo 7º.- Consejo Directivo Nacional. El Consejo Directivo Nacional estará integrado por:

1. El Ministro de Trabajo y Seguridad Social, quien lo presidirá, o el Viceministro como su delegado.
2. El Ministro de Desarrollo Económico o el Viceministro de Industria, Comercio y Turismo como su delegado.
3. El Ministro de Educación Nacional o el Viceministro como su delegado.
4. Un representante de la Conferencia Episcopal.
5. Un representante de la Asociación Nacional de Industriales, -ANDI-.
6. Un representante de la Federación Nacional de Comerciantes, -FENALCO-.
7. Un representante de la Sociedad de Agricultores de Colombia, -SAC-.
8. Un representante de la Asociación Colombiana Popular de Industriales, -Acopi-.
9. Dos representantes de las confederaciones de trabajadores.
10. Un representante de las organizaciones campesinas.

Parágrafo 1º.- El Director General del SENA asistirá a las reuniones del Consejo Directivo Nacional con voz pero sin voto.

Parágrafo 2º.- Ninguna de las personas naturales que integran el Consejo Directivo Nacional podrá tener vinculación laboral o contractual con el SENA.

Artículo 8º.- Designación de los miembros del Consejo Directivo Nacional. Los miembros que representan a los sectores diferentes al Gobierno Nacional en el Consejo Directivo Nacional, serán designados para períodos de dos años, así:

- 1. Los representantes de ANDI, Fenalco, SAC y Acopi, por las directivas nacionales de cada gremio.*
- 2. El representante de la conferencia episcopal por el mismo organismo.*
- 3. Los representantes de los trabajadores uno por cada una de las confederaciones que acrediten ante el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, tener el mayor número de trabajadores afiliados.*
- 4. El representante de las organizaciones campesinas, por la organización que acredite el mayor número de afiliados.*

Parágrafo.- *Cada miembro del Consejo Directivo Nacional tendrá un suplente que lo representará en sus ausencias temporales o definitivas y será designado para el mismo período y de igual forma que el principal.*

Si al vencimiento del período correspondiente los representantes a los cuales hace referencia el presente artículo no son reelegidos o reemplazados, continuarán los anteriores en interinidad hasta cuando se produzca la designación. Una vez producida ésta en propiedad, ella se entenderá efectuada para el resto del período.

Artículo 9º. Reuniones del Consejo Directivo. *El Consejo Directivo Nacional se reunirá ordinariamente por lo menos una vez al mes, o por citación de su presidente, de seis (6) de sus miembros u del director general.*

Artículo 10.- Funciones del Consejo Directivo Nacional. *Son funciones del Consejo Directivo Nacional:*

- 1. Definir y formular la política general y los planes y programas de la entidad.*
- 2. Elegir vicepresidente del Consejo para períodos de un (1) año.*
- 3. Adoptar los estatutos internos de la entidad y cualquier reforma que a ellos se introduzca y someterlos a la aprobación del Gobierno Nacional, cuando a ello haya lugar.*

4. *Adoptar el estatuto de la formación profesional integral, teniendo en cuenta las recomendaciones del consejo nacional de formación profesional integral.*

5. *Reglamentar el Comité Nacional de Formación Profesional Integral.*

6. *Reglamentar los comités técnicos de centro.*

7. *Orientar el funcionamiento general de la entidad, verificar su conformidad con la política adoptada y crear los mecanismos necesarios para el logro de su misión.*

8. *Determinar la organización interna de la entidad y la creación de los cargos de la dirección general y las regionales.*

9. *Autorizar las propuestas del director general sobre las siguientes materias:*

a) *Los sistemas o normas para la selección, orientación, promoción y formación profesional integral de los trabajadores alumnos;*

b) *La creación, integración o supresión de unidades regionales, seccionales, zonas y centros, de acuerdo con las necesidades de la formación profesional.*

c) *La determinación, adopción y modificación de la planta de personal, señalando su nomenclatura y adopción del manual de funciones de los empleos.*

d) *El sistema de escalafón de los funcionarios.*

e) *El presupuesto anual de la entidad y los acuerdos de gastos.*

f) *La relación de oficios que requieran formación profesional metódica y completa y que, por consiguiente, serán materia de contrato de aprendizaje, así como regular la aplicación de éste, sus modalidades y características.*

g) *Los planes y programas de capacitación, actualización y de becas para los alumnos.*

h) *Los programas y convenios de cooperación técnica nacional e internacional, e*

i) Las comisiones al exterior de los funcionarios del SENA y los miembros de los consejos y los comités, de acuerdo con las disposiciones legales y reglamentarias.

10. Proponer candidatos entre personas vinculadas al SENA, para llevar la representación del país en eventos internacionales del formación profesional.

11. Solicitar la contratación de labores de control de gestión o de control interno cuando lo considere necesario.

12. Evaluar anualmente el cumplimiento de las metas administrativas, financieras y operacionales.

13. Revisar periódicamente y aprobar la oferta de los programas de formación profesional integral, según las necesidades detectadas en el sector externo.

14. Adoptar su propio reglamento.

15. Definir los porcentajes que las regionales deberán transferir a la dirección general, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 33 de esta ley.

16. Las demás que señale la ley.

Parágrafo.- *El Consejo Directivo Nacional podrá delegar en el Director General y en los consejos regionales las funciones que estime convenientes.*

Artículo 11.- Director General. *El Director General es agente del Presidente de la República, de su libre nombramiento y remoción, y representante legal de la entidad.*

Artículo 12.- Requisitos del Director General. *Para ser nombrado Director General del SENA se requiere poseer título profesional universitario y acreditar experiencia mínima de cinco (5) años en cargos de nivel directivo, en áreas relacionadas con gerencia pública, administrativa, educativa, de formación profesional, o desarrollo tecnológico.*

Artículo 13.- Funciones del Director General. *Son funciones del Director General:*

- 1. Preparar los planes y programas operativos y de formación profesional integral y presentarlos al consejo directivo nacional para su aprobación.*
- 2. Ejecutar, supervisar y evaluar los planes y programas aprobados por el Consejo Directivo Nacional.*
- 3. Dirigir, coordinar y controlar al personal de la entidad.*
- 4. Dirigir, coordinar y controlar las funciones administrativas y técnicas de los proyectos operativos.*
- 5. Dictar los actos administrativos, realizar las operaciones y celebrar los contratos necesarios para la gestión administrativa con miras al cumplimiento de la misión de la entidad.*
- 6. Presentar el presupuesto de la entidad, para la aprobación del Consejo Directivo Nacional, y vigilar y controlar su ejecución.*
- 7. Someter a la consideración del Consejo Directivo Nacional los asuntos de su competencia.*
- 8. Nombrar, contratar y remover al personal del SENA, de conformidad con las disposiciones vigentes.*
- 9. Contratar expertos nacionales o extranjeros cuyos conocimientos o experiencia se requieran para adelantar programas o proyectos específicos de interés para el desarrollo del SENA, cuando no exista disponibilidad de aquellos en la entidad.*
- 10. Presentar un informe anual al Presidente de la República, por intermedio del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, y al Consejo Directivo Nacional.*
- 11. Determinar, con antelación de por lo menos un mes, las fechas de iniciación de los programas de formación profesional.*
- 12. Dentro de la cuota de aprendices, y siguiendo los lineamientos del Consejo Directivo Nacional, concertar con los empleadores las especialidades, en las cuales éstos deban contratar.*

13. *Imponer a los empleadores que no mantengan el número de aprendices que les corresponda, o no hubieren suscrito los contratos respectivos al iniciarse cada período de enseñanza, multas mensuales hasta por un salario mínimo mensual legal, por cada aprendiz. En firme los actos administrativos correspondientes, prestarán mérito ejecutivo.*

14. *Previo concepto favorable del Consejo Directivo Nacional, celebrar los convenios de cooperación técnica nacional e internacional.*

15. *Previo el concepto del Comité Nacional de Formación Profesional, adoptar o adecuar los programas de formación profesional integral, así como los programas de capacitación para los instructores.*

16. *Las demás que le señalen la ley o los estatutos que, refiriéndose al funcionamiento general de la institución, no estén atribuidas a otra autoridad.*

Parágrafo.- *El Director General podrá delegar las funciones propias de su cargo, de conformidad con las disposiciones que para el efecto dicte el Consejo Directivo Nacional.*

Artículo 14. Comité Nacional de Formación Profesional Integral. *Créase el comité nacional de formación profesional integral, encargado de asesorar al comité directivo nacional y al director general en lo concerniente a la actualización de la formación profesional integral, el tipo de especialidades, programas, contenidos y métodos, buscando mantener la unidad técnica, elevar la calidad de la formación profesional integral y promover el desarrollo productivo y de los recursos humanos del país.*

El estatuto interno reglamentará su composición, operación y funciones. Este comité estará integrado por funcionarios de la entidad, pudiéndose incluir expertos externos.

Capítulo III

ORGANIZACION REGIONAL

Artículo 15. Regionales. *Con el objeto de facilitar la prestación de los servicios en todo el territorio nacional, el SENA contará con regionales*

según disponga la estructura orgánica de la entidad, racionalizando los esfuerzos para la prestación del servicio y atendiendo a criterios de unidades regionales, geográficas, sociales, económicas y culturales.

Parágrafo.- *En ningún caso podrán crearse regionales cuyos ingresos proyectados sean inferiores al 1% del total de los ingresos ordinarios de la entidad. Se entiende por ingresos ordinarios los provenientes de los aportes previstos en el numeral 4º del artículo 30 de la presente ley.*

Artículo 16.- Dirección y administración regional. *La dirección y administración de las regionales de la entidad estará a cargo de un consejo regional y un director regional.*

Artículo. 17.- Consejos regionales. *Los consejos regionales estarán integrados por representantes de las mismas entidades y organizaciones que conforman el consejo directivo nacional, establecidos en la región, en igual proporción, designación y período.*

Parágrafo 1º.- *El Director Regional asistirá a las sesiones del Consejo Regional, con voz pero sin voto.*

Parágrafo 2º.- *Ninguna de las personas naturales que integran el Consejo Directivo Regional podrá tener vinculación laboral o contractual alguna con el SENA.*

Artículo 18- Reuniones de los consejos regionales. *Los consejos regionales se reunirán en la misma forma y periodicidad del Consejo Directivo Nacional.*

Artículo 19.- Funciones de los consejos regionales. *Son funciones de los consejos regionales:*

1. Aprobar los planes y programas de la regional, acordes con los planes y programas nacionales de la institución, oído el concepto de los comités técnicos de centro.

2. Presentar al director general una terna para el nombramiento del director regional.

3. Elegir al presidente y al vicepresidente del consejo para períodos de un año.

4. *Asesorar al Consejo Directivo Nacional, al director general y al director regional en los estudios sobre recursos humanos y necesidades de formación profesional de la regional, en la programación de los centros de formación profesional.*

5. *Promover los servicios del SENA ante los sectores económicos y laborales que representan y coadyuvar la realización de los fines que persigue.*

6. *Proponer al Consejo Directivo Nacional la apertura de especialidades, de acuerdo con las necesidades sociales y empresariales de la región.*

7. *Estudiar y revisar los proyectos de presupuesto de la regional y formular al director regional, las recomendaciones que estime convenientes.*

8. *Velar, dentro del territorio de su jurisdicción, por la correcta ejecución presupuestal y proponer los ajustes que estime necesarios, para lo cual los funcionarios del SENA que tengan asignada la responsabilidad de este manejo le rendirán informes trimestrales o con la periodicidad que el consejo estime indispensable.*

9. *Estudiar los informes anuales u ocasionales que sobre la marcha de la institución debe rendir el director regional y presente a éste y al director general las observaciones a que haya lugar.*

10. *Dictar su propio reglamento.*

11. *Las demás que le delegue el Consejo Directivo Nacional.*

Artículo 20.- Directores regionales. *Las regionales estarán administradas por un director regional, que será representante del director general, de su libre nombramiento y remoción, y tendrá la responsabilidad de coordinar, administrar y velar por la ejecución de las actividades del SENA dentro de su jurisdicción.*

Artículo 21.- Selección y requisitos de los directores regionales. *Los directores regionales serán seleccionados de temas que le presenten al director general, los consejos regionales respectivos.*

Para ser nombrado director regional, se requiere poseer título profesional universitario, acreditar una experiencia mínima de tres (3) años en cargos de nivel directivo, en áreas relacionadas con la gerencia administrativa, educativa, de formación profesional o desarrollo tecnológico y estar vinculado a la región.

Artículo 22.- Comités técnicos de centro. *Cada centro del SENA contará con la asesoría de un comité técnico de centro, del cual formarán parte un representante del Gobierno Nacional, departamental o municipal, dependiendo de la cobertura y características del centro, así como empresarios, trabajadores, universidades, investigadores y especialistas en el subsector, preferiblemente domiciliados en la misma región. El Consejo Directivo Nacional del SENA reglamentará la conformación y funcionamiento de los comités técnicos de centro.*

Parágrafo.- *Previo aprobación del Consejo Directivo Nacional, se podrán constituir comités técnicos de centro para asesorar a más de un centro. Para ello se tendrán en cuenta los intereses del respectivo sector económico, de la comunidad o de la región correspondiente. En tal evento podrán constituirse subcomités técnicos que faciliten el cumplimiento de la función de los comités.*

Artículo 23.- Administración de los centros. *Los jefes del centro del SENA serán designados de ternas que presente el comité técnico del respectivo centro, al director general.*

El comité técnico contemplará la participación de funcionarios del SENA en la conformación de las ternas a que se refiere este artículo.

Artículo 24.- Funciones de los Comités Técnicos de Centro. *Son funciones de los Comités Técnicos de Centro las siguientes:*

1. Autorizar anualmente el plan del centro, el que debe estar enmarcado en términos de orientación y presupuesto, dentro de las políticas que determinen la dirección general y la regional respectiva.

2. Recomendar al Comité Nacional de Formación Profesional y al Director General los programas de formación y desarrollo tecnológico, y de información para el empleo que deban ser incluidos en los planes de centro.

3. *Orientar la ejecución del gasto del centro, dentro de las definiciones de política institucional, una vez se le haya asignado el presupuesto.*
4. *Revisar periódicamente y recomendar, cuando ello proceda, modificaciones o ajustes a los diseños técnicos pedagógicos y a los correspondientes programas de formación.*
5. *Autorizar las solicitudes que le formule el Jefe del Centro sobre distribución y modificaciones del presupuesto anual y del respectivo centro y efectuar su evaluación y seguimiento.*
6. *Recomendar el tipo de equipos, materiales, dotaciones y recursos que en su concepto deban ser utilizados por el Centro.*
7. *Evaluar periódicamente el funcionamiento del centro y formular las recomendaciones que considere pertinentes para el logro de sus metas.*
8. *Presentar, por lo menos anualmente, un informe evaluativo del centro al Consejo Regional.*
9. *Las demás funciones que le sean asignadas por el Consejo Directivo Nacional.*

Artículo 25.- Criterio para acciones de desarrollo tecnológico. *Toda acción de desarrollo tecnológico deberá estar íntimamente ligada al fortalecimiento de los programas de formación profesional integral.*

Capítulo IV

PLANEACION Y CONTROL

Artículo 26.- Planeación.- *La planeación será descentralizada, en coherencia con las demandas locales y subsectoriales y las políticas nacionales y regionales de los Consejos Directivos.*

Artículo 27.- Evaluación de resultados. *El SENA en cumplimiento de su misión, incluirá en sus planes, programas y proyectos metas específicas, índices de gestión y de eficiencia, así como las demás herramientas de evaluación que se consideren pertinentes.*

Artículo 28.- Control interno.- El SENA mantendrá un sistema de control interno y diseñará los métodos y procedimientos necesarios para garantizar que todas las actividades de la entidad, así como el ejercicio de las funciones a cargo de sus servidores, se realicen de conformidad con las normas constitucionales y legales y con sujeción a estrictos criterios de moralidad, eficacia, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

Artículo 29.- Control Fiscal.- El control fiscal del SENA será ejercido por la Contraloría General de la República, en los términos que señalen la Constitución y la ley.

Capítulo V

PATRIMONIO Y FINANCIACION

Artículo 30.- Patrimonio. El patrimonio del SENA está conformado por:

1. Los bienes que actualmente posee y los que reciba o adquiera a cualquier título.

2. Los ingresos generados en la venta de productos y servicios como resultado de acciones de formación profesional integral y desarrollo tecnológico.

3. Las donaciones y contribuciones de terceros y las asignaciones por ley de bienes y recursos.

4. Los aportes de los empleadores para la inversión en el desarrollo social y técnico de los trabajadores, recaudados por las cajas de compensación familiar o directamente por el SENA, así:

a) El aporte mensual del medio por ciento (1/2%) que sobre los salarios y jornales deben efectuar la Nación y las entidades territoriales, dentro de los primeros diez (10) días de cada mes, y

b) El aporte del dos por ciento (2%) que dentro de los diez (10) primeros días de cada mes deben hacer los empleadores particulares, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del

Estado y las sociedades de economía mixta, sobre los pagos que efectúen como retribución por concepto de salarios

5.- Las sumas provenientes de las sanciones que imponga el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social por violaciones a las normas de Código Sustantivo del Trabajo y demás disposiciones que lo adicionen o reformen, así como las impuestas por el SENA.

Artículo 31.- Giro de aportes.- *Los recaudos captados por las Cajas de Compensación Familiar y la Caja Agraria serán girados al SENA, así:*

- 1. Lo recaudado dentro de los primeros diez (10) días de cada mes, a más tardar el día 20 calendario del mismo mes.*
- 2. Lo recaudado entre el día once (11) y el último día del mes, dentro de los primeros diez (10) días calendario del mes siguiente.*

Vencidos estos términos, se causarán intereses sobre el valor del respectivo recaudo, a la tasa moratoria que certifique la Superintendencia Bancaria.

Artículo 32.- Asignación de recursos. *El SENA acopiará la totalidad de los recursos de la entidad para destinarlos al desarrollo de sus objetivos y funciones, en cumplimiento estricto de su misión de formación profesional integral.*

Artículo 33.- Distribución de los recursos regionales. *Cada regional financieramente autosuficiente aplicará a la realización de la misión hasta un 70% de sus recaudos. Por su parte, las demás regionales aplicarán al mismo objetivo hasta un 80% de sus recaudos. Los remanentes deberán ser consignados en cuenta de destinación específica en la Dirección General y se destinarán a:*

a) El sostenimiento de la Dirección General, y

b) Apoyar o financiar los programas de formación profesional que deban ejecutarse en regiones y sectores con ingresos insuficientes para la realización de los mismos.

Parágrafo.- El Consejo Directivo Nacional definirá los criterios para identificar las regionales autosuficientes y las que no lo sean y revisará cuando lo estime conveniente los porcentajes referidos dentro del rango previsto en el presente artículo. Para tal efecto, el Consejo Directivo Nacional tendrá en cuenta la estructura del mercado del trabajo, las necesidades regionales insatisfechas, el concepto de los Consejos Regionales y la ejecución real del presupuesto.

Artículo 34.- Certificación sobre pago de aportes. Con destino a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales y para la aceptación de la deducción por concepto de salarios, el SENA expedirá un paz y salvo a los empleadores que a la fecha del mismo y en todas las vigencias, hubieren cumplido cabalmente con la obligación de efectuar sus aportes a la entidad, especificando el monto de las sumas pagadas.

Igualmente, expedirá certificaciones para efecto de las exoneraciones, de impuestos de que trata la Ley 6 de 1992 .

Parágrafo.- Los ordenadores del gasto de las entidades del sector público que, sin justa causa no dispongan el pago oportuno de los aportes previstos en el artículo 28 de la presente ley, incurrirán en causal de mala conducta que será sancionada con arreglo al régimen disciplinario vigente.

Capítulo VI

COOPERACION TECNICA

Artículo 35.- Solicitud y oferta de cooperación técnica internacional. El SENA gestionará cooperación técnica ante los organismos internacionales especializados y los gobiernos o entidades privadas que tengan experiencia en los campos propios de su especialidad.

Igualmente, el SENA podrá brindar cooperación técnica a otros países en acciones propias de su misión.

Artículo 36.- Cooperación técnica nacional. El Director General del SENA, previo concepto favorable del Consejo Directivo Nacional podrá suscribir convenios de cooperación técnica con organismos nacionales públicos y privados.

Capítulo VII

DISPOSICIONES LABORALES

Artículo 37.- Régimen laboral.- *Los servidores vinculados al SENA son empleados públicos o trabajadores oficiales.*

El estatuto de la entidad determinará los cargos que serán desempeñados por trabajadores oficiales, y los de carrera administrativa, sin perjuicio de las normas vigentes.

Artículo 38.- Estudio sobre planta de personal-transitorio. *El Consejo Directivo Nacional seleccionará una entidad especializada de reconocida idoneidad y experiencia, y autorizará al Director General para contratar con ella: primero: el estudio y análisis de la planta de personal que deberá tener el SENA para desarrollar su misión, conforme a los mecanismos de administración previstos en al presente ley, las necesidades sociales y del sector productivo; y segundo: la valoración de las capacidades y conocimientos del personal que presta sus servicios a la entidad. Este análisis deberá elaborarse en un plazo máximo de ocho (8) meses a partir de la celebración del contrato.*

El Consejo Directivo Nacional fijará los criterios para la realización del estudio, análisis y valoración a que se refiere el presente artículo. Para este efecto, tendrá en cuenta los conceptos de la Comisión Asesora de que trata el artículo 40 de esta ley.

Artículo. 39.- Determinación de la planta de personal -transitorio.- *Dentro de los seis (6) meses siguientes al término del estudio previsto en el artículo anterior, el Consejo Directivo Nacional determinará la nueva planta de personal.*

Artículo 40.- Comisión asesora -transitorio.- *Durante el proceso de reestructuración de la entidad y hasta la incorporación en la planta de personal, el Consejo Directivo Nacional tendrá en cuenta los conceptos de una comisión asesora representativa de los trabajadores de la entidad, que se crea por el presente artículo, y que estará conformada así: dos (2) representantes de Sindesena, uno (1) de Sintrasena y dos (2) elegidos por los funcionarios del SENA no sindicalizados. El Consejo Directivo Nacional reglamentará esta elección.*

Artículo 41.- Incorporación en la nueva planta -transitorio-. El Director General del SENA procederá a incorporar en los cargos de la nueva planta de personal, dentro de los seis (6) meses siguientes a su adopción, a las personas que actualmente laboran en la entidad, que de acuerdo con el estudio previsto en el artículo, cumplan con las capacidades y conocimientos exigidos.

No obstante, dentro del mismo término, el Consejo Directivo Nacional establecerá y reglamentará los casos y circunstancias en que los actuales funcionarios del SENA deban ser incorporados a la planta aunque no cumplan la totalidad de los requisitos exigidos para los nuevos cargos, sin detrimento de sus actuales condiciones laborales.

Artículo 42.- Prioridades y comisiones de estudio -transitorio-. Para la incorporación de los funcionarios en la nueva planta de personal, el SENA dará prioridad a procesos de recalificación, reubicación y reconversión del personal vinculado, cuando esto sea pertinente, de conformidad con lo establecido en los artículos 38, 39, 40 y 41 de la presente ley.

El Consejo Directivo Nacional establecerá un sistema de comisiones de estudio que facilite los procesos a que se refiere el presente artículo.

Artículo 43.- Régimen salarial. El Gobierno Nacional, dentro de las facultades previstas en la Ley 4a. de 1992 para efectos del régimen salarial y prestacional, tendrá en cuenta en relación con los empleados públicos del SENA, el escalafón y el estatuto de la entidad, así como los criterios que para este efecto le presente el Consejo Directivo Nacional, antes del 15 de diciembre de cada año.

El Gobierno Nacional, de acuerdo con el artículo 6º de la Ley 4a. de 1992, podrá delegar esta facultad en el director general del SENA.

Artículo 44.- Capacitación-. El SENA creará y mantendrá un sistema de capacitación y actualización permanente para los instructores y demás grupos ocupacionales de la entidad, que reglamentará el Consejo Directivo Nacional.

Artículo 45.- Derechos y beneficios. Continuarán vigentes todos los derechos de los empleados públicos derivados de las relaciones laborales actualmente existentes en el SENA, los que no podrán ser desconocidos ni afectados.

Los beneficios vigentes tales como el fondo nacional de vivienda, el servicio médico asistencial u el auxilio educativo, entre otros, podrán ser revisados por los órganos competentes del SENA sujetándose a las normas que los rigen.

Los derechos y beneficios de los trabajadores oficiales vinculados al SENA, continuarán rigiéndose por las convenciones colectivas o laudos arbitrales y las disposiciones laborales vigentes.

Artículo 46.- Pensiones anticipadas-transitorio.- *Los funcionarios del SENA tendrán derecho a un sistema de pensiones anticipadas así:*

1. A partir de enero 1º de 1995 tendrán derecho a la pensión de jubilación, aquellos funcionarios que acrediten estar en condiciones de cumplir los requisitos de edad y tiempo de servicio entre dicha fecha y el 31 de diciembre de 1996.

2. A partir de enero 1º de 1997 tendrán derecho a la pensión de jubilación, aquellos funcionarios que acrediten estar en condiciones de cumplir los requisitos de edad y tiempo de servicio entre dicha fecha y el 31 de diciembre de 1998.

Capítulo VIII

DISPOSICIONES VARIAS

Artículo 47.- Normas de ciencia y tecnología-transitorio.- *El Gobierno Nacional, en desarrollo de la Ley 29 de 1990 y los Decretos 393, 585 y 591 de 1991, actualmente vigentes, podrá reglamentar dichas normas en lo pertinente al SENA, sin perjuicio de lo establecido en la presente ley. Para tal efecto, tendrá en cuenta las recomendaciones de una comisión asesora que se crea por la presente ley, conformada así: un senador y un representante designados por las mesas directivas de cada cámara un representante de las centrales obreras, uno de Sindesena y uno de Sintrasena; cuatro representantes del Consejo Gremial Nacional y el vocero de la presente ley ante el Congreso de la República.*

Esta comisión asesora tendrá un plazo de noventa (90) días para presentar sus recomendaciones al Gobierno Nacional.

Artículo 48.- Revisión de las especialidades de formación profesional. *El Consejo Directivo Nacional, previa las recomendaciones del Comité Nacional de Formación Profesional y de los Consejos Regionales, determinará anualmente las especialidades en las cuales el SENA ofrecerá programas de formación profesional integral, considerando entre otros criterios, la demanda del sector productivo y social, la oferta existente y los requerimientos de calidad.*

Artículo 49.- Derechos pecuniarios. *La formación profesional en el SENA será gratuita en todas sus modalidades. Para la realización de acciones de formación profesional especializada solicitadas por personas jurídicas, el Consejo Directivo Nacional podrá determinar su realización gratuita, o mediante convenios de cooperación, o estableciendo un costo por los servicios prestados.*

Artículo 50.- Educación formal. *El Gobierno Nacional podrá señalar los requisitos necesarios para que los egresados del SENA puedan ingresar a los programas de educación superior.*

Artículo 51.- Vigencia y derogatoria.- *La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en especial el Decreto 2149 de 1992; el artículo 16 y lo pertinente al SENA de los artículos 18 y 19 de la Ley 55 de 1985”.*

III. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA

Considera la actora que la Ley 119 de 1994 vulnera los artículos 154, 155, 159 numeral 7º y 189 numeral 11 de la Constitución Política, por vicios de procedimiento en su formación.

En primer lugar, destaca que desde su creación, el SENA ha sido un establecimiento público del orden nacional, razón por la cual el trámite legislativo que debió seguirse para la expedición de la ley que lo reestructuraba, es el previsto en el artículo 154 de la Carta Política, específicamente cuando dispone que “...sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales ...7... del artículo 150...”.

A juicio de la actora, la reforma o reestructuración de una entidad descentralizada debe realizarse siempre a iniciativa del Ejecutivo, y si no

es así, para que se ajuste a la Constitución, el Gobierno debe coadyuvar el proyecto antes de la aprobación en las plenarios.

Indica que el proyecto de ley fue presentado recurriendo al mecanismo de la iniciativa popular, la cual no era procedente según lo dicho, y porque además, aún no se había expedido la Ley Estatutaria que reglamentaba lo relativo a la participación ciudadana.

Así mismo, sostiene que el proyecto 297 de 1993-Senado, no cumplió ni siquiera con el requisito del número de ciudadanos igual o superior al 5% del censo electoral existente, previsto en el artículo 155 de la Constitución Política.

Concluye la actora, que el proyecto de ley para la reestructuración del Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA-, no podía ser presentado mediante el mecanismo de iniciativa popular, por cuanto:

a) la materia objeto del mismo era de iniciativa exclusiva del Gobierno por mandato del artículo 154 de la Carta Política;

b) no se había expedido la Ley Estatutaria que reglamentara la materia, y

c) el proyecto no reunió el número mínimo de ciudadanos requerido, ni se le dió el trámite previsto en el artículo 163 de la Carta.

IV. PRUEBAS DECRETADAS POR LA CORTE

Al admitirse la demanda, mediante auto del 20 de septiembre de 1994, se ordenó oficiar a las Secretarías Generales de Senado y Cámara para que remitieran a la Corte copia auténtica del expediente legislativo del proyecto de ley que se convirtió en Ley 119 de 1994, y para que certificaran concretamente, de quién fue la iniciativa, cómo se tramitó y, en caso de que se tratara de una iniciativa popular, cuál había sido el número de firmas que respaldó el proyecto.

El 27 del mismo mes, la Secretaría General de la Corte envió el expediente al despacho del Magistrado Sustanciador, informando que "con respecto a las pruebas solicitadas por esta Secretaría mediante oficio número P-260 y P-261 de fecha 21 de septiembre del año en curso, fueron recibidas las siguientes:

Oficio SG-1162, suscrito por el señor Diego Vivas Tafur, Secretario General de la Cámara de Representantes, con el cual hace llegar a esta Corporación, las Gacetas del Congreso N° 369, 444 de 1993 y 9 bis de 1994.

Con respecto a las pruebas solicitadas al señor Pedro Pumarejo Vega, Secretario General del Senado de la República, no han sido recibidas en esta Secretaría”.

El 28 de septiembre, el Despacho dictó otro auto con el objeto de recaudar las pruebas solicitadas al Senado. El 3 de octubre, la Secretaría General de la Corte informó que había recibido el “oficio SG-647, suscrito por el señor Pedro Pumarejo Vega, Secretario General del Senado de la República con el cual hace llegar a esta Corporación las Gacetas del Congreso N° 75, 146, 184 y 217 de 1993, así como el ejemplar N° 9 bis de 1994”.

El Senado certificó igualmente, que “este proyecto fue de iniciativa popular, respaldado por un millón de firmas”.

V. INTERVENCION DE AUTORIDAD PUBLICA

Dentro del término de fijación en lista, la ciudadana Nuri Torres de Montealegre, actuando en representación del Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA-, presentó ante la Secretaría General de la Corte Constitucional, un escrito defendiendo la constitucionalidad de la ley acusada.

Manifiesta que le asiste razón a la demandante, pero sólo parcialmente, al afirmar que la Ley 119 de 1994 se originó en una iniciativa popular, pues en su criterio es indudable que de lo presentado al Congreso, sólo quedó la iniciativa.

Señala que el proyecto presentado por el pueblo, era sólo la decisión de derogar una disposición y de revivir la normatividad anterior. En cambio, la Ley 119 de 1994 contiene la norma orgánica del SENA.

Ahora bien -continúa-, aunque la idea de un grupo de ciudadanos fue modificar la norma orgánica del SENA, el texto definitivo no llegó a ser el planteado por ellos, sino aquél que elaboraron el Gobierno Nacional,

representantes de los trabajadores, de los gremios sectoriales de la producción y del Congreso de la República.

Adicionalmente, asegura que el Gobierno, por intermedio del Ministro del Trabajo y Seguridad Social, sí avaló la iniciativa. También lo hizo a través del mensaje de urgencia enviado por el Presidente de la República el 7 de diciembre de 1993.

En tal virtud, solicita a esta Corporación, que si sus argumentos no son suficientes para probar la exequibilidad de la ley, se estime que en la iniciación del trámite se presentó un simple vicio de procedimiento, que es subsanable conforme a lo dispuesto en el artículo 45 del Decreto 2067 de 1991, en consideración a que se está frente a una ley expedida con amplísima participación de todos los sectores interesados en el futuro del SENA.

Anexos al escrito suscrito por la representante del SENA, se encuentran: una comunicación dirigida a la Corte Constitucional por la Ministra del Trabajo y Seguridad Social, en la que "reitera... la voluntad expresada durante el trámite en el Congreso de la República del proyecto que concluyó con la adopción de la Ley 119 de 1994 por los doctores César Gaviria Trujillo y Luis Fernando Ramírez Acuña, entonces Presidente de la República y Ministro de Trabajo y Seguridad Social respectivamente, de acoger como suya tal iniciativa interviniendo directamente en la formación de la mencionada ley...", así como fotocopia auténtica de la solicitud de adoptar el procedimiento de urgencia con respecto al proyecto de ley por el cual se reestructura el SENA, enviado por el Presidente de la República al Presidente de la Cámara de Representantes, el 7 de diciembre de 1993.

VI. INTERVENCION CIUDADANA

La ciudadana Clara Saavedra Salazar, también oportunamente, solicita a la CORTE declarar ajustada a la Constitución la Ley 119/94.

Señala que la Ley bajo examen, no está referida a la determinación o modificación de la estructura de la administración nacional, sino que se trata más bien, de una política de relocalización del ejercicio de una función, cual es la formación profesional en desarrollo de la política social del Gobierno.

Por otra parte, anota, es evidente que el Gobierno sí avaló la iniciativa, por las siguientes razones: a) participó “en franco espíritu de diálogo, respeto y colaboración”, b) el Presidente César Gaviria Trujillo solicitó adoptar el procedimiento señalado en el artículo 163 de la Constitución Política y, c) porque este último expresó su complacencia al proyecto de ley, sancionándolo. Por ello, concluye, el proyecto de no haber sido prohijado por el Gobierno, hubiera sido devuelto con objeciones.

VII. CONCEPTO DEL VICEPROCURADOR GENERAL DE LA NACION

Habiéndose declarado impedido para conceptuar el señor Procurador General de la Nación, doctor Orlando Vásquez Velásquez, por haber sido Senador de la República en el momento en que fue aprobada la Ley 119 de 1994, la Sala Plena de la Corporación, mediante auto del 24 de noviembre de 1994, aceptó el impedimento y ordenó dar traslado del expediente al señor Viceprocurador General, quien emitió el concepto de rigor el 8 de febrero de 1995, mediante oficio número 571, solicitando declarar ajustada al ordenamiento constitucional, la ley acusada.

Inicialmente, expresa el representante del Ministerio Público, que se debe entender por el término “iniciativa”, según la Sentencia N° 103 de 1989 emanada de la H. Corte Suprema de Justicia, “aquella propuesta que tiene virtualidad suficiente para llegar a ser, previo el trámite fijado en la Carta Política, ley de la República y sin la cual no es posible dar válidamente rituación a ningún proyecto...” y que, cuando el Congreso desarrolló el contenido del artículo 154 constitucional, en el 142 de la Ley 5ª de 1992, entendió la *iniciativa gubernamental* como la función de impulsar el proceso de formación de las leyes, no sólo desde un comienzo, sino también en un momento posterior.

Acerca del trámite de la Ley 119 de 1994, manifiesta el concepto vicefiscal, que el proyecto de origen popular no tenía por finalidad reestructurar el SENA, sino derogar el Decreto 2149 de 1992 y revivir la legislación anterior.

Además, resalta, se presentó la coadyuvancia del Gobierno antes de la aprobación del proyecto en la plenaria del Senado, no en relación con la iniciativa presentada por el pueblo, sino respecto de la propuesta del Congreso sobre la modernización del SENA.

Por lo anterior, concluye que la propuesta del Congreso consistente en modernizar al SENA fue coadyuvada por el Gobierno, cumpliéndose de esa forma el supuesto de hecho del párrafo del artículo 142 de la Ley 5a. de 1992.

Y agrega finalmente, que en torno a la inquietud expresada por el actor, relativa a que la coadyuvancia al proyecto de ley debió provenir conjuntamente del Ministro de Trabajo y Seguridad Social y del Presidente de la República, cree que se encuentra suficientemente aclarada por el artículo 208 constitucional, según el cual, los ministros en relación con el Congreso son voceros del Gobierno.

VIII. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Primera. Competencia

En virtud de lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4o. de la Carta Política, la Corte Constitucional es competente para decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad formulada contra la Ley 119 de 1994.

Segunda. El problema jurídico y el contenido de la Ley 119 de 1994

Señala el actor o la actora, que la Ley 119 de 1994 se encuentra afectada de inconstitucionalidad, pues en su sentir se tramitó y aprobó en el Congreso de la República sin contar con la iniciativa ni la coadyuvancia del Gobierno Nacional, requisito que para el caso era indispensable, puesto que el proyecto se refería a la reestructuración de un organismo nacional, como lo es el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA.

Corresponde entonces a la Corte, determinar si existe vicio de procedimiento alguno en la presentación, tramitación y aprobación de la citada ley.

En forma preliminar, se debe señalar que la Ley 119 de 1994, tiene por objeto reestructurar el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA - establecimiento público del orden nacional, según su artículo 1º.

La ley bajo examen, observa la Corte, no está referida a la determinación o modificación de la estructura de la administración nacional, sino

que se trató de una política de relocalización del ejercicio de una función, cual es la formación profesional en desarrollo de la política social del Gobierno.

Tercera. La iniciativa exclusiva del Gobierno

En el proceso de formación de las leyes, tiene especial importancia la **iniciativa**, que corresponde a la facultad de presentar proyectos de ley ante las Cámaras, con el efecto de que éstas deben darles curso. Cuando la Constitución establece las reglas de la iniciativa, señala cómo podrá comenzar el trámite de aprobación de una ley.

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

No obstante lo anterior, en la Carta Política se consagran excepciones en cuanto a la presentación de proyectos de ley que se refieren a los asuntos que se indican a continuación, los cuales sólo pueden ser dictados o reformados a iniciativa del Gobierno Nacional: los que aprueban el Plan Nacional de Desarrollo e inversiones públicas (artículo 150-3 CP.); los que determinan la estructura de la administración nacional, la creación, supresión o fusión de ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional; los que reglamenten la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales; los que creen o autoricen la constitución de empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta (artículo 150-7 CP.); los que concedan autorizaciones al gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes nacionales (artículo 150-9 CP.); los que establezcan rentas nacionales y fijen los gastos de la administración (artículo 150-11 CP.); los que organicen el crédito público (artículo 150-19, literal a) CP.); los que regulen el comercio exterior y el régimen de cambios internacionales (artículo 150-19 literal b) CP.); los que fijen el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, miembros del Congreso Nacio-

nal y de la Fuerza Pública (artículo 150-19 literal e) CP.); los relacionados con el Banco de la República y con las funciones que compete desempeñar a su Junta Directiva (artículo 150-22 CP.); los que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; los que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales y comerciales y los que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales (art. 154 inciso 2o. CP.).

La iniciativa de la que aquí se trata, en cuanto corresponda a la facultad constitucional de “modificar la estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás entidades u organismos nacionales, con sujeción a los principios y reglas que defina la ley”, compete de modo exclusivo y excluyente al Ejecutivo, razón por la cual sólo pueden ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno.

Cuarta. La Ley acusada y su trámite

4.1. Trámite del proyecto de ley que dio origen a la Ley 119 de 1994

Corresponde ante todo, verificar si en la tramitación del proyecto de ley que se convirtió posteriormente en la Ley 119 de 1994, se dió la coadyuvancia del Gobierno Nacional, establecida en el artículo 142 de la Ley 5a. de 1992, y si ante esta circunstancia debe entenderse convalidada la iniciativa gubernamental a que se refiere la Constitución Política de Colombia.

Inicialmente, es necesario precisar que en virtud de la iniciativa popular consagrada en la Carta Política de 1991, un grupo de ciudadanos presentó ante el H. Congreso de la República, el proyecto de ley número 297 de 1993, el cual inició su trámite en el H. Senado de la República.

Si bien fue de iniciativa popular modificar la norma orgánica del SENA, mediante el proyecto de ley de iniciativa popular No. 297 de 1993, cuyos dos únicos artículos contenían la decisión de derogar una disposición y en su lugar, revivir la normatividad anterior, su texto final -que sería lo que hoy se conoce como la Ley 119 de 1994- no fue el planteado por aquella, sino aquél que fue analizado y elaborado por una Comisión, en la que participaron activamente, tanto el Gobierno Nacional, a través de sus Ministro y Viceministro de Trabajo y Seguridad Social, como repre-

sentantes de los trabajadores, de los gremios sectoriales de la producción y del H. Congreso de la República.

En la Gaceta del Congreso Número 217 de 1993, aparece publicada el acta 72, que registra la manera como surgió el respaldo del Gobierno Nacional a la ley impugnada: así, cuando el H. Senado de la República discutía en primer debate la ponencia del proyecto de ley de iniciativa popular, se polarizaron las posiciones, porque el Congreso quería modernizar mas no privatizar el SENA, y el Ministro de Trabajo de ese entonces, doctor Luis Fernando Ramirez Acuña, defendía la vigencia del Decreto 2149 de 1992, tachando de inconstitucional el proyecto, porque juzgó que con él se reestructuraba el SENA.

El Ministro del Trabajo y Seguridad Social, según las actas emanadas del Congreso de la República, publicadas en la Gaceta del mismo órgano, en relación con el trámite y aprobación del citado proyecto, terminó por asumir una posición conciliadora, pues con invocación del parágrafo del artículo 142 del Reglamento del Congreso, expresó la intención del Gobierno Nacional en sacar adelante el proyecto de reestructuración del SENA.

Durante el segundo debate en el H. Senado de la República, en la sesión del 17 de junio de 1993 (según consta en el Acta No. 72, página 14 de esa fecha), intervino el entonces Ministro de Trabajo y Seguridad Social, doctor Luis Fernando Ramirez Acuña, quien propuso integrar una comisión de senadores, con participación de los trabajadores y los gremios de producción, así como de los funcionarios del Gobierno, para que “revisen los puntos del Decreto 2149 que requieren ser modificados”.

Y agregó que: “yo recojo con beneplácito esa propuesta de que mejoramos el Decreto 2149, de que integremos una comisión..., y estamos dispuestos a traer el 20 de julio de las próximas sesiones ordinarias del Congreso una propuesta”.

Esa manifestación dió pie a la integración de una Comisión con representantes de los sectores involucrados, incluido el Gobierno, que se encargó de redactar una propuesta de modernización y reestructuración del SENA, la cual fue sometida a discusión por las Cámaras Legislativas (el Senado en pleno, aprobó dicha propuesta, como consta en la página

16 de la Gaceta del Congreso Número 217 de 1993, mediante la proposición No. 207 del 17 de junio de ese año).

De esa manera, la propuesta inicial del Congreso consistente en modernizar el SENA, fue coadyuvada por el Gobierno Nacional antes de la aprobación en la Plenaria del Senado de la República, cumpliéndose de esta forma el supuesto de hecho del párrafo del artículo 142 de la Ley 5a. de 1992, en virtud del cual,

“El Gobierno Nacional podrá coadyuvar cualquier proyecto de su iniciativa que curse en el Congreso, cuando las circunstancias lo justifiquen. La coadyuvancia podrá efectuarse antes de la aprobación en las Plenarias”.

Así pues, el Gobierno Nacional se comprometió oficialmente en participar en un proceso de esta índole, el 31 de agosto de 1993, como quedó constancia en la respectiva reunión de la Plenaria de la Comisión IV de la Cámara de Representantes (y sobre lo cual cabe destacar que el denominado Comité Nacional Prodefensa del SENA dejó testimonio escrito, al publicar en el Diario El Tiempo del 5 de septiembre de 1993, un aviso de prensa pagado, titulado *“EN RECESO EL DECRETO QUE PRIVATIZA EL SENA”*).

Este proceso de concertación se inició el día 31 de agosto de 1993 y culminó el 10. de diciembre de 1993. Durante este período, se realizaron cinco talleres sobre la modernización del SENA en diversas ciudades del país, que suministraron valiosos aportes para que la Comisión redactora finalmente entregara el nuevo articulado del proyecto de Ley No. 332 de 1993. Dicha Comisión estuvo integrada por los ponentes del proyecto de ley de la Comisión IV de la Cámara, 2 representantes del Gobierno Nacional, el Ministro de Trabajo y Seguridad Social o su delegado, el Consejero Presidencial para la Modernización del Estado o su delegado, entre otros.

Esta Comisión Redactora laboró desde el 13 de octubre de 1993 hasta el 10. de diciembre del mismo año, fecha en la cual se presentó el nuevo articulado a la Plenaria de la Comisión IV de la Cámara de Representantes, la cual fue aprobada por unanimidad (texto que es totalmente diferente al presentado el 13 de abril de 1993 e identificado como el proyecto de ley de iniciativa popular No. 297 de 1993).

Es pertinente destacar lo expresado por los representantes a la Cámara, Carlos Ardila Ballesteros, Rodrigo Turbay Cote y Alvaro Mejía López, ponentes del proyecto de ley (publicada en la página 4 de la Gaceta No. 444 del 9 de diciembre de 1993), en cuanto a la participación del Gobierno en la redacción de los artículos que finalmente integraron la Ley 119 de 1994:

“Este proceso hizo tránsito durante la pasada legislatura en la Comisión Cuarta y en la Plenaria del Senado de la República, ante la importancia del tema, los suscritos ponentes propusimos y desarrollamos un esquema de trabajo con la participación del Gobierno Nacional, los gremios económicos, las centrales obreras y el Comité Prodefensa del SENA, a través de documentos de trabajo, conversaciones, foros y talleres realizados en Bogotá y otras ciudades del país, con miras a lograr en forma concertada un pliego de modificaciones al proyecto citado...”

Alrededor de estos temas (descentralización de la entidad, su desconcentración administrativa, dignificación de los instructores y la recuperación del prestigio de la entidad) hemos trabajado los sectores mencionados, proponiendo alternativas y encontrando las fórmulas de concertación, que se acogen en el nuevo articulado.

Resulta justo reconocer el franco espíritu de diálogo, respeto y colaboración que como constante se vivió durante el proceso de concertación, representado por parte del Gobierno Nacional en el señor Ministro de Trabajo y Seguridad Social y la señora Viceministra...” (negritas y subrayas fuera de texto).

Posteriormente, el 7 de diciembre de 1993, el proyecto de ley recibe mensaje de urgencia del Presidente de la República, doctor César Gaviria Trujillo, y es aprobado ese mismo día en la Plenaria de la Cámara en Segundo Debate.

Conviene destacar el contenido del citado mensaje de urgencia, donde el señor Presidente de la República le manifestó al Presidente de la Cámara de Representantes, lo siguiente:

“La necesaria modernización de las instituciones públicas y los nuevos modelos de desarrollo, fundados en la competitividad y calidad en los procesos de producción y prestación de los servicios, obligan a replantear no solo el papel del Estado, sino también el

accionar de los sectores productivos y, por consiguiente, la gestión de las instituciones de formación profesional como instrumento de primer orden para que la economía pueda contar con personal altamente calificado que ayude a elevar su eficiencia y productividad, gestión que debe ir acompañada con la modernización de su infraestructura y la actualización de su recurso humano y técnico-pedagógico.

Por lo expuesto, solicito a esa H. Corporación, adopte el procedimiento señalado en el artículo 163 -Cámara "Por el cual se reestructura el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, y se deroga el Decreto 2149 de 1992", a fin de permitir que esta entidad emprenda el proceso de modernización que requiere, para cumplir con los requerimientos del país en materia de formación profesional de los trabajadores".

El 14 de diciembre de 1993, se llevó a cabo la conciliación entre el texto del proyecto de Ley No. 297 de 1993-Senado y el del proyecto de Ley No. 332 de 1993-Cámara, aprobándose ese mismo día en la Plenaria del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, el texto definitivo, hoy Ley 119 del 9 de febrero de 1994, con la debida sanción presidencial.

De conformidad con lo anterior, si bien fue idea de la iniciativa popular modificar la norma orgánica del SENA, su texto no fue el planteado por aquella, sino aquél discutido y elaborado por el Gobierno Nacional, representantes de los trabajadores, de los gremios sectoriales de la producción y del Congreso de la República.

4.2. La intervención y coadyuvancia del Gobierno Nacional durante la discusión, trámite y aprobación de un proyecto de ley, subsana el requisito constitucional de la iniciativa legislativa.

Con fundamento en lo anterior, estima la Corte que no le asiste razón a la demandante, pues aunque el proyecto de ley -que luego se convertiría en la Ley 119 de 1994-, tuvo iniciativa popular, fue avalado en su debida oportunidad por el Gobierno Nacional a través del Ministro de Trabajo y Seguridad Social.

Sobre el particular, debe afirmarse, que cuando la iniciativa, como en este caso, radica en forma exclusiva en cabeza del Gobierno, pero este

no la ejerce -sino que, como en el asunto *sub-examine* lo hacen los ciudadanos en virtud de la iniciativa popular-, dicho formalismo queda convalidado con la circunstancia anotada, mediante la cual se encuentra acreditada la coadyuvancia y aquiescencia del Gobierno Nacional en lo que se refiere al trámite, discusión y aprobación del proyecto de ley.

En este sentido, es necesario hacer referencia a lo dispuesto en el párrafo del artículo 142 de la Ley 5a de 1992 (Reglamento del Congreso), según el cual, “el Gobierno Nacional podrá coadyuvar cualquier proyecto de su iniciativa que curse en el Congreso cuando la circunstancia lo justifique”, obviamente, siempre y cuando dicha situación de suyo excepcional, sea y esté debidamente comprobada, como sucede en el presente asunto, mediante la coadyuvancia posterior, lo cual no implica que se estén modificando el alcance del artículo 154 de la Constitución Política en cuanto exige que las leyes, relativas a ciertas materias, tengan origen en la iniciativa del Gobierno, tanto para su expedición como para su reforma, sin que la misma establezca con claridad que la mencionada iniciativa gubernamental deba aparecer reflejada desde la presentación misma del respectivo proyecto de ley.

Además, conviene destacar que **la iniciativa popular** en la cual se originó el proyecto de ley que luego se convirtió en la Ley 119 de 1994, **tenía por finalidad -inequívoca-, derogar el Decreto 2149 de 1992**, y como consecuencia de ello, revivir intacta la legislación anterior, mientras que **el proyecto que terminó convirtiéndose en ley de la república, avalado por el Gobierno, a lo largo de su tramitación, tuvo como sustento fundamental, reestructurar al SENA**, razón por la cual resulta explicable que el proyecto no hubiera sido presentado por el Gobierno, ya que la materia que se pretendía regular inicialmente, no correspondía a los asuntos reservados constitucionalmente a su iniciativa.

En este sentido, es pertinente reafirmar lo expresado por el señor Viceprocurador General de la Nación, quien sobre el particular, manifiesta que:

“... se debe entender por el término “iniciativa”, según la Sentencia N° 103 de 1989 emanada de la H. Corte Suprema de Justicia, “aquella propuesta que tiene virtualidad suficiente para llegar a ser, previo el trámite fijado en la Carta Política, ley de la República y sin la cual no es posible dar válidamente rituación a ningún proyecto...” y que, cuando el Congreso desarrolló el contenido del artículo

154 constitucional, en el 142 de la Ley 5a de 1992, entendió la iniciativa gubernamental como la función de impulsar el proceso de formación de las leyes, no sólo desde un comienzo, sino también en un momento posterior.

... se presentó la coadyuvancia del Gobierno antes de la aprobación del proyecto en la plenaria del Senado, no en relación con la iniciativa presentada por el pueblo, sino la propuesta del Congreso sobre la modernización del SENA”.

Debe destacar esta Corporación, que si bien, como lo anota la actora, fue la idea de un grupo de ciudadanos -mediante la recolección de las firmas necesarias y la presentación ante el H. Congreso de la República del proyecto de ley correspondiente-, modificar la norma orgánica del SENA, el texto definitivo que se aprobó finalmente por el legislador, no fue el planteado por ellos, sino el que fue finalmente elaborado conjuntamente por el Gobierno Nacional, los representantes de los trabajadores, de los gremios sectoriales de la producción y del mismo Congreso de la República, destinado a la reestructuración de la citada entidad.

En tal virtud, es evidente que el Gobierno Nacional no sólo coadyuvó y avaló el trámite del proyecto de ley, sino que personalmente, a través de su Ministro y Viceministro del Trabajo y Seguridad Social participaron en la aprobación y redacción de cada uno de los artículos que componen la Ley 119 de 1994, y además esta fue sancionada por el Presidente de la República después de haber presentado mensaje de urgencia sin objeción alguna de su parte.

Todo lo anterior, entonces, no puede dejar duda de la intervención del Gobierno Nacional en el trámite de la Ley 119 de 1994 y de su interés en obtener del Congreso la adopción de su articulado y su aprobación, con lo cual no aparece a juicio de la Corte Constitucional vicio de procedimiento alguno en la formación de la mencionada ley.

Quinta. Cosa Juzgada Constitucional Relativa

En mérito de lo expuesto, esta Corporación declarará la exequibilidad de la ley acusada, pero únicamente en cuanto hace al cargo formulado en la presente demanda, relativo al origen e iniciativa del proyecto de ley que culminó con la aprobación y sanción de la Ley 119 de 1994, “por la cual se reestructura el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, se deroga

el Decreto 2149 de 1992 y se dictan otras disposiciones”, como así lo dispondrá en la parte resolutive de esta providencia.

IX. DECISION

En mérito de lo expuesto, oído el concepto del Viceprocurador General de la Nación y cumplidos los trámites que ordena el Decreto 2067 de 1991, la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declárase **EXEQUIBLE** la Ley 119 del 9 febrero de 1994, en cuanto al cargo formulado en la presente demanda.

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

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO, Presidente
(con salvamento de voto)

JORGE ARANGO MEJIA, Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL, Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ, Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA, Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, Magistrado

FABIO MORON DIAZ, Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA, Magistrado
(con salvamento de voto)

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO, Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO A LA SENTENCIA No. C-266
de junio 22 de 1995

INICIATIVA GUBERNATIVA (Salvamento de voto)

El trámite de aprobación de la normatividad sometida a examen estuvo viciado desde el principio, pues, habiendo exigido el Constituyente la iniciativa exclusiva del Gobierno, dada su materia, el proyecto de ley tuvo origen en una iniciativa popular.

**SENA - Reestructuración / INICIATIVA POPULAR - Improcedencia /
LEY DE REESTRUCTURACION - Norma que requiere
iniciativa gubernamental (Salvamento de voto)**

Un proyecto de ley relativo a las señaladas materias -como lo era obviamente el que se convirtió en la Ley 119 de 1994, "por el cual se reestructura el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, se deroga el Decreto 2149 de 1992 y se dictan otras disposiciones"- no podía ser declarado ajustado a la Constitución si en el proceso aparecía demostrado que había tenido un origen distinto al de la iniciativa privativa del Ejecutivo.

**INICIATIVA GUBERNAMENTAL - Reestructuración del proyecto /
PROYECTO DE LEY - Coadyuvancia del Gobierno (Salvamento de voto)**

La iniciativa del Gobierno, para que sea tal en los términos constitucionales, cuando le corresponde de modo exclusivo, debe tener lugar con la presentación del proyecto, pues resulta claro que si ello no ha ocurrido y el tema fue llevado al Congreso por idea e impulso de otra persona o

autoridad, es ésta la que ha tenido la iniciativa, así después uno de los ministros manifieste su adhesión al proyecto que se discute. Así en gracia de discusión pudiera admitirse que la coadyuvancia de un ministro salva la dificultad constitucional relativa al hecho de no haber presentado el Gobierno un proyecto de ley que, por exigencia de la Carta, debía provenir de él, lo menos que podría esperarse del contenido de tal manifestación sería un expreso y contundente apoyo gubernamental al proyecto.

**MENSAJE DE URGENCIA / OBJECIONES
PRESIDENCIALES (Salvamento de voto)**

*Resulta contrario a la Constitución afirmar que, por el hecho de enviar un mensaje de urgencia -cuyo efecto apenas consiste, según la Carta, en que la respectiva cámara deba **decidir** sobre el proyecto dentro de un plazo máximo de treinta días- el Gobierno ha asumido las responsabilidades inherentes a la presentación del proyecto, que lo acoge en su integridad y que, como se dijo en la Sala Plena, "hace suyas" las propuestas a las que el mensaje se refiere. Entre otros aspectos, nos preocupa que de esta doctrina se derive la inconcebible consecuencia de que, cuando el Presidente de la República envía un mensaje de urgencia en relación con cualquier proyecto, compromete automáticamente su facultad constitucional de objetarlo por razones de conveniencia o de constitucionalidad.*

INICIATIVA POPULAR (Salvamento de voto)

En cuanto a la iniciativa popular, que en este caso se dió, los suscritos magistrados reiteramos la importancia que tiene como valioso mecanismo institucional que fortalece y afirma la democracia participativa, pero que no se puede convertir en factor de ruptura de precisas reglas constitucionales que consagran competencias y responsabilidades.

Ref.: Expediente D-720

Santafé de Bogotá, D.C., veintidós (22) de junio de mil novecientos noventa y cinco (1995).

Los suscritos magistrados hemos salvado voto en el asunto de la referencia, por cuanto estimamos que la Ley acusada ha debido ser declarada inexecutable en su totalidad.

Las razones de nuestra discrepancia con la decisión mayoritaria estriban en que pensamos que el trámite de aprobación de la normatividad sometida a examen estuvo viciado desde el principio, pues, habiendo exigido el Constituyente la iniciativa exclusiva del Gobierno, dada su materia, el proyecto de ley tuvo origen en una iniciativa popular.

La sentencia de la cual disentimos, en la que aparecen tomados de manera textual algunos párrafos de la ponencia original, elaborada por uno de los firmantes -el Magistrado José Gregorio Hernández Galindo- y negada por la Corte, dice con claridad lo que es la iniciativa en el trámite que debe seguir el Congreso al aprobar las leyes:

“En el proceso de formación de las leyes tiene especial importancia la iniciativa, **que corresponde a la facultad de presentar proyectos de ley ante las cámaras**, con el efecto de que éstas deben darles curso.

Cuando la Constitución establece las reglas de la iniciativa, señala **cómo podrá comenzar el trámite de aprobación de una ley**”.
(Subrayado fuera de texto).

Desde luego, compartimos esos criterios, que fueron los mismos propuestos a la Sala en la ponencia original y que apoyamos en el curso de las deliberaciones.

Más adelante, la misma providencia, sin apartarse de los presupuestos trazados desde la ponencia derrotada, explica que, de conformidad con los artículos 154 y 155 de la Constitución Política, las leyes pueden tener origen en cualquiera de las cámaras, **a propuesta** de sus miembros, del Gobierno Nacional, por iniciativa popular y por las corporaciones que indica el artículo 156.

“No obstante lo anterior -agrega-, en la Carta Política se consagran excepciones en cuanto a la **presentación** de proyectos de ley que se refieren a los asuntos que se indican a continuación, **los cuales sólo pueden ser dictados o reformados a iniciativa del Gobierno Nacional**:...los que determinan la estructura de la administración nacional, la creación, supresión o fusión de ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional; los que reglamenten la creación y funcionamiento de las corporaciones autónomas regionales; los que creen o autoricen la Consti-

tución de empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta (artículo 150-7 C.P.)..." (subrayamos).

Aunque el fallo transcribe de manera incompleta el numeral 7 del artículo 150 de la Constitución, no puede olvidarse que en él, precisamente sobre el tema materia de proceso, se incluye como de iniciativa exclusiva del Gobierno el señalamiento legal de los objetivos y la estructura orgánica de los establecimientos públicos.

De las premisas anteriores surge necesariamente la conclusión de que un proyecto de ley relativo a las señaladas materias -como lo era obviamente el que se convirtió en la Ley 119 de 1994, "por el cual se reestructura el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, se deroga el Decreto 2149 de 1992 y se dictan otras disposiciones"- no podía ser declarado ajustado a la Constitución si en el proceso aparecía demostrado -como ocurrió en este caso- que había tenido un origen distinto al de la iniciativa privativa del Ejecutivo (presentación del proyecto por el Gobierno, de acuerdo con lo admitido en los transcritos párrafos de la Sentencia), según las perentorias exigencias del artículo 154 de la Carta Política.

En nuestro sentir, iniciativa -concepto que, por su misma naturaleza, corresponde al momento de iniciación o comienzo de algo, en este caso el trámite de una ley- no es lo mismo que coadyuvancia o aceptación posterior. Quien tiene la iniciativa de algo es aquel que propone y no quien se suma a la iniciativa de otro.

Los temas que la Constitución Política ha querido sustraer a la libre iniciativa de los miembros del Congreso, de otras corporaciones públicas y a la misma iniciativa popular, y que han sido reservados al Gobierno, están determinados de manera expresa por cuanto requieren, por su contenido y trascendencia, un origen estrictamente gubernamental. Ello acontece con las normas sobre presupuesto nacional, planes de desarrollo e inversión, estructura de la administración nacional, organización del crédito público, regulación del comercio exterior y régimen de cambios internacionales, Banco de la República y funciones de su Junta Directiva, participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas, autorizaciones de aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales y comerciales, exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales, otorgamiento de facultades extraordinarias, entre otras, cuyo denominador común consiste en hallarse vinculadas a la fijación de políticas estatales en materias que requieren unidad de criterio y adecuada planeación por parte de la Rama del Poder Público que

tiene a su cargo la responsabilidad fundamental en la dirección del Estado y de la economía y en el desarrollo social.

Desde 1968 el Constituyente estableció con claridad, en norma refrendada y ampliada en el artículo 154 de la Carta de 1991, un requisito inexcusable para este tipo de leyes y, por tanto, en nuestro criterio, la peregrina tesis de que él puede ser sustituido por una especie de convalidación "*a posteriori*" contradice no solamente la letra sino el espíritu de la Constitución.

Como se decía en la ponencia no aprobada, la iniciativa del Gobierno, para que sea tal en los términos constitucionales, cuando le corresponde de modo exclusivo, debe tener lugar con la presentación del proyecto, pues resulta claro que si ello no ha ocurrido y el tema fue llevado al Congreso por idea e impulso de otra persona o autoridad, es ésta la que ha tenido la iniciativa, así después uno de los ministros manifieste su adhesión al proyecto que se discute.

Es verdad que, según el párrafo del artículo 142 de la Ley 5a. de 1992 (Reglamento del Congreso), "el Gobierno Nacional podrá coadyuvar cualquier proyecto de su iniciativa que curse en el Congreso cuando la circunstancia lo justifique", pero esa posibilidad, que además es excepcional y debe ser "justificada" -como el precepto legal lo exige-, no implica que la coadyuvancia posterior, por el hecho de permitirse, repercuta en el saneamiento de un vicio constitucional consistente en la falta de iniciativa, pues ésta no se puede confundir con la coadyuvancia. El alcance de la norma del reglamento no es, ni podría ser, el de modificar los alcances del artículo 154 de la Constitución en cuanto exige que las leyes, relativas a ciertas materias, tengan origen en la iniciativa del Gobierno, tanto para su expedición como para su reforma.

Pero, así en gracia de discusión pudiera admitirse que la coadyuvancia de un ministro salva la dificultad constitucional relativa al hecho de no haber presentado el Gobierno un proyecto de ley que, por exigencia de la Carta, debía provenir de él, lo menos que podría esperarse del contenido de tal manifestación sería un expreso y contundente apoyo gubernamental al proyecto.

Eso es precisamente lo que se echa de menos en las afirmaciones del Ministro de Trabajo y Seguridad Social en la Plenaria del Senado el día 17 de junio de 1993 ("Gaceta del Congreso" No. 217 del 19 de junio de 1993, pág. 14). Se transcribe la parte pertinente:

“...El Gobierno Nacional podrá coadyuvar cualquier proyecto de su iniciativa que curse en el Congreso cuando las circunstancias lo justifiquen, la coadyuvancia podrá efectuarse antes en la aprobación en las plenarias. Señor Presidente, desvirtuadas las acusaciones al Decreto 2149 sobre una supuesta privatización que no existe y advertido el Congreso de la República sobre la inconstitucionalidad de un proyecto de ley que no tiene iniciativa gubernamental, yo no podría, en todo caso, oponerme a que le introduzcamos las reformas al Decreto 2149, que vayan a mejorar la estructura que en buena hora ha tenido el valor de acometer la administración del Presidente Gaviria. Yo por eso quisiera recoger la propuesta que se hizo en sustitución de la presentada por el Senador Luis Guillermo Giraldo, en el sentido de integrar una comisión de senadores, con participación de los trabajadores y de los gremios de la producción, con participación de los funcionarios del Gobierno, para que entremos a revisar cuáles son los puntos del Decreto 2149 que requieren ser modificados, para **yo no creo, señores senadores que sea responsable, que este Congreso de la República, en un acto emotivo derogue el artículo (sic) 2149 y no le ofrezca otra solución distinta al país que la de revivir las normas anteriores cuando aquí hay un consenso de que hay que modernizar al SENA, no me parece señores senadores responsable que la nueva propuesta sea revivir lo que existía cuando estamos todos de acuerdo que el SENA tiene que ser modernizado, cuando hemos desvirtuado que el SENA no sea privatizado, de tal suerte señor Presidente, que yo recojo con beneplácito esa propuesta de que mejoremos el Decreto 2149, de que integremos una comisión con senadores, con trabajadores, con gremios de la producción, con el Gobierno y estamos dispuestos a traer al 20 de julio de las próximas sesiones ordinarias del Congreso una propuesta, si es que encontramos que el Decreto 2149 sea reformado, no lo consideramos depositario de la sabiduría, es posible que el Decreto 2149 tenga errores, pero no me parece responsable, señor Presidente, que simplemente se actúe con emotividad derogando ese decreto cuando requiere iniciativa gubernamental, cuando se ha desvirtuado la acusación de que se ha privatizado el SENA y cuando lo hemos dicho.**

(...)

Señor Presidente, **el 20 de julio es una fecha muy cercana y yo creo que el Decreto 2149, que es un decreto concebido para**

aplicación de largo plazo en Colombia, nos permite esa espera. Senador Espinosa Faccio-Lince, de tal suerte que el Congreso de la República pueda hacer sus aportes pero de manera responsable, unos aportes que contribuyan a mejorar ese Decreto 2149, unos decretos donde los gremios de la producción también puedan ser oídos porque aquí se ha expuesto la tesis de que los gremios se oponen y les acabo de leer la carta del Comité Intergremial donde ocurre todo lo contrario. Los gremios de la producción señores Senadores, se oponen a este proyecto de ley, no al Decreto 2149, pero yo señor Presidente para no seguir polemizando y simplemente tratar de que lleguemos a un mejor entendimiento y que contribuyamos todos a la mejora de esa institución tan apreciada por todos los colombianos que es el SENA, **perfectamente podría coger (sic) la solicitud expuesta por el Senador Carlos Espinosa proceder a que integremos esa comisión con Senadores y Representantes y traer las sugerencias aquí el próximo 20 de julio. Muchas gracias señor Presidente”.**

Los suscritos magistrados no podemos entender cómo se admite la ambivalente declaración del Ministro de Trabajo no solamente como una coadyuvancia sino como una verdadera forma constitucional de iniciativa sobre el proyecto, solamente por la razón de que el texto final aprobado no es el mismo que constituyó objeto de la iniciativa popular.

Quiere ello decir, entonces, que basta el cambio de unos textos iniciales, presentados por quien carece de iniciativa, y la vacilante intervención de un ministro ante las cámaras legislativas, en búsqueda de comisiones y acuerdos políticos -ya creados los hechos de un proyecto en trámite y de un proselitismo en favor del mismo en el seno del Congreso- para que desaparezca, como por arte de magia, la exigencia constitucional de que el asunto ha debido partir exclusivamente de la propuesta gubernamental.

Más desconcertante todavía es la posición de la Corte en lo relativo al mensaje de urgencia firmado por el Presidente de la República, que en el fallo se presenta como una plena prueba, del todo incontrovertible, acerca de que el proyecto de ley en cuestión -contra la realidad de los hechos y de los antecedentes conocidos- fue objeto de la iniciativa del Gobierno.

Sobre el tema debemos precisar que el sentido del mensaje de urgencia, en los términos del artículo 163 de la Constitución, no es de ninguna manera el de formalizar un acuerdo incondicional del Jefe del Estado con el contenido del proyecto al que se refiere. Su alcance no es otro que el de obtener una mayor rapidez en el trámite que el mismo proyecto sufre, por el interés del Ejecutivo en que al respecto el Congreso culmine su tarea, expidiendo la norma o estatuto de que se trata, independientemente del sentido en que ello se haga.

El mensaje de urgencia no pide a los miembros del Congreso -ni obtiene desde el punto de vista constitucional ese propósito- que voten favorablemente aquello que materialmente desea el Gobierno que quede consagrado en la ley, ni compromete tampoco la libre apreciación del mismo Presidente de la República en torno al contenido de la normatividad que se apruebe.

Resulta contrario a la Constitución afirmar que, por el hecho de enviar un mensaje de urgencia -cuyo efecto apenas consiste, según la Carta, en que la respectiva cámara deba decidir sobre el proyecto dentro de un plazo máximo de treinta días- el Gobierno ha asumido las responsabilidades inherentes a la presentación del proyecto, que lo acoge en su integridad y que, como se dijo en la Sala Plena, “hace suyas” las propuestas a las que el mensaje se refiere.

Entre otros aspectos, nos preocupa que de esta doctrina se derive la inconcebible consecuencia de que, cuando el Presidente de la República envía un mensaje de urgencia en relación con cualquier proyecto, compromete automáticamente su facultad constitucional de objetarlo por razones de conveniencia o de constitucionalidad.

En cuanto a la iniciativa popular, que en este caso se dió, los suscritos magistrados reiteramos la importancia que tiene como valioso mecanismo institucional que fortalece y afirma la democracia participativa, pero que no se puede convertir en factor de ruptura de precisas reglas constitucionales que consagran competencias y responsabilidades.

Muestra de ello es la norma consagrada en el artículo 29 de la Ley 134 de 1994, Estatutaria de mecanismos de participación ciudadana, hallada exequible por esta Corte con ponencia del mismo magistrado sustanciador del fallo al que se refiere este salvamento de voto, a cuyo tenor “no

se podrán presentar iniciativas populares y normativas ante el Congreso... sobre las siguientes materias:

1. Las que sean de iniciativa exclusiva del Gobierno...”.

No es necesario un mayor análisis de la norma para verificar que consagra una tajante **prohibición** que impide al Congreso el trámite de cualquier iniciativa sobre las materias en referencia que tenga origen popular. Si no se puede presentar el proyecto, en el evento de ser presentado, es lógico que el Legislativo no pueda seguir adelante con el proceso de estudio y discusión de ese proyecto, so pena de violar abiertamente la disposición estatutaria y de vulnerar, por contera, el artículo 123 de la Carta Política, según el cual los servidores públicos -entre ellos los miembros de las corporaciones públicas, como lo es el Congreso- “ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento”. Y no se respeta ni la Constitución ni la ley cuando se da trámite a algo que, desde su origen, tiene objeto ilícito por violar preceptos imperativos del ordenamiento jurídico.

Si esto es así, es decir, si el proyecto de ley no podía siquiera comenzar su trámite en las comisiones y menos todavía ser llevado a las plenarios de las cámaras, resulta forzoso concluir que, por sustracción de materia, no podía ser objeto de aval o coadyuvancia alguna.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO, Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA, Magistrado

Fecha ut supra

SENTENCIA No. C-267

de junio 22 de 1995

PERSONERO - Prohibición de reelección / DERECHOS DE PARTICIPACION POLITICA - Violación / CONGRESO - Límites

La Constitución, en determinados casos, señala expresamente los cargos públicos que excluyen toda posibilidad de reelección. El cargo de personero está previsto en la Constitución, pero en ella no se contempla su no reelección. El Congreso no dispone de una facultad irrestricta e incondicionada para elevar a inhabilidad electoral cualquier hecho o condición al que estime conveniente dar ese tratamiento. Los derechos de participación política, configurados por la Carta, excepcionalmente pueden ser limitados y, a su turno, las restricciones válidamente introducidas por el Legislador, esto es, teniendo competencia para el efecto, deberán interpretarse de manera que, en lo posible, se privilegie su ejercicio. La tarea legislativa de fijación de inhabilidades, cuando la Constitución la autoriza, no puede violar los derechos de igualdad y de participación política y, por ende, pierde todo asidero si se traduce en preceptos excesivos, innecesarios e irrazonables. Los motivos que justifican la prohibición constitucional de la reelección, no son predicables del personero dada la diversa naturaleza del cargo y de las funciones que se le asignan.

REELECCION - Prohibición

La prohibición de la reelección se presenta como una técnica de control del poder que, excepcionalmente, la Constitución contempla respecto de ciertos cargos públicos ubicados en el vértice de algunos órganos de las ramas del poder público y que se explica, en cada caso, por las especiales funciones que se les adscribe y la trascendencia política o jurídica asociada a los mismos. Se advierte acerca de la excepcionalidad, pues, la regla

general en una democracia participativa como es la Colombiana, postula la condición de ciudadano en ejercicio como requisito suficiente para intervenir en la conformación, desempeño y control del poder político y, en consecuencia, elegir y ser elegido.

**PROHIBICION ABSOLUTA - Inconstitucionalidad /
DERECHO A LA IGUALDAD - Violación**

No es necesario establecer una prohibición absoluta, como lo hace la norma afectada, la cual sacrifica a los aspirantes que, pese a haber sido en el pasado personeros, no disponen en el momento de su postulación de ninguna posibilidad objetiva de influir sobre su propia designación. En este orden de ideas, pudiendo tales candidatos concurrir en igualdad de condiciones con los demás, excluirlos de la elección, se traduce en una diferencia de trato que por carecer de justificación razonable y suficiente, como se ha visto, constituye una clara discriminación que viola el artículo 13 de la Constitución Política y, por contera, quebranta el artículo 40-1 de la misma. El legislador, de otro lado, a través de la disposición legal, está ejerciendo un género de intervención ilegítima en la órbita de autonomía de los municipios, al privarlos de opciones legítimas de decisión.

SENTENCIA CONDICIONADA - Improcedencia

La Corte Constitucional ha dictado fallos de exequibilidad condicionada, cuando al menos una de las interpretaciones de la ley sometida a su control, se ajusta a la Constitución Política.

Ref.: Expediente N° D-760

Actor: José Eurípides Parra Parra

Demanda de inconstitucionalidad contra el inciso 1° (parcial) del artículo 172 de la Ley 136 de 1994 "por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y funcionamiento de los municipios".

Magistrado Ponente: Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Santafé de Bogotá, D.C., Junio veintidós (22) de mil novecientos noventa y cinco (1995).

Aprobada por acta No.24

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

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de constitucionalidad del inciso 1° (parcial) del artículo 172 de la Ley 136 de 1994 “por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y funcionamiento de los municipios”.

I. TEXTO DE LA NORMA REVISADA

**LEY 136 DE 1994
(junio 2)**

**EL CONGRESO DE COLOMBIA
DECRETA**

(...)

Artículo 172. FALTA ABSOLUTA DEL PERSONERO. En casos de falta absoluta, el Concejo procederá en forma inmediata, a realizar una nueva elección, para el período restante. En ningún caso habrá reelección de los personeros.

El aparte subrayado es el que pide el demandante que se declare inequible.

II. ANTECEDENTES

Sustentación del cargo de inconstitucionalidad

Según el demandante la prohibición absoluta de la reelección de personeros, viola los artículos 13, 40 y 95-5 de la C.P. Se desconoce el principio de igualdad ante la ley, si se impide a quien alguna vez ocupó el cargo de personero volver a postularse para el mismo, sólo por este motivo. La disposición legal no toma en cuenta la doctrina del buen servicio. A pesar de que el ciudadano haya ejercido el cargo con decoro y rectitud, se convierte en objeto de discriminación y de condena, ya que nunca más podrá aspirar a ser reelegido para dicho cargo. En su concepto, la prohibición únicamente se justifica si se circunscribe al período siguiente.

Posición del Ministro de Gobierno

El Ministro de Gobierno solicita la exequibilidad condicionada del precepto demandado, en el sentido de que la prohibición sólo se extienda para el período siguiente. Señala en su concepto : "Si bien la reelección inmediata no es deseable ni aceptable, toda vez que puede llevar a la desviación de la función pública que los personeros están llamados a cumplir, en desmedro de los intereses de la comunidad que ellos representan, el carácter absoluto de la prohibición la toma en una sanción en abstracto y permanente, que no guarda relación alguna con la gestión desempeñada por estos funcionarios".

Concepto del Viceprocurador

(1) La Constitución ha fijado un alcance relativo a las limitaciones en materia de reelección de funcionarios del orden seccional y local. Ello se desprende de la lectura de los artículos 303, 314, y 272 de la C.P., en que se contempla la prohibición de reelección de gobernadores, alcaldes y contralores departamentales, municipales y distritales, para el período inmediato.

El carácter absoluto de la prohibición contenida en la norma acusada, tanto espacial como temporalmente, no se compadece con el tratamiento que la Constitución hace de la reelección de funcionarios en los ámbitos departamental y municipal. La fórmula, así entendida, discrimina entre los personeros y los restantes servidores públicos. Se exige, por lo tanto, interpretar la norma en el sentido de que la prohibición se limita, en el plano espacial, al ámbito de competencia de la entidad territorial y, en el temporal, a la reelección para el periodo siguiente. En este sentido se solicita declarar la norma exequible.

(2) La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, a solicitud del Ministerio de Gobierno, conceptuó que el aparte acusado debía entenderse en el sentido de que el personero municipal no puede ser elegido para el período siguiente para ocupar el cargo en el mismo municipio, pudiendo, en consecuencia, ser elegido en otro municipio, o en el municipio original una vez transcurrido un período luego de haber ejercido el cargo.

III. FUNDAMENTOS

Competencia

1. En los términos del artículo 241-4, la Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda de inconstitucionalidad.

Problema planteado

2. La Corte Constitucional debe precisar si la ley puede determinar la no reelección para el cargo de personero, por el sólo hecho de haber ocupado el aspirante, en el pasado, dicho empleo. Adicionalmente, en el evento de que se concluya la inconstitucionalidad de la prohibición absoluta, se examinará si la hipótesis de entenderla limitada al período inmediatamente siguiente, cabe dentro de la norma demandada y se ajusta a la Constitución Política.

Prohibición absoluta de la reelección de personeros

3. El primer aspecto que requiere ser dilucidado concierne a la competencia del Congreso para establecer respecto de determinados cargos públicos, la ineligibilidad de aquellas personas que los ocupan o lo han

hecho en el pasado. La Constitución, en determinados casos, señala expresamente los cargos públicos que excluyen toda posibilidad de reelección. El cargo de personero está previsto en la Constitución (arts. 118, 291 y 313), pero en ella no se contempla su no reelección. Se pregunta la Corte si la ley, a la que se atribuye el desarrollo normativo de esta figura, puede hacerlo.

4. La Constitución sólo contempla la prohibición absoluta de no reelección para los siguientes cargos: (1) Presidente de la República (C.P., art. 197) - que cobija al Vicepresidente que ha ejercido por más de tres meses la presidencia -; (2) Magistrados de la Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia y Consejo de Estado (C.P., arts. 233); (3) Miembros del Consejo Nacional Electoral (C.P., art. 264); (4) Fiscal General de la Nación (C.P., art. 249-2); (5) Registrador Nacional del Estado Civil (C.P., art. 266).

Subyace a cada prohibición un conjunto de razones que las justifican y que toman en consideración las funciones específicas del respectivo cargo y su significado jurídico y político. En la Asamblea Nacional Constituyente, varios motivos se adujeron para consagrar la interdicción a la reelección presidencial, entre los cuales, cabe mencionar la inconveniencia de que un ciudadano se perpetúe en el poder, la importancia de desconcentrar el control sobre el mando político y de restar capacidad de influjo a quien lo ha ejercido, en fin, la necesidad de que los aspirantes estén en un mismo pie de igualdad y que el Presidente elegido no distraiga sus esfuerzos y atención en asuntos diferentes a la completa y cabal realización de su gestión. Por su parte, la prohibición referida a los Magistrados y al Fiscal General de la Nación, se endereza a evitar que la interpretación jurídica se torne rígida y que el ejercicio prolongado de la jurisdicción se traduzca en excesivo poder personal en cabeza de quienes la imparten que, en su ausencia, podría teóricamente obrar como factor para su reelección. De otro lado, la prohibición de reelección de los miembros del Consejo Nacional Electoral y del Registrador Nacional del Estado Civil, pretende, a la vez, que su composición refleje el estado de las fuerzas políticas en cada período y que el ejercicio de sus funciones tenga carácter autónomo e incondicionado.

La prohibición de la reelección se presenta como una técnica de control del poder que, excepcionalmente, la Constitución contempla respecto de ciertos cargos públicos ubicados en el vértice de algunos órganos de las ramas del poder público y que se explica, en cada caso, por las especiales funciones que se les adscribe y la trascendencia política o

jurídica asociada a los mismos. Se advierte acerca de la excepcionalidad, pues, la regla general en una democracia participativa como es la Colombiana, postula la condición de ciudadano en ejercicio como requisito suficiente para intervenir en la conformación, desempeño y control del poder político y, en consecuencia, elegir y ser elegido (CP art. 40).

Si se hace por el momento abstracción de la competencia del legislador para extender a los personeros municipales y distritales una prohibición como la examinada, se observa que las razones que en las situaciones tratadas la sustentan, no son predicables de aquéllos. La prohibición absoluta se ha dispuesto en la Constitución en vista de las funciones específicas de los cargos a los que ella se aplica y bajo la consideración de su precisa connotación institucional. Aparte de la misión común a todos los cargos públicos de velar por el interés general, la órbita de competencias de los personeros, bajo ninguno otro aspecto, resulta parangonable o asimilable a la que realizan los servidores públicos sujetos a la prohibición constitucional de la no reelección.

5. Junto a la atribución general para dictar las leyes, el Congreso recibe de varias normas constitucionales (C.P., arts. 6, 122, 123, 124, 127, 128, 150-1 y 23, 287, 292, 293, 311, 312, 313-8, 322), la habilitación necesaria para regular la personería municipal y distrital en todos sus aspectos. En consecuencia, compete a la ley señalar las calidades para ser elegido personero, sus inhabilidades, incompatibilidades y funciones.

No se remite a duda que la ley puede, en relación con el personero, establecer hechos y circunstancias que impidan su elegibilidad, siempre que se trate de restricciones necesarias y razonables.

Dado que tanto los requisitos como las restricciones, implican un menor ámbito para el ejercicio de los derechos políticos - para lo cual la ciudadanía debe de conservar su carácter de título único y suficiente como regla de principio -, su interpretación necesariamente ha de ser estricta y ceñida rigurosamente al texto legal que los define.

El Congreso no dispone de una facultad irrestricta e incondicionada para elevar a inhabilidad electoral cualquier hecho o condición al que estime conveniente dar ese tratamiento. Los derechos de participación política, configurados por la Carta, excepcionalmente pueden ser limitados y, a su turno, las restricciones válidamente introducidas por el Legis-

lador, esto es, teniendo competencia para el efecto, deberán interpretarse de manera que, en lo posible, se privilegie su ejercicio.

La tarea legislativa de fijación de inhabilidades, cuando la Constitución la autoriza, no puede violar los derechos de igualdad y de participación política y, por ende, pierde todo asidero si se traduce en preceptos excesivos, innecesarios e irrazonables

6. Desde el punto de vista de la razonabilidad, en primer término, debe reiterarse que los motivos que justifican la prohibición constitucional de la reelección, no son predicables del personero dada la diversa naturaleza del cargo y de las funciones que se le asignan.

El legislador normalmente establece requisitos que deben cumplir los aspirantes a una posición pública y cuya exigencia se determina en función del mérito y de las calidades intelectuales de las personas. Si el candidato ha sido personero, esta circunstancia, aisladamente considerada, no puede repercutir en detrimento de sus aptitudes ni es capaz de anularlas. Por el contrario, la experiencia acumulada debería contar como factor positivo.

La prohibición de la no reelección no podrá fundarse en un criterio de moralidad. Si se impide la reelección, es simplemente por el hecho de que la persona alguna vez fue electa para el mismo cargo, no porque haya sido inmoral o se ponga en tela de juicio su honorabilidad o probidad.

Tampoco a la prohibición la anima el propósito de auspiciar la eficiencia o el buen servicio. La tacha al aspirante que ha ocupado el cargo, no trasciende a la concreta evaluación de su desempeño pasado.

El temor de que el candidato utilice en su favor los instrumentos de poder que, en razón de sus funciones, tenga a su disposición, justificaría plenamente la prohibición. Sin embargo, en este caso, no podría ser ella absoluta. En efecto, la prohibición no puede cobijar a las personas que en la actualidad no son titulares del cargo y que, sin haber incurrido en causal de mala conducta o infringido la ley penal o disciplinaria, hayan cesado en el ejercicio del mismo en un momento del pasado que no permita, respecto de la época en que se realicen las elecciones, presumir que todavía conservan capacidad real de influjo sobre las instancias del poder. Puede darse el caso, inclusive, de una persona elegida, que por grave enfermedad se haya visto en la necesidad de retirarse del car-

go, sin haber tenido oportunidad de desempeñarlo materialmente. Es aventurado pensar que esta persona, por esa fortuita circunstancia, detenta poder para influir de manera determinante en su propia elección.

Finalmente, la justificación de la prohibición podría encontrarse en la conveniencia de reservar determinado empleo público a los ciudadanos a los que todavía no se les ha deferido. La igualdad de oportunidades requiere ser promovida por el Legislador. No obstante, su aplicación tiene un campo de acción preferente en las acciones y prestaciones básicas que el Estado y la sociedad tienen que acometer y suministrar para garantizar a todos los miembros de la comunidad, desde un principio, la posibilidad de acceder a una esfera inicial de igual autonomía. Así la designación necesariamente recaiga en una sola persona y la asunción de la personería no sea un destino universalizable, la oportunidad de ser personero, siempre que el candidato que lo haya sido en el pasado participe en igualdad de condiciones con los demás, permanece abierta a todas aquellas personas que se postulen para el efecto.

Para lograr el enunciado propósito no es necesario establecer una prohibición absoluta, como lo hace la norma afectada, la cual sacrifica a los aspirantes que, pese a haber sido en el pasado personeros, no disponen en el momento de su postulación de ninguna posibilidad objetiva de influir sobre su propia designación. En este orden de ideas, pudiendo tales candidatos concurrir en igualdad de condiciones con los demás, excluirlos de la elección, se traduce en una diferencia de trato que por carecer de justificación razonable y suficiente, como se ha visto, constituye una clara discriminación que viola el artículo 13 de la Constitución Política y, por contera, quebranta el artículo 40-1 de la misma. El legislador, de otro lado, a través de la disposición legal, está ejerciendo un género de intervención ilegítima en la órbita de autonomía de los municipios, al privarlos de opciones legítimas de decisión (CP art. 287).

En definitiva, no es objeto de glosa el que el Legislador establezca restricciones para la elección de personeros, salvo que ellas sean injustificadas e irrazonables. Lo que en verdad merece censura, desde el punto de vista constitucional, es que aquéllas resulten desproporcionadas a la luz de la finalidad que se ha tenido presente para imponerlas. En el caso examinado, el fin perseguido - igualdad de condiciones entre los candidatos para el cargo de personero -, podía alcanzarse sin necesidad de excluir a las personas que hubieren ejercido dicho cargo en el pasado y respecto de las cuales no pudiere presumirse capacidad alguna de influir

sobre su propia designación. La prohibición absoluta, en cambio, consigue el objetivo trazado, pero a costa de violar los artículos constitucionales citados.

En esta oportunidad, la Corte reitera la doctrina que dejó sentada al declarar la inexecutable del artículo 152 del Decreto 407 de 1994:

“De otra parte, el artículo 152 del estatuto bajo estudio dispone que el miembro del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional que se haya retirado por voluntad propia o por decisión de la Dirección General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC, no podrá ser reintegrado al servicio activo de ese Cuerpo, y seguidamente prescribe que el reintegro sólo procede por sentencia judicial que así lo ordene.

Sobre el artículo acusado, la Corte encuentra que su prohibición, cuando se funda en el retiro voluntario, resulta infundada y establece a todas luces una consecuencia desproporcionada, y, por tanto, injusta. En este caso no hay conexidad lógica entre el supuesto de hecho (retiro) y la consecuencia jurídica (prohibir absolutamente el reintegro) ¿Cuál es la razonabilidad de este precepto prohibitivo? No es otra que el de el *tenor legal*, el cual, para el caso, resulta insuficiente como justificación. Cuando la norma jurídica prohíbe, debe tener un principio de razón suficiente, que no es otro que este: la característica nociva del acto, hecho o situación. Ahora bien, si no hay una connotación de mal, la prohibición es infundada, y entonces necesariamente coarta la libertad. El no poder volver a vincularse a la institución, la persona que se ha retirado de ella voluntariamente, equivale a una *capitis deminutio* injustificada. Por estas razones se declarará inexecutable la expresión “*por voluntad propia* o del artículo 152” (Corte Constitucional Sentencia C-108 de 1995 M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa).

7. La Corte Constitucional ha dictado fallos de executable condicionada, cuando al menos una de las interpretaciones de la ley sometida a su control, se ajusta a la Constitución Política. La disposición legal examinada consagra una prohibición absoluta para la reelección de personeros. La proposición prohibitiva que contiene el precepto es inequívoca y no admite más de una interpretación. No es posible ante tan perentorio y absoluto mandato inferir que en él se incluye, entre otras, la hipótesis de la no reelección del personero para el período siguiente, de suerte

que la Corte pueda en su fallo declarar la exequibilidad de la norma bajo este entendido. A juicio de esta Corporación, la ley establece una prohibición absoluta para la reelección de personero y como tal será declarada inexecutable. Corresponderá al Legislador, con arreglo a la Constitución Política, regular la materia e introducir la indicada restricción, si así lo considera procedente.

IV. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional,

RESUELVE

Primero.- Declarar INEXEQUIBLE la expresión “En ningún caso habrá reelección de los personeros” del inciso primero del artículo 172 de la Ley 136 de 1994 “por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y funcionamiento de los municipios”.

Notifíquese, cópiese, comuníquese al Presidente de la República y al Presidente del Congreso, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO, Presidente
(Con aclaración de voto)

JORGE ARANGO MEJIA, Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL, Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ, Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, Magistrado

FABIO MORON DIAZ, Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA, Magistrado
(Con aclaración de voto)

C-267/95

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA, Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO, Secretaria General

ACLARACION DE VOTO A LA SENTENCIA No. C-267
de junio 22 de 1995

PERSONERO - Prohibición de reelección / DERECHO DE ACCESO AL DESEMPEÑO DE FUNCIONES / DERECHO DE ACCESO A CARGOS PUBLICOS / DERECHO AL EJERCICIO DE CARGOS Y FUNCIONES PUBLICAS (Aclaración de voto)

La inconstitucionalidad declarada no impide al legislador que en el futuro establezca la prohibición de reelegir a los personeros municipales para el período inmediato. Entendemos que la oposición entre la norma acusada y la Carta Política estriba en el carácter absoluto de la prohibición en ella consagrada, pues niega de por vida a quien ha sido personero el ejercicio del derecho reconocido en el artículo 40, numeral 7, de la Constitución, norma ésta que otorga a todos la posibilidad de acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, como una manifestación de la democracia participativa, sin que por otra parte los mandatos constitucionales hayan prohibido la reelección de los personeros como sí lo hacen con otros funcionarios.

Ref.: Expediente D-760

Demanda de inconstitucionalidad contra parte del artículo 172 de la Ley 136 de 1994.

Magistrado Ponente: Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Santafé de Bogotá, D.C., veintidós (22) de junio de mil novecientos noventa y cinco (1995).

Los suscritos magistrados compartimos la motivación y la decisión adoptada por la Corte en el asunto de la referencia, pero aclaramos nuestro voto en el sentido de que la inconstitucionalidad declarada no impide al legislador que en el futuro establezca la prohibición de reelegir a los personeros municipales para el período inmediato.

Entendemos que la oposición entre la norma acusada y la Carta Política estriba en el carácter absoluto de la prohibición en ella consagrada, pues niega de por vida a quien ha sido personero el ejercicio del derecho reconocido en el artículo 40, numeral 7, de la Constitución, norma ésta que otorga a todos la posibilidad de acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, como una manifestación de la democracia participativa, sin que por otra parte los mandatos constitucionales hayan prohibido la reelección de los personeros como sí lo hacen con otros funcionarios.

Como bien lo dice la Sentencia, la forma absoluta en que se redactó el precepto legal impugnado hace imposible una providencia de exequibilidad condicionada, por lo cual fue necesario retirar la norma del ordenamiento jurídico también de manera absoluta.

Empero, lo resuelto por la Corte no debe entenderse como cosa juzgada constitucional en cuanto a la eventual prohibición que haga el legislador sobre reelección de un personero para el período siguiente a aquél que viene ejerciendo.

Tal como lo expresa el fallo, compete a la ley señalar las calidades para ser elegido personero, así como las inhabilidades correspondientes. Entre éstas podría estar, sin que con su establecimiento se vulnerara la Constitución, la de ser personero en el momento de la elección.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

HERNANDO HERRERA VERGARA

Fecha, ut supra

SENTENCIA No. C-280

de junio 29 de 1995

TITULO DE IDONEIDAD

El título legalmente expedido, prueba la formación académica. Y la facultad del legislador para exigirlo no resulta de abstrusos razonamientos, sino del texto inequívoco de la norma constitucional. La exigencia de títulos de idoneidad, apunta al ejercicio de la profesión, porque es una manera de hacer pública la aptitud adquirida merced a la formación académica. Y, en general, todo ejercicio de una profesión tiene que ver con los demás, no solamente con quien la ejerce". La libertad de escoger profesión, entendida ésta como la que requiere una formación académica, no pugna con la facultad concedida al legislador de exigir títulos de idoneidad. En cuanto al ejercicio de tales profesiones, corresponde a las autoridades competentes de la rama ejecutiva su inspección y vigilancia, de conformidad con la reglamentación que expida el legislador. Todo, con fundamento en el artículo 26 de la Constitución, que obedece a la función social implícita en el ejercicio profesional.

ANESTESIOLOGOS - Ejercicio de la profesión

En lo referente al ejercicio de las funciones propias de la anestesiología hay que darle a la ley su verdadero alcance. Ejerce las funciones propias de una determinada profesión quien habitualmente se dedica a ellas y, además, se anuncia como tal. No quien ocasionalmente, y a veces obligado por las circunstancias, realiza un acto que en rigor corresponde, o puede corresponder, a una determinada profesión. La expresión "ejercer una profesión" implica dedicarse a ella, ocuparse en ella habitualmente. Incurre en error, en consecuencia, quien afirme que el texto del artículo

2o. de la Ley 6a., impide a un médico atender una urgencia en el campo de la anestesiología. La atención inicial de urgencia puede cumplirla un médico general, no especializado en anestesiología

MEDICO - Revalidación del título

La revalidación del título obtenido en una universidad extranjera, está expresamente prevista como requisito para el ejercicio profesional, en el artículo 48 de la Ley 23 de 1981, que reglamenta lo relativo a la ética médica, así: "El médico egresado de universidad extranjera que aspire a ejercer la profesión en el país, revalidará su título de conformidad con la ley".

EXTRANJEROS - Restricciones laborales

El legislador, por razones de orden público, como lo prevé el artículo 100 de la Constitución, y particularmente por motivos sociales y económicos vinculados al mantenimiento del orden público económico, puede establecer, en casos especiales, restricciones al trabajo de los extranjeros, en determinadas ocupaciones y profesiones. Piénsese, por ejemplo, en las leyes que se dicten para asegurar el pleno empleo de los colombianos.

ANESTESIOLOGOS - Plazo para obtener título

La norma, al conceder el plazo de cinco (5) años para que se obtenga el título, plazo más que suficiente, respeta la situación de quienes se encuentren en el caso que ella prevé. Con la aclaración de que no es exacto afirmar que tales personas tengan un derecho. La verdad es diferente: ellas se encuentran en una situación de hecho, que la norma respeta temporalmente. Pero tal situación de hecho no puede ser suficiente para enervar el texto del artículo 26 de la Constitución: "La ley podrá exigir títulos de idoneidad". Y tampoco podría conducir a sostener algo que no está previsto en norma alguna del derecho colombiano: que los títulos de idoneidad se adquieran por prescripción adquisitiva.

COMITE NACIONAL DE EJERCICIO DE ANESTESIOLOGIA

La decisión del Comité deberá ser la consecuencia de un debido proceso, en el cual se dé la oportunidad de defenderse a quien sea acusado de ejercer la especialidad sin estar facultado para ello. Esto, porque, según el artículo 29 de la Constitución, "El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas". Además, al aplicar el artículo 15, el Comité Nacional del Ejercicio de la Anestesiología deberá tener en cuenta que el artículo 2o., de la misma ley ha sido declarado exequible en la medida que se le interprete de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia. Contra las decisiones que dicte el Comité Nacional del Ejercicio de la Anestesiología, podrá ejercerse la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Ref.: Expediente No D-717

Demanda de inconstitucionalidad de los artículos 2; 3; 4; 9, literal b); 10; 11 y 15 de la Ley 6a de 1991 "Por medio de la cual se reglamenta la especialidad médica de anestesiología y se dictan otras disposiciones."

Actor: Alfonso Miranda Londoño

Magistrado Sustanciador: Dr. JORGE ARANGO MEJIA

Sentencia aprobada en Santafé de Bogotá, D.C., según consta en acta número veinticinco (25), a los veintinueve (29) días del mes de junio de mil novecientos noventa y cinco (1995).

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Alfonso Miranda Londoño, en uso del derecho consagrado en los artículos 40, numeral 6, y 241, numeral 4, de la Constitución, presentó ante esta Corporación demanda de inconstitucionalidad en contra de algunos artículos de la Ley 6a. de 1991 "Por la cual se reglamenta la especialidad médica de anestesiología y se dictan otras disposiciones."

Por auto del veintiséis (26) de septiembre de 1994, el Magistrado Sustanciador admitió la demanda, decretó algunas pruebas y ordenó la fijación del negocio en lista, para asegurar la intervención ciudadana dispuesta por los artículos 242, numeral 1, de la Constitución, y 7, inciso

segundo, del Decreto 2067 de 1991. Así mismo, dispuso el envío de copia de la demanda al señor Presidente de la República, al señor Presidente del Congreso de la República, y al señor Procurador General de la Nación, para que rinda el concepto de rigor.

Por medio de oficio número 256, del diez y siete (17) de noviembre de 1994, el señor Procurador General de la Nación, doctor Orlando Vásquez Velásquez, comunicó su impedimento para conceptuar dentro del proceso de la referencia, por haber sido miembro del Congreso de la República durante la tramitación y aprobación de la Ley 6a. de 1991, de la cual hacen parte las normas acusadas.

Por auto del veinticuatro (24) de noviembre de 1994, la Sala Plena de esta Corporación aceptó el impedimento manifestado por el señor Procurador General de la Nación, para conceptuar dentro del proceso de la referencia, pues la causal alegada por él, está consagrada en el Decreto 2067 de 1991, para los Magistrados de la Corte, aplicable al señor Procurador, porque su intervención es obligatoria en los procesos de constitucionalidad, artículo 242, numeral 2, de la Constitución. Por tanto, la Corte ordenó dar traslado de la demanda al señor Viceprocurador General de la Nación, para que rindiera el concepto correspondiente.

Cumplidos los requisitos exigidos por el Decreto 2067 de 1991 y recibido el concepto del señor Viceprocurador General de la Nación, entra la Corte a decidir.

A. Normas acusadas

El siguiente es el texto de las normas acusadas, con la advertencia de que se subraya lo demandado, y que corresponde a la publicación hecha en el Diario Oficial No. 39.631, del 16 de enero de 1991:

“LEY 06 DE 1991 (enero 16 de 1991)

“Por la cual se reglamenta la especialidad médica de anestesiología y se dictan otras disposiciones”

“Artículo 1o. La anestesiología es una especialidad de la medicina fundamentada en las ciencias biológicas, sociales y humanísticas.

Es una especialidad que estudia los principios, procedimientos, aparatos y materiales necesarios para practicar una adecuada anestesia. Además se integra en una forma multidisciplinaria con las otras especialidades médicas en el manejo integral de la salud. El médico especializado en anestesiología y reanimación es el autorizado para el manejo y práctica de esta especialidad.

“Parágrafo. Por el riesgo potencial a que están expuestos los pacientes y la permanente exposición a inhalación de gases tóxicos, radiaciones y situaciones de estrés por parte del anestesiólogo se considera la anestesiología como una especialidad de alto riesgo y debe tener un tratamiento laboral especial.

“Artículo 2o. Dentro del territorio de la República de Colombia, sólo podrá llevar el título de médico especializado en anestesiología y reanimación y ejercer funciones como tal:

“a) El colombiano de nacimiento o nacionalizado que haya adquirido o adquiera el título en Medicina y Cirugía de acuerdo con las leyes colombianas y que haya realizado posteriormente su entrenamiento en un programa de anestesiología en un hospital universitario o adscrito a una universidad debidamente aprobado y reconocido por los organismos competentes del Gobierno Nacional;

“b) El médico colombiano o extranjero nacionalizado que haya adquirido o adquiera el título de médico especializado en anestesiología y reanimación en otros país, equivalente al otorgado en la República de Colombia y que esté debidamente diligenciado y aprobado según las disposiciones legales y los tratados o convenios vigentes sobre la materia ante el Gobierno Nacional.

“Parágrafo 1. Podrá también ejercer como de médico especializado en anestesiología y reanimación aquél que con anterioridad a la vigencia de la presente ley haya obtenido el título correspondiente otorgado por facultades o escuelas universitarias o refrendado por la Asociación Colombiana de Facultades de Medicina, (ASCOFAME), legalmente reconocidas por el Estado colombiano.

“Parágrafo 2. El médico cirujano que se encuentre realizando su entrenamiento en anestesiología, dentro de un programa aprobado por el Gobierno Nacional y respaldado, autorizado y supervisado por el centro universitario y/o la facultad de medicina correspondiente.

“Artículo 3o. Los médicos especializados en anestesiología de reconocida competencia que visiten nuestro país en misiones científicas o docentes, como consultores o asesores podrán trabajar como tales por el término de un año con el visto bueno del Ministerio de Salud Pública y a petición especial y motivada en una institución, facultad o centro universitario que legalmente opere en el territorio nacional.

“Artículo 4o. Unicamente podrá ejercer como profesional de la anestesiología en el territorio nacional, aquél médico que haya realizado su entrenamiento en posgrado en anestesiología en las facultades de medicina de los centros universitarios legalmente reconocidos por el Gobierno colombiano.

“Artículo 5o. Para que los títulos y certificados expedidos en anestesiología por las facultades de medicina de los centros universitarios legalmente reconocidos por el Gobierno Nacional tengan validez, deberán registrarse en los Ministerios de Educación y Salud obteniendo de éste último la correspondiente autorización para ejercer la especialidad en el territorio nacional.

“c) Seguridad social, privadas o de utilidad común y con la remuneración correspondiente al cargo.

“d) Recibir los elementos básicos de trabajo de parte de dichas entidades para lograr adecuadamente la práctica de la anestesiología y reanimación.

“Parágrafo.- En las entidades en donde no exista clasificación o escalafón para los médicos especializados en anestesiología y reanimación, serán nivelados y recibirán una asignación igual a la que reciben profesionales con especialización o quienes desempeñen cargos equivalentes en esa entidad.

“Artículo 6o. Los médicos especializados en anestesiología y reanimación deberán inscribirse ante el Servicio Seccional de Salud en donde haya de ejercer la especialidad.

“Artículo 7o. De acuerdo con la naturaleza de la anestesiología enunciada en el artículo 1o., el médico especializado en anestesiología y reanimación ejercerá las siguientes funciones:

“a) Asistenciales: Valorando la situación de salud, elaborando el diagnóstico de la anestesiología; planeando, ejecutando y evaluando la atención integral del individuo, la familia y la comunidad;

“b) Docentes: Preparando y capacitando el recurso humano a través de la enseñanza elaborada en los programas universitarios y de educación médica continuada;

“c) Administrativos: En el manejo de las políticas de salud orientadas al desarrollo de la anestesiología. En la dirección de servicios y programas de diferentes complejidad en el área comunitaria, hospitalaria, ambulatoria, docente e investigativa;

“d) Investigativa: Realizando programas y estudios que contribuyan al avance de la tecnología y de la práctica de la anestesiología, de su proyección en otros campos de la salud y en el desarrollo de la especialidad misma.

“Artículo 8o. El médico especializado en anestesiología y reanimación al servicio de entidades de carácter oficial, seguridad social, privada o de utilidad común, tendrá derecho a:

“a) Ser clasificado como profesional universitario especializado de acuerdo con los títulos que lo acredite;

“b) Recibir la asignación correspondiente a su clasificación como médico especializado en anestesiología y reanimación o profesional universitario especializado;

“c) Acceder a cargos de dirección y manejo dentro de la estructura orgánica del Sistema de Salud, en instituciones oficiales, de seguridad social, privadas o de utilidad común y con la remuneración correspondiente al cargo;

“d) Recibir los elementos básicos de trabajo de parte de dichas entidades para lograr adecuadamente la práctica de la anestesiología y reanimación.

“Parágrafo. En las entidades en donde no exista clasificación o escalafón para los médicos especializados en anestesiología y reanimación, serán nivelados y recibirán una asignación igual a la que reciben profesionales con especialización o quienes desempeñen cargos equivalentes a esa entidad.

“Artículo 9o. El ejercicio profesional de la anestesiología y reanimación se cumplirá en todas las circunstancias y lugares en donde el individuo, la familia y los grupos lo requieran en cualesquiera de las siguientes formas:

“a) Ejercicio institucionalizado: El médico especializado en anestesiología y reanimación, cumplirá con las funciones enunciadas en el artículo 7o., vinculado a instituciones del sector de salud y de asistencia social hospitalaria y comunitaria, de carácter oficial, seguridad social y privada y en servicios de salud dependientes de otros sectores;

“b) Ejercicio independiente: El médico especializado en anestesiología y reanimación cumplirá con autonomía las funciones enunciadas en el artículo 7o., vinculados sin relación laboral a instituciones del sector de salud y de asistencia social hospitalaria y comunitaria, de carácter oficial, seguridad social, privada y en servicios de salud dependientes de otros sectores. **En relación a los honorarios profesionales producto del ejercicio independiente de la especialidad, las entidades se someterán a las tarifas reglamentadas por la Sociedad Colombiana de Anestesiología y Reanimación SCARE, y el Gobierno Nacional.**

“Artículo 10. Las instituciones de salud y de asistencia social de carácter oficial, de seguridad social y privada, solamente vincularán médicos especializados en anestesiología y reanimación en el área correspondiente de acuerdo con preceptos establecidos en la presente ley.

“Artículo 11. Los cargos de dirección y manejo orgánicamente establecidos en instituciones oficiales, seguridad social, priva-

das o de utilidad común “relacionados en el área específicas de anestesiología”, serán desempeñados únicamente por médicos especializados en anestesiología y reanimación de nacionalidad colombiana.

“Artículo 12. Los médicos que no acrediten la especialización en anestesiología pero que ejerzan como anesthesiólogos, deberán obtener su título de especialistas, en un lapso no superior a cinco años a partir de la sanción de esta ley, para seguir desempeñándose como tales.

“Artículo 13. Créase el Comité Nacional del Ejercicio de la Anestesiología en Colombia. Este organismo tendrá carácter asesor, consultivo y de control del ejercicio de la práctica de la anestesiología en los diferentes niveles de personal en los aspectos técnicos, normativos y legales en la República de Colombia. El Comité Nacional del Ejercicio de la Anestesiología, estará integrado por:

“a) El Presidente de la Sociedad Colombiana de Anestesiología y Reanimación, SCARE, o su representante;

“b) El Viceministro de Salud o su representante, quien lo presidirá;

“c) El Director de la Superintendencia de Salud o su representante;

“d) El Director de la Asociación Colombiana de Facultades de Medicina, ASCOFAME, o su representante.

“Parágrafo 1. El Comité funcionará de acuerdo con su propio reglamento.

“Parágrafo 2. Las funciones del Comité serán:

“a) Ser de consulta obligatoria por parte de cualquier funcionario o entidad pública o privada, siempre que se vayan a dictar disposiciones o se vayan a tomar determinaciones en torno al ejercicio de la anestesiología en el país.

“b) Ser de consulta por parte de cualquier funcionario o entidad pública o privada, siempre que se trate de crear, ampliar o modifi-

car las plantas de personal de entidades hospitalarias en el área de anestesiología;

“c) Velar porque todo aquél que trabaje en la especialidad cumpla con los requisitos mínimos enumerados en la presente ley.

“Artículo 14. Se conformarán comités seccionales para el control del ejercicio de la anestesiología a nivel departamental, intenden- cial o comisarial. Estos comités funcionarán en los departamentos, intendencias o comisarías en donde exista una filial de la Sociedad Colombiana de Anestesiología y Reanimación, SCARE. En aquellos departamentos, intendencias y comisarías donde no exista una filial de la SCARE, el ejercicio de la especialidad estará bajo el control del Comité Nacional. Este comité estará integrado por:

“a) El Presidente de la filial de la Sociedad Colombiana de Aneste- siología y Reanimación, SCARE, o su representante;

“b) El Secretario de Salud Departamental o su representante, quien lo presidirá;

“c) Un representante regional de la Superintendencia de Salud.

“Parágrafo. Estos Comités funcionarán de acuerdo con los regla- mentos aprobados por el Comité Nacional.

“Artículo 15. Cuando a juicio del Comité Nacional del Ejercicio de la Anestesiología y de acuerdo a la presente ley, si alguien está ejerciendo la especialidad sin estar facultado para ello, el veto del comité es suficiente para que esta persona sea separa- da del cargo o se le impida el ejercicio ilegal de la especiali- dad, sin perjuicio de las sanciones (responsabilidad civil o pe- nal) a que este ejercicio ilegal de la profesión dé lugar.

“Artículo 16. Esta ley regirá a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.”

B. La demanda

En concepto del actor, los artículos acusados de la Ley 6a. de 1991, desconocen el preámbulo y los artículos 1, 5, 11, 13, 26, 44, 100 y 333 de la Constitución Política.

Según el demandante, la intención del legislador al expedir la Ley 6a. de 1991, no era otra que mejorar y asegurar “la calidad en la prestación de los servicios médicos de anestesiología, con el fin de proteger tanto a los pacientes como a los profesionales facultados para ejercer dicha especialidad”, objetivos éstos desconocidos por las normas demandadas, al consagrar discriminaciones y restricciones en el ejercicio de esta especialidad, con implicaciones graves para toda la comunidad.

Cargos en contra de los artículos 2, 3, 4, 10, parágrafo 2, literal c) del artículo 13 y 15 de la Ley 6a. de 1991, por el desconocimiento de los fines consagrados en el preámbulo, en especial, el de asegurar la vida, así como de los artículos 11 y 44 de la Constitución.

El actor parte del supuesto de que las normas acusadas de la Ley 6a. de 1991, imponen restricciones inflexibles a los médicos no especializados en anestesiología, para aplicar anestésicos a un paciente que lo requiera, hecho éste que, en su concepto, vulnera el derecho a la vida de las personas que necesitan de su aplicación, pues no encuentra que la ley y, en especial, las normas acusadas permitan a un médico general **ejercer** la anestesiología en casos de **urgencia, necesidad o carencia** de un especialista. De esta forma, dice el actor, no sólo se restringe el ejercicio de la medicina, sino que se obliga al médico a desconocer el juramento hipocrático o, en caso de cumplirlo, atenerse a las sanciones civiles, penales y éticas por el desconocimiento de la Ley 6a. de 1991.

Por otra parte, afirma que el Estado no puede garantizar la presencia de un especialista en anestesiología en todo el territorio, hecho que, en sí mismo pone en peligro la vida de la población en general.

Cargos en contra de los artículos 2; 3; 4; 10 y 11 de la Ley 6a. de 1991, por desconocer el derecho a la igualdad, en general y, en especial, la que consagra el artículo 100 de la Constitución, en relación con los extranjeros, así como el derecho al trabajo y el libre ejercicio de la profesión de médico.

En concepto del actor, las normas demandadas consagran una discriminación para el ejercicio de la especialidad de anestesiología, en contra de los extranjeros y de los médicos nacionales que realizan esa especialización fuera del territorio colombiano, al permitir únicamente a los colombianos o **extranjeros nacionalizados** ejercer la especialidad, cuando han realizado sus estudios en **una facultad o centro universi-**

tario reconocido por el Gobierno colombiano. Hecho éste que genera una limitación al libre ejercicio de una profesión liberal como lo es la medicina y, en consecuencia, la restricción del derecho al trabajo de estos profesionales, sin que para ello se encuentre una justificación razonable.

Afirma, que en este aspecto la ley es contradictoria, pues, mientras en el artículo 2o., se permite el ejercicio de la especialidad a los médicos colombianos que obtengan su título en el exterior, el artículo 4o. sólo permite su ejercicio, a quienes hayan realizado la especialización en una institución reconocida por el Gobierno colombiano.

Considera, así mismo, que la discriminación que efectúa la ley acusada, se hace palpable en el artículo 10o. acusado, al no permitir que un especialista en anestesiología de nacionalidad extranjera, pueda ser contratado en instituciones de salud privadas u oficiales. Igual concepto le merece el artículo 11, según el cual los cargos de dirección y manejo orgánicamente establecidos en instituciones oficiales de seguridad social o privadas, relacionados con el aérea específica de anestesiología, sólo pueden ser desempeñados por médicos de nacionalidad colombiana y especializados en ese campo.

Finalmente, afirma que la exigencia del título de anestesiólogo que hace la Ley 6a. de 1991 "no está directamente encaminado a certificar la cualificación del sujeto para ejercer la tarea", sino a discriminar a los médicos de nacionalidad extranjera y a los nacionales que no han obtenido su título en el país. En el primer caso, en razón a la nacionalidad y, en el segundo, por el lugar donde se obtuvo la capacitación.

Así, pues, los requisitos exigidos por las normas acusadas, dice el demandante, desbordan y desnaturalizan la intención del Constituyente de facultar al legislador para exigir títulos de idoneidad o formación académica cuando la profesión, ocupación u oficio implique un riesgo social.

Cargo en contra de los artículos 2; 3; 4; 9, literal b); 10 y 11 de la Ley 6a. de 1991, por desconocer el derecho a la libre competencia, consagrado en el artículo 333 de la Constitución.

Para el demandante, la discriminación que hacen las normas acusadas, en cuanto al ejercicio de la especialidad de la anestesiología dentro del territorio colombiano por parte de los médicos extranjeros o colom-

bianos especializados en el exterior, permite a los médicos colombianos especializados en el país ejercer una posición dominante en el mercado de los servicios de salud, en detrimento de los usuarios del mismo. Así mismo, atenta contra el derecho a la libre competencia que unas determinadas entidades fijan las tarifas para el cobro de los honorarios de quienes ejercen esta especialidad de forma independiente, tal como lo consagra el artículo 9o., literal b) de la ley acusada.

Cargo en contra del artículo 12 de la Ley 6a. de 1991, por violación de derechos adquiridos, artículo 58 de la Constitución.

El artículo 12 de la Ley 6a. de 1991 impone la obligación a los médicos que vienen ejerciendo la especialidad de la anestesiología sin cumplir los requisitos exigidos en esa ley, de obtener el título que los acredite como tales, en el término de cinco (5) años. En concepto del actor, esta norma desconoce los derechos de los médicos generales que se vienen desempeñando como anestesiólogos sin haber obtenido el título exigido por la ley acusada, pues ellos no pueden ser obligados a acreditar su idoneidad, para una actividad que han venido ejerciendo lícita, regular y habitualmente.

C. Intervenciones

De conformidad con el informe secretarial del nueve (9) de noviembre de mil novecientos noventa y cuatro (1994), en el término constitucional establecido para intervenir en la defensa o impugnación de las normas acusadas, presentó escrito el ciudadano Ramiro Borja Avila, en defensa de las normas acusadas.

Según el interviniente, el artículo 2o. de la ley acusada, no establece las prohibiciones a las que hace referencia el demandante, pues una cosa es aplicar anestesia a un paciente en determinadas circunstancias y otra, muy distinta, ejercer y practicar la especialidad de la anestesiología.

La distinción entre aplicar en determinadas circunstancias la anestesia y practicar la anestesiología es de gran trascendencia, pues los regímenes de responsabilidad para uno y otros caso difieren. No se encuentra en las mismas condiciones un odontólogo o un médico general que aplican anestesia a sus pacientes, con el fin de obtener niveles de insensibilización bajos y que por lo mismo no implican ningún riesgo, que los médicos que necesitan colocar a sus pacientes en niveles altos de

insensibilización que implican un elevado riesgo para su salud y vida, hecho que hace necesaria la intervención de un especialista en este proceso. Así, pues, la ley acusada, a diferencia de lo que opina el demandante, tiende a proteger y salvaguardar la vida y salud de las personas que deben someterse a una intervención que requiera niveles de insensibilización elevados.

Cosa distinta es que en caso de **urgencia**, concepto éste definido por el legislador en el Decreto 412 de 1992, un médico no especializado en anestesiología pueda aplicarla para proteger y garantizar la vida de quien lo requiera, pues el médico no puede negarse a utilizar los recursos y medios a su alcance para lograr este fin. Aspecto éste que no prevé la ley acusada en ninguna de sus normas, pero que se puede deducir si se aplican disposiciones del ordenamiento jurídico que rigen la materia.

La exigencia de una especialización en esta área busca promover mejores niveles de vida, contando, dice el interviniente, con los recursos científicos y tecnológicos desarrollados a través del tiempo. Además, el legislador está facultado para exigir esta clase de títulos, pues sólo él, una vez evaluadas las implicaciones del ejercicio de determinada actividad, puede optar por exigir un título que acredite la idoneidad de quien la practica. Esta intervención del legislador se justifica porque busca proteger bienes jurídicos de gran trascendencia, en este caso, la vida y salud.

En relación con la supuesta discriminación que hace la ley frente a los médicos extranjeros, el interviniente considera que ella es válida a la luz del artículo 100 de la Constitución, según el cual el legislador puede establecer límites a los derechos de éstos por razones de soberanía. Agrega que en otros países como España, se le prohíbe al extranjero especializado en anestesiología ejercer allí su especialidad, así adquiriera la nacionalidad.

Igualmente, cuando el artículo 11 exige que sólo los médicos anestesiólogos de nacionalidad colombiana puedan ejercer los cargos de dirección y manejo en entidades oficiales, es concordante con el artículo 40, numeral 7o. de la Constitución, así como con otras normas de la misma que sólo permiten el ejercicio de ciertos cargos a nacionales de nacimiento, por ejemplo, los cargos de Presidente, Vicepresidente, Magistrados, e.i.c. Es decir, que la intención del legislador al expedir la Ley

6a. de 1991, fue la de que quienes desempeñen la especialidad de anestesiología adquieran la nacionalidad colombiana.

Finalmente y, en relación con el supuesto desconocimiento de la libertad económica y libre competencia, a consecuencia de los requisitos exigidos por la ley acusada para el ejercicio de la especialidad de anestesiología, el interviniente considera que es desproporcionado enmarcar la práctica de una profesión como la medicina, en los parámetros de la libre oferta y demanda, cuando el fin último de la ley acusada fue la reglamentación de una especialidad para el mejoramiento de la calidad de vida y evitar los menores riesgos en su práctica.

En otros dos escritos, suscritos por los ciudadanos Ignacio Ruíz Moreno y Rafael Mejía, éste último presentado extemporáneamente, se explica la importancia de la existencia de una reglamentación de la especialidad de anestesiología, pues ella es una forma de garantizar la vida y salud de quienes necesitan la intervención de un profesional en esta área, así como el riesgo que se correría al permitir a médicos no especializados, sin los fundamentos teóricos y prácticos necesarios para su ejercicio, ejercieran esta especialidad. Igualmente coinciden en afirmar que la ley demandada, en ningún momento prohíbe a los médicos no especializados aplicar anestesia en casos de urgencia, aspecto éste que si bien no prevé la ley acusada, si se deduce de otras disposiciones aún vigentes y, por tanto, aplicables al caso en estudio.

D. Audiencia pública

Previa a la decisión del asunto sometido a consideración de esta Corporación, la Sala Plena mediante auto del veintiuno (21) de noviembre de 1994 ordenó la celebración de una audiencia pública con el objeto de ampliar y esclarecer algunos aspectos relacionados con la Ley 6a. de 1991, audiencia que se llevó el día treinta (30) de noviembre de 1994 y contó con la intervención del señor Ministro de Salud, doctor Alfonso Gómez Duque; doctor Manuel Galindo Arias y Rafael Macía Mejía, en representación de la Sociedad Colombiana de Anestesiología y Reanimación, SCARE; doctor Jorge Mario Correa Rodas, Presidente de la Sociedad Antioqueña de Anestesiología; el doctor Chávez Amaya, en representación de la Asociación Colombiana de Médicos Generales; Ramiro Borja Avila, en su calidad de único interviniente dentro del proceso de la referencia y, los doctores Alfonso Miranda Londoño y Javier Tamayo Jaramillo, como demandantes de la Ley 6a. de 1991, en los procesos radi-

cados bajo los números D-717 y D-751, respectivamente, los cuales no fueron acumulados por la Sala Plena.

E. Concepto del Viceprocurador General de la Nación

Por medio del oficio número 574, de febrero quince (15) de 1994, el Viceprocurador General de la Nación, doctor Orlando Solano Bárcenas, rindió el concepto de rigor, solicitando a la Corte Constitucional declarar **INEXEQUIBLES** los artículos 2o., 3o., 4o., el literal b) del artículo 9o., en lo que se refiere a la reglamentación de tarifas para el pago de honorarios, producto del ejercicio independiente de la anestesiología, 10, 11, 12 y 15 de la Ley 6a. de 1991.

El primer aspecto analizado por el Viceprocurador, antes contestar cada uno de los cargos formulados por el actor, es el relativo a la facultad que posee el legislador para reglamentar las profesiones, oficios o actividades que impliquen un riesgo social, facultad que tiene límites, pues con ella no se puede desconocer el núcleo esencial del derecho a escoger profesión u oficio, al igual que no se pueden exigir requisitos que no tengan como fin asegurar la idoneidad de quien la va a ejercer. Concluye el análisis de este punto argumentando que:

“...la reglamentación de un derecho como el de escoger y ejercer profesión u oficio debe contar con una legitimación clara, razonable y explícita, basada fundamentalmente en un balance entre el propio derecho que se quiere regular y los derecho de otras personas.”

El segundo aspecto analizado por el Ministerio Público, en su concepto, es realmente una crítica a la reglamentación efectuada por la Ley 6a. de 1991, pues en ella no se definió la naturaleza, el objeto y el alcance de la anestesiología. Por tanto, después de transcribir lo que es la práctica de esta especialidad para la American Board of Anesthesiology, máxima autoridad en la materia, concluye que, por el alto riesgo que representa la práctica de esta especialidad, en especial cuando se suministran dosis altas de anestesia que implican un total desequilibrio en las funciones propias de los órganos y que requieren de estímulos externos para su equilibrio, se hace necesaria una reglamentación que establezca las condiciones de idoneidad que debe poseer el experto encargado de ejercer esta función.

Sin embargo, precisa que cuando los grados de insensibilización sean bajos, la anestesia puede ser aplicada por un médico no especializado, por no existir riesgos en su aplicación.

Considera, así mismo, que si bien la intención del legislador fue loable al pretender que cada colombiano sea asistido por un especialista en esta área, ello, en un país como el nuestro es ideal e imposible de cumplir, no sólo por el número reducido de estos especialistas, sino porque ellos sólo se encuentran en 180 de los 1.056 municipios que tiene el país.

Por tanto, considera que un médico general ante una urgencia o en un lugar que no cuente con un especialista puede aplicar anestesia, pues cuenta con la formación para ello, toda vez que en los centros educativos existe una formación integral que permite a estos profesionales desarrollar esta delicada labor. Al respecto afirma:

“De admitirse que solamente el médico especialista es el autorizado para el manejo de determinada práctica, de una parte se estaría asumiendo como innecesaria la formación básica, por la cual sólo tendría valor realizar estudios de especialización; y por otro lado, al médico con estudios en posgrado le estarían vedadas tanto las actuaciones correspondientes a otra especialidad como a las subespecialidades de la suya propia.

“Por esa misma interrelación de áreas, la reglamentación de una disciplina no puede establecerse en términos excluyentes porque indirectamente estaría reglamentado el ejercicio de otras disciplinas y afectando así su campo de acción.”

Así, considera que la Ley 6a. de 1991 al no prever la posibilidad de que médicos no especializados en anesthesiología la apliquen, ante la ausencia de un especialista en el lugar o, en caso de urgencia, introdujo un criterio no razonable en la reglamentación de esta especialidad que la hace inconstitucional, pues desconoce la idoneidad de los médicos generales, lo mismo que desconoce el derecho a la vida y salud de quienes requieran de su intervención.

El tercer punto analizado en el concepto del Procurador, está referido a cada uno de los artículos acusados. Así, por ejemplo, considera que es inconstitucional el requisito de la nacionalidad exigido por los artículos

2o. y 4o. de la ley acusada, para el ejercicio de la especialidad, pues ella no es factor determinante de idoneidad, en el desempeño de una determinada actividad.

Igualmente, estima que se incurrió en una serie de imprecisiones, en relación con los centros educativos autorizados para otorgar el título de médico anesthesiólogo, pues, al parecer, la ley acusada sólo autoriza el ejercicio de esa especialidad a los nacionales que realicen sus estudios en el país, porque el artículo 4o., así como los literales a) y b) del artículo 2o., se refieren a centros universitarios legalmente reconocidos por el Gobierno Nacional, y éstas son sólo las instituciones con sede en Colombia, pues, es obvio que un centro universitario de otro país no está obligado a obtener el reconocimiento del Gobierno colombiano para adelantar sus programas en ésta o cualesquiera otra materia.

En relación con el artículo 3o. que limita al término de un año, el ejercicio de la anesthesiología a los médicos especialistas extranjeros que visiten al país en misiones científicas o docentes, el señor Procurador considera que es una limitación injustificada, pues “no parece lógico que una persona de probada capacidad no pueda favorecer a otros con sus servicios”.

Igualmente resulta desproporcionado que no se permita a un anesthesiólogo de nacionalidad extranjera ejercer cargos de dirección o manejo en instituciones de carácter oficial, tal como lo prevé el artículo 11 de la ley acusada, pues sólo por razones de Estado, como por ejemplo, la seguridad interna, se justifica que ciertos cargos sean ocupados por nacionales de nacimiento.

En relación con el literal b) del artículo 9o., según el cual el ejercicio independiente de la anesthesiología debe someterse, en el cobro de honorarios, a las tarifas señaladas por la Sociedad Colombiana de Anesthesiología y Reanimación y el Gobierno Nacional, lo considera inexecutable, pues, una es la regulación de las tarifas que se pueden fijar para la prestación del servicio público de salud y otra, el pago de un servicio personal, cuyo costo sólo compete determinarlo al médico y al paciente.

El artículo 12, por su parte, debe ser declarado inexecutable por desconocer las situaciones jurídicas consolidadas con anterioridad a la expedición de la ley, pues exige a quienes venían practicando la anesthesiología sin especialización que, en el término de cinco años acrediten su idoneidad a través del título correspondiente, olvidando el legislador que

el conocimiento y la experiencia de estos profesionales, se puede demostrar por medio de constancias de trabajo u otros mecanismos, y no tan sólo estudiando “para readquirir una destreza que ya le es propia.”

En relación con el artículo 15 que establece las sanciones para quienes practiquen la anestesiología, sin reunir los requisitos exigidos en la misma ley, lo considera de suyo inconstitucional, pues al no ser constitucionales los requisitos fijados para el ejercicio de esta especialidad de la medicina, mucho menos lo son las sanciones por su inobservancia.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

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

Primera.- Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer de esta demanda, de conformidad con lo dispuesto por el numeral cuarto del artículo 241 de la Constitución.

Segunda.- Algunas reflexiones sobre el artículo 26 de la Constitución

Dispone el artículo 26 de la Constitución, en su inciso primero: “Toda persona es libre de escoger profesión u oficio. La ley podrá exigir títulos de idoneidad. Las autoridades competentes inspeccionarán y vigilarán el ejercicio de las profesiones. Las ocupaciones, artes y oficios que no exijan formación académica son de libre ejercicio, salvo aquellas que impliquen un riesgo social”.

En esta norma, y para el tema de esta sentencia, conviene destacar dos aspectos:

- a) El primero, la posibilidad de que la ley exija títulos de idoneidad;
- b) El segundo, la inspección y vigilancia de las autoridades competentes sobre el ejercicio de las profesiones.

Sobre estos dos asuntos puede decirse lo siguiente.

La exigencia de títulos de idoneidad

¿Por qué, según el artículo 26 de la Constitución, “La ley podrá exigir títulos de idoneidad” para el ejercicio de las profesiones? Al respecto ha dicho esta Corte:

“Porque el título, expedido de conformidad con la propia ley que lo exige, es la prueba, en principio, de la sapiencia de su dueño, o al menos, de que éste cursó unos estudios. Dicho en términos más sencillos: el título legalmente expedido, prueba la formación académica. Y la facultad del legislador para exigirlo no resulta de abstractos razonamientos, sino del texto inequívoco de la norma constitucional.

“Es claro que la exigencia de títulos de idoneidad, apunta al ejercicio de la profesión, porque es una manera de hacer pública la aptitud adquirida merced a la formación académica. Y, en general, todo ejercicio de una profesión tiene que ver con los demás, no solamente con quien la ejerce”. (Sentencia No. C-377/94, del 25 de agosto de 1994, Magistrado Ponente Dr. Jorge Arango Mejía).

En el caso que nos ocupa, la exigencia del título de idoneidad es aún mas explicable, y razonable, si se tiene en cuenta lo dispuesto por el párrafo del artículo 1o. de la Ley 6a. de 1991:

“Por el riesgo potencial a que están expuestos los pacientes y la permanente exposición a inhalación de gases tóxicos, radiaciones y situaciones de estrés por parte del anestesiólogo se considera la anestesiología como una especialidad de alto riesgo y debe tener un tratamiento laboral especial”.

Definida por el legislador la anestesiología como una “especialidad de alto riesgo”, es evidente que la exigencia del título de idoneidad para su ejercicio se ajusta plenamente al artículo 26 de la Constitución.

Tercera.- La inspección y vigilancia del ejercicio de las profesiones, por las autoridades competentes

Sobre esta obligación del Estado, ha dicho la Corte, en la misma sentencia citada:

“Se ha visto ya como la ilimitada libertad de escoger profesión, encuentra, con vista a su ejercicio, la limitación consistente en la exigencia del título de idoneidad. Pero, hay más: según el mandato de la Constitución, “Las autoridades competentes inspeccionarán y vigilarán el ejercicio de las profesiones”.

“Una primera observación cabe al respecto: cuando la ley regula la inspección y vigilancia de una determinada profesión, el legislador no sólo ejerce una facultad, sino que cumple una obligación que le impone la Constitución.

“Ahora bien: ¿por qué la Constitución ordena la inspección y vigilancia de las profesiones? Sencillamente por las consecuencias sociales que tal ejercicio tiene, por regla general.

“Piénsese en el abogado que litiga en causa propia, cuya actuación, podría pensarse, sólo a él beneficia o perjudica. Sin embargo no es así, porque si viola las normas procesales, o las reglas de conducta que está obligado a observar, puede causar perjuicio a terceros, o, al menos, entorpecer la administración de justicia, con lo cual perjudica a la comunidad.

“De tiempo atrás se ha dicho que la exigencia de los títulos no está encaminada a librar al profesional de la competencia desleal de quien no lo es, sino a proteger a unos posibles usuarios del servicio, de quienes no tienen la formación académica requerida, o a la propia persona que ejerce sin título en asuntos que sólo a ella atañen. Esta fue la idea que inspiró, por ejemplo, la reforma constitucional de 1945 que prohibió litigar en causa propia o ajena, a quien no fuera abogado inscrito, y agregó que en adelante, salvo excepciones, sólo podrían inscribirse como abogados quienes tuvieran título profesional.

“En síntesis: la libertad de escoger profesión, entendida ésta como la que requiere una formación académica, no pugna con la facultad concedida al legislador de exigir títulos de idoneidad. En cuanto al ejercicio de tales profesiones, corresponde a las autoridades competentes de la rama ejecutiva su inspección y vigilancia, de conformidad con la reglamentación que expida el legislador. Todo, con fundamento en el artículo 26 de la Constitución, que obedece a la función social implícita en el ejercicio profesional. Al respecto

la Corte en sentencia C-226 de 1994, con ponencia del Magistrado Alejandro Martínez Caballero, expresó:

“En ese orden de ideas, las fronteras que demarcan el derecho de ejercicio de una profesión son el respeto por los derechos ajenos y la protección de los riesgos sociales. Esto explica que la Constitución autorice formas de regulación de las profesiones y de ciertos oficios como reconocimiento de la necesaria formación académica y riesgo de carácter social de estas actividades. Pero el legislador no puede regular de manera arbitraria las profesiones y oficios. En efecto, tales regulaciones sólo son legítimas constitucionalmente si se fundamentan de manera razonable en el control de un riesgo social, y no se traducen en una restricción desproporcionada o inequitativa del libre ejercicio de las actividades profesionales o laborales” (negritas fuera de texto).

“Cabe agregar que la norma contenida en el artículo 26 de la Constitución, no es nueva. Tiene su antecedente en el artículo 39 de la Constitución anterior, correspondiente al artículo 15 del acto legislativo No. 1 de 1936, que en sus incisos primero y segundo disponía: “Toda persona es libre de escoger profesión u oficio. La ley puede exigir títulos de idoneidad y reglamentar el ejercicio de las profesiones. Las autoridades inspeccionarán las profesiones y oficios en lo relativo a la moralidad, seguridad y salubridad públicas. Reforma Constitucional que, a su vez, posiblemente tuvo su origen en el artículo 1 de la Ley 67 de 1935, que estatuyó: “El ejercicio de la profesión de médico, abogado, ingeniero y sus semejantes, constituye una función social”.

Pero, ¿qué relación concreta existe entre la **exigencia del título de idoneidad** y la inspección y vigilancia que es obligación de las autoridades competentes? Sencillamente, que la primera hace posible, o al menos facilita, la segunda. En principio, el universo de quienes pueden ejercer una profesión, queda limitado a quienes posean el título de idoneidad, a los demás les está vedado tal ejercicio. Y la inspección y vigilancia con relación a ellos se limita, como es obvio, a impedirlo. En consecuencia la inspección y vigilancia se realizan plenamente sobre quienes ejercen la profesión. Recuérdese la expresión de la Constitución: “...inspeccionarán y vigilarán el **ejercicio** de las profesiones...” (negrilla fuera del texto).

Partiendo de estas bases, es procedente el examen de cada una de las normas demandadas para determinar si quebrantan las disposiciones de la Constitución en las cuales se funda la demanda.

Previamente, también hay que advertir que las normas en virtud de las cuales se exigen especializaciones no deben interpretarse con tanto rigor que conviertan todo lo que con ellas se relacione, así sea tangencial e indirectamente, en un privilegio irracional y excluyente. No, estas normas deben interpretarse con un criterio amplio, como el que se expondrá en esta sentencia.

Cuarta.- Análisis de las normas demandadas

Artículo 2o.

“Artículo 2o. Dentro del territorio de la República de Colombia, sólo podrá llevar el título de médico especializado en anestesiología y reanimación y ejercer funciones como tal:

“a) El colombiano de nacimiento o nacionalizado que haya adquirido o adquiriera el título en Medicina y Cirugía de acuerdo con las leyes colombianas y que haya realizado posteriormente su entrenamiento en un programa de anestesiología en un hospital universitario o adscrito a una universidad debidamente aprobado y reconocido por los organismos competentes del Gobierno Nacional;

“b) El médico colombiano o extranjero nacionalizado que haya adquirido o adquiriera el título de médico especializado en anestesiología y reanimación en otros país, equivalente al otorgado en la República de Colombia y que esté debidamente diligenciado y aprobado según las disposiciones legales y los tratados o convenios vigentes sobre la materia ante el Gobierno Nacional.

“Parágrafo 1. Podrá también ejercer como de médico especializado en anestesiología y reanimación aquél que con anterioridad a la vigencia de la presente ley haya obtenido el título correspondiente otorgado por facultades o escuelas universitarias o refrendado por la Asociación Colombiana de Facultades de Medicina, (ASCOFAME), legalmente reconocidas por el Estado colombiano.

“Parágrafo 2. El médico cirujano que se encuentre realizando su entrenamiento en anestesiología, dentro de un programa aprobado por el Gobierno Nacional y respaldado, autorizado y supervisado por el centro universitario y/o la facultad de medicina correspondiente.

Lo primero que cabe destacar en esta norma es esto: ella se limita a determinar quiénes podrán llevar el título de médico especializado en anestesiología y reanimación y ejercer funciones como tal.

En cuanto a llevar el título, es claro, y es además lógico, que sólo puede hacerlo quien lo ha obtenido en las condiciones señaladas por las leyes colombianas. Especialmente si se recuerda lo que se dijo sobre la relación entre el título de idoneidad, el ejercicio de la profesión, y la inspección y vigilancia de éste.

En lo referente al ejercicio de las funciones propias de la anestesiología hay que darle a la ley su verdadero alcance.

Ejerce las funciones propias de una determinada profesión quien habitualmente se dedica a ellas y, además, se anuncia como tal. No quien ocasionalmente, y a veces obligado por las circunstancias, realiza un acto que en rigor corresponde, o puede corresponder, a una determinada profesión. La expresión “ejercer una profesión” implica dedicarse a ella, ocuparse en ella habitualmente.

Incorre en error, en consecuencia, quien afirme que el texto del artículo 2o. de la Ley 6a., impide a un médico atender una urgencia en el campo de la anestesiología, tal como la urgencia está definida en la legislación colombiana, o aplicar anestesia en casos propios de su práctica profesional ordinal y habitual, que no implican riesgo grave para el paciente. En efecto.

El artículo 3o. del Decreto 412 de 1992 define la urgencia en sus diversas fases, así:

“Artículo 3o. Definiciones. Para los efectos del presente decreto, adóptanse las siguientes definiciones:

“1. Urgencia. Es la alteración de la integridad física y/o mental de una persona, causada por un trauma o por una enfermedad de cualquier

etiología que genere una demanda de atención médica inmediata y efectiva, tendiente a disminuir los riesgos de invalidez y muerte.

“2. Atención inicial de urgencia. Denomínase como tal a todas las acciones realizadas a una persona con patología de urgencia y que tiendan a estabilizarla en sus signos vitales, realizar un diagnóstico de impresión y definirle el destino inmediato, tomando como base el nivel de atención y el grado de complejidad de la entidad que realiza la atención inicial de urgencia, al tenor de los principios éticos y las normas que determinan las acciones y el comportamiento del personal de salud.

“3. Atención de urgencia. Es el conjunto de acciones realizadas por un equipo de salud debidamente capacitado y con los recursos materiales necesarios para satisfacer la demanda de atención generada por las urgencias”.

Para la Corte es claro que la atención inicial de urgencia puede cumplirla un médico general, no especializado en anestesiología. Con mayor razón si se tiene en cuenta el artículo 4o. del Decreto 3380 de 1981, cuyo texto es el siguiente:

“Artículo 4o. Con excepción de los casos de urgencia, el médico podrá excusarse de asistir a un enfermo o interrumpir la prestación de sus servicios por las siguientes causas:

“a) Si se comprueba que el caso no corresponde a su especialidad, previo examen general;

“b) Que el paciente reciba la atención de otro profesional que excluya la suya sin su previo consentimiento;

“c) Que el enfermo rehuse cumplir las indicaciones prescritas, entendiéndose por éstas, no sólo la formulación de tratamientos sino también los exámenes, juntas médicas, interconsultas y otras indicaciones generales que por su no realización afecten la salud del paciente”.

Obsérvese bien que esta norma comienza **exceptuando los casos de urgencia, en los cuales el médico no puede excusarse de asistir a un enfermo.**

De otra parte, es pertinente citar al respecto lo que afirma el ciudadano Ramiro Borja Avila, en su intervención ante la Corte:

“Dedúcese de lo anterior que tanto desde el punto de vista jurídico como desde la perspectiva médica, la anestesiología es toda una ESPECIALIDAD y que su PRACTICA no puede confundirse con la que eventualmente realizan el médico general o el odontólogo cuando aplican **anestesia local o regional** a sus pacientes **dentro de su práctica usual y comúnmente aceptada**, que exige muy bajos niveles de insensibilización del paciente.

“Naturalmente que si el médico general o el odontólogo para sus tratamientos o intervenciones quirúrgicas MAYORES, - aquellas que dejan de ser comunes y corrientes dentro de las prácticas usuales de esos profesionales-, necesitan someter al paciente a altos niveles de pérdida de la conciencia y pretenden **abolir la sensibilidad en una región reducida o extensa del cuerpo y suspender premeditadamente la respiración espontánea y durante largo tiempo, anulando la actividad de los centros respiratorios o el estímulo fisiológico de la respiración, y pretenden bloquear la conexión entre nervios y músculos, y paralizar el cuerpo, e influir así ampliamente sobre funciones vitales, tales como la sensibilidad, la percepción, estado consciente, respiración, circulación, conducción nerviosa y metabolismo**”, deben buscar al anestesista, porque conforme a lo normado en la disposición acusada, este procedimiento de alta insensibilización, sí constituye práctica de la especialidad de la anestesiología.” (negrilla y mayúsculas de texto).

Es evidente, como se ha explicado, que el médico no especializado que atiende inicialmente una urgencia en anestesiología, no está ejerciendo esta especialidad, en el sentido en que a tal ejercicio se refiere el artículo 2o. al hablar de “llevar el título de médico especializado en anestesiología” y “ejercer funciones como tal”.

Además, es claro que cuando el médico general y el odontólogo, dentro de su práctica habitual y ordinaria, aplican anestesia cuya finalidad no es lograr altos niveles de insensibilización, no están ejerciendo la especialidad de la anestesiología, y, por lo mismo, no puede entenderse que el artículo 2o. que se analiza les prohíba tal actividad. **Con esta interpretación, se declarará exequible esta norma.**

De otra parte no se ve cómo el artículo demandado viole el preámbulo de la Constitución. Pues, razonando en sentido contrario, puede afirmarse que la exigencia de la especialización tiene como finalidad precisamente defender la salud, y en últimas la vida, del paciente.

En cuanto al artículo 2o. de la Constitución, no hay una relación directa entre él y la disposición acusada, que permita deducir su desconocimiento.

Tampoco es válida la afirmación sobre la supuesta violación de la libre competencia y la iniciativa privada, consagrada por el artículo 333 de la Constitución. Es inaceptable reducir el ejercicio de la profesión médica a su sola dimensión económica, dejando a un lado su misión humanitaria. Y tampoco es admisible invocar la libre competencia y la libre iniciativa como si solamente se tratara de un negocio encaminado a la obtención de ganancias. Recuérdese que ya hace tiempo, en 1935, la Ley 67 de ese año, calificó el ejercicio de la medicina como una “**función social**” y téngase en cuenta, además, el artículo 1o. de la Ley 23 de 1981 que determina los principios sobre los cuales se funda la ética médica:

“La medicina es una profesión que tiene como fin cuidar de la salud del hombre y propender por la prevención de las enfermedades, el perfeccionamiento de la especie humana y el mejoramiento de los patrones de vida de la colectividad, sin distingos de nacionalidad, ni de orden económico-social, racial, político y religioso. El respeto por la vida y los fueros de la persona humana constituyen su esencia espiritual. Por consiguiente, el ejercicio de la medicina tiene implicaciones humanísticas que le son inherentes”.

Por todo lo dicho, hay que concluir que el artículo 2o. se ajusta, en general, a la Constitución.

No así la expresión “nacionalizado” que trae el literal b), para calificar al médico extranjero. No existe razón para que solamente los “extranjeros nacionalizados” puedan ejercer tal especialidad. Cualquier extranjero puede hacerlo si tiene un título reconocido en Colombia. La norma viola el artículo 13, porque consagra una discriminación inaceptable, por causa de la nacionalidad. Y, además, el artículo 100, pues no hay motivos de orden público que justifiquen este recorte de los derechos de los extranjeros. Y no existe una razón para que la ley restrinja así el derecho

al trabajo del extranjero, y en particular el que éste tiene al ejercicio de la especialidad mencionada.

Todo lo anterior cobra mayor fuerza si se tiene en cuenta que el ejercicio de la medicina y de sus especialidades, es un servicio humanitario, que va más allá de rígidos conceptos excluyentes.

En consecuencia, se declarará inexecutable la expresión “nacionalizado” del literal b). Y, por las mismas razones, también se declarará la inexecutable de la expresión “colombiano de nacimiento o nacionalizado” del literal a) del mismo artículo. Esto, porque bien puede un extranjero obtener su grado en medicina y cirugía, y el de la especialidad, en Colombia.

Artículo 3o

“Artículo 3o. Los médicos especializados en anestesiología de reconocida competencia que visiten nuestro país en misiones científicas o docentes, como consultores o asesores podrán trabajar como tales por el término de un año con el visto bueno del Ministerio de Salud Pública y a petición especial y motivada en una institución, facultad o centro universitario que legalmente opere en el territorio nacional.

La restricción impuesta en esta norma en cuanto al tiempo de trabajo, se justifica por dos razones. La primera, que el médico especializado no ha conseguido que su título sea diligenciado y aprobado por las autoridades competentes de Colombia, como lo prevé el literal b) del artículo 2o.; la segunda, que el objetivo fundamental de la presencia del profesional en el país, no es el ejercicio ordinario de su profesión, sino su participación en tareas de investigación científica, o en la docencia.

En consecuencia, esta norma se declarará executable con la advertencia de que el reconocimiento del título por las autoridades colombianas competentes, hará inexistente la restricción que ella establece.

Conviene anotar que la revalidación del título obtenido en una universidad extranjera, está expresamente prevista como requisito para el ejercicio profesional, en el artículo 48 de la Ley 23 de 1981, que reglamenta lo relativo a la ética médica, así: “El médico egresado de universi-

dad extranjera que aspire a ejercer la profesión en el país, revalidará su título de conformidad con la ley”.

Artículo 4o

“Artículo 4o. Únicamente podrá ejercer como profesional de la anestesiología en el territorio nacional, aquél médico que haya realizado su entrenamiento en posgrado en anestesiología en las facultades de medicina de los centros universitarios legalmente reconocidos por el Gobierno colombiano.”

Esta norma se limita realmente a exigir el entrenamiento en posgrado como requisito para el ejercicio profesional de la anestesiología. Y la única condición que impone es la de que tal entrenamiento se realice en centros universitarios legalmente reconocidos por el Gobierno colombiano. No importa si son nacionales o extranjeros: basta que sean legalmente reconocidos por el gobierno colombiano. En consecuencia, será declarada exequible, pues en nada se opone a la Constitución.

Artículo 9o., literal b)

“Artículo 9o. El ejercicio profesional de la anestesiología y reanimación se cumplirá en todas las circunstancias y lugares en donde el individuo, la familia y los grupos lo requieran en cualesquiera de las siguientes formas:

“b) Ejercicio independiente: El médico especializado en anestesiología y reanimación cumplirá con autonomía las funciones enunciadas en el artículo 7o., vinculados sin relación laboral a instituciones del sector de salud y de asistencia social hospitalaria y comunitaria, de carácter oficial, seguridad social, privada y en servicios de salud dependientes de otros sectores. En relación a los honorarios profesionales producto del ejercicio independiente de la especialidad, las entidades se someterán a las tarifas reglamentadas por la Sociedad Colombiana de Anestesiología y Reanimación, SCARE, y el Gobierno Nacional.”

Sobre este literal b), únicamente se dice en la demanda que viola el artículo 333 de la Constitución, porque restringe “en forma indebida la libre competencia en el mercado de salud”.

Ya se explicó cómo no es aceptable la pretensión de aplicar al ejercicio de una de las especializaciones de la medicina, un concepto que tiene un contenido esencialmente económico, como el de la libre competencia económica. Pero, además, ni siquiera se explica por qué el literal b) restringe la libre competencia.

Pero como en realidad no se esgrime un cargo concreto que sea posible analizar, la Corte se abstendrá de fallar de fondo sobre el literal b) del artículo 9o., y sobre todo este artículo, que se transcribe como demandado, pero limitándose la indefinida acusación al literal b).

Artículo 10

“Artículo 10. Las instituciones de salud y de asistencia social de carácter oficial, de seguridad social y privada, solamente vincularán médicos especializados en anestesiología y reanimación en el área correspondiente de acuerdo con preceptos establecidos en la presente ley.”

Contra este artículo se esgrimen dos argumentos. En primer lugar, se dice que viola “el derecho a la vida de los pacientes de aquellas instituciones prestadoras de servicios de salud que no pueden contratar los suficientes especialistas para atender la demanda de servicios...” En segundo término, se aduce nuevamente el argumento relativo a los médicos extranjeros.

En cuanto al primer argumento, hay que recordar lo que ya se dijo sobre la exigencia de los títulos y la vigilancia del ejercicio profesional. Y también lo que se expuso sobre la atención de los casos de urgencia. Con base en estas razones, el cargo debe desecharse.

En cuanto a lo que se dice de los médicos extranjeros, es claro que si sus títulos han sido reconocidos por las competentes autoridades colombianas, no habrá razón para que no puedan ser designados.

Lo contrario, que las instituciones oficiales de salud designaran como anesthesiólogos a quienes carecieran del respectivo título, sería en últimas una burla a la existencia misma de tal especialidad. De una parte, el Estado exigiría para ejercerla el título correspondiente; y de la otra, la desconocería.

En consecuencia, la norma será declarada exequible.

Artículo 11

“Artículo 11. Los cargos de dirección y manejo orgánicamente establecidos en instituciones oficiales, seguridad social, privadas o de utilidad común “relacionados en el área específicas de anestesiología”, serán desempeñados únicamente por médicos especializados en anestesiología y reanimación de nacionalidad colombiana.”

La Corte encuentra que la exigencia que hace esta norma en cuanto a la nacionalidad colombiana, solamente es exequible en los casos en que en el país de origen del extranjero no se dé a los colombianos el mismo trato a que aquél aspira en Colombia. Esto, para garantizar un mismo tratamiento a colombianos y extranjeros en los respectivos países, recíprocamente. La declaración de exequibilidad, pues, será condicionada.

De otra parte, se advierte que los cargos que se reservan a los nacionales colombianos son aquellos que llevan anexa autoridad y jurisdicción, según el artículo 99 de la Constitución, y los que ejerzan jurisdicción, autoridad civil y política, del artículo 127 de la misma.

A todo lo cual hay que agregar que el legislador, por razones de orden público, como lo prevé el artículo 100 de la Constitución, y particularmente por motivos sociales y económicos vinculados al mantenimiento del orden público económico, puede establecer, en casos especiales, restricciones al trabajo de los extranjeros, en determinadas ocupaciones y profesiones. Piénsese, por ejemplo, en las leyes que se dicten para asegurar el pleno empleo de los colombianos.

Artículo 12

“Artículo 12. Los médicos que no acrediten la especialización en anestesiología pero que ejerzan como anesthesiólogos, deberán obtener su título de especialistas, en un lapso no superior a cinco años a partir de la sanción de esta ley, para seguir desempeñándose como tales.”

En relación con esta norma el Viceprocurador General de la Nación pide que se declare inexecutable, porque él, al igual que el demandante,

considera que desconoce un derecho adquirido por quienes ejercían esta especialidad sin tener el título correspondiente.

Entiende la Corte que la norma, al conceder el plazo de cinco (5) años para que se obtenga el título, plazo más que suficiente, respeta la situación de quienes se encuentren en el caso que ella prevé. Con la aclaración de que no es exacto afirmar que tales personas tengan un derecho. La verdad es diferente: ellas se encuentran en una situación de hecho, que la norma respeta temporalmente. Pero tal situación de hecho no puede ser suficiente para enervar el texto del artículo 26 de la Constitución: "La ley podrá exigir títulos de idoneidad". Y tampoco podría conducir a sostener algo que no está previsto en norma alguna del derecho colombiano: que los títulos de idoneidad se adquieran por prescripción adquisitiva.

En consecuencia, el artículo 12 será declarado exequible.

Artículo 15

"Artículo 15. Cuando a juicio del Comité Nacional del Ejercicio de la Anestesiología y de acuerdo con la presente ley, si alguien está ejerciendo la especialidad sin estar facultado para ello, el veto del comité es suficiente para que esta persona sea separada del cargo o se le impida el ejercicio ilegal de la especialidad, sin perjuicio de las sanciones (responsabilidad civil o penal) a que este ejercicio ilegal de la profesión dé lugar".

Esta norma es la consecuencia de las anteriores que reglamentan el ejercicio de la especialidad.

En relación con ella, la única anotación que debe hacerse es ésta: la decisión del Comité deberá ser la consecuencia de un debido proceso, en el cual se dé la oportunidad de defenderse a quien sea acusado de ejercer la especialidad sin estar facultado para ello. Esto, porque, según el artículo 29 de la Constitución, "El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas". Además, al aplicar el artículo 15, el Comité Nacional del Ejercicio de la Anestesiología deberá tener en cuenta que el artículo 2o., de la misma ley ha sido declarado exequible en la medida que se le interprete de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

Finalmente, se advierte que contra las decisiones que dicte el Comité Nacional del Ejercicio de la Anestesiología, podrá ejercerse la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

III. DECISION

Por lo expuesto, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- Declárase **EXEQUIBLE** el artículo 2o. de la Ley 6 de 1991, salvo los siguientes apartes que se declaran **INEXEQUIBLES**: a) la expresión “colombiano de nacimiento o nacionalizado”, que aparece en el literal a); y, b) la palabra “nacionalizado” que aparece en el literal c) del mismo artículo 2o. La declaración de exequibilidad se hace de conformidad con la interpretación expuesta en la parte motiva de esta providencia.

Segundo.- Declárase **EXEQUIBLE** el artículo 3o. de la Ley 6a. de 1991, con la advertencia de que el reconocimiento del título por las autoridades colombianas competentes, hará inexistente la restricción que esta norma establece.

Tercero.- Declárase **EXEQUIBLE** el artículo 4o. de la Ley 6a. de 1991.

Cuarto.- **INHIBESE** de fallar sobre el artículo 9o. de la Ley 6a. de 1991.

Quinto.- Declárase **EXEQUIBLE** el artículo 10o. de la Ley 6a. de 1991.

Sexto.- Declárase **EXEQUIBLE** el artículo 11 de la Ley 6a. de 1991, siempre y cuando se le interprete de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

Séptimo.- Declárase **EXEQUIBLE** el artículo 12 de la Ley 6a. de 1991.

Octavo.- Declárase **EXEQUIBLE** el artículo 15 de la Ley 6a. de 1991, con la advertencia de que en su aplicación deberá cumplirse el debido proceso, respetando el derecho de defensa de quien sea acusado de ejer-

cer la especialidad sin estar facultado para ello, según lo expuesto en la parte motiva. Además, se advierte que contra la decisión del Comité Nacional del Ejercicio de la Anestesiología procede la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

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

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO, Presidente

JORGE ARANGO MEJIA, Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL, Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ, Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA, Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, Magistrado

FABIO MORON DIAZ, Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA, Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO, Secretaria General

SENTENCIA No. C-281

de junio 29 de 1995

NORMA DEROGADA / SENTENCIA INHIBITORIA

Teniendo en cuenta que el decreto acusado ha desaparecido del ordenamiento jurídico por voluntad expresa del legislador y en consecuencia no está produciendo efecto alguno, carece de objeto actual la definición acerca de su constitucionalidad, por lo que la sustracción de materia deberá conducir a un fallo inhibitorio

Ref.: Expediente No. D - 749

Acción pública de inconstitucionalidad contra el Decreto 1678 de 1994, "por el cual se fijan límites a las apropiaciones destinadas a gastos de funcionamiento de las contralorías y personerías distritales y municipales".

Tema: Inhibición de la Corte para asumir conocimiento por derogación expresa de las normas legales.

Actor: Arturo García Medrano.

Magistrado Ponente: Dr. HERNANDO HERRERA VERGARA

Santafé de Bogotá, Junio veintinueve (29) de mil novecientos noventa y cinco (1995).

I. ANTECEDENTES

Procede la Sala Plena de la Corte Constitucional a resolver la demanda formulada por el ciudadano Arturo Garcia Medrano contra el Decreto 1678 de 1994, "por el cual se fijan límites a las apropiaciones destinadas a

gastos de funcionamiento de las contralorías y personerías distritales y municipales”.

Al proveer sobre su admisión, el Magistrado Sustanciador ordenó que se oficiara al Secretario Jurídico de la Presidencia de la República para que remitiera, con destino al proceso, los antecedentes legislativos del proyecto que culminó con la expedición del Decreto 1678 de 1994; que se fijaran las normas acusadas en lista en la Secretaría General de esta Corporación, a efectos de asegurar la intervención ciudadana; y que se enviara copia del expediente al despacho del señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor.

Igualmente, se ordenó que se comunicara la iniciación del proceso al Secretario Jurídico de la Presidencia de la República, a los señores Ministros de Justicia y del Derecho, de Gobierno y de Hacienda y Crédito Público, así como a la Federación Colombiana de Municipios, a fin de que si lo estimaran oportuno, conceptuaran dentro de los diez (10) días siguientes, acerca de la constitucionalidad de las normas acusadas.

II. LAS NORMAS ACUSADAS

Se demanda la totalidad del Decreto 1678 de agosto 10 de 1994, expedido por el señor Presidente de la República, “por el cual se fijan límites a las apropiaciones destinadas a gastos de funcionamiento de las contralorías y personerías distritales y municipales”, cuya transcripción se toma de la publicación en el Diario Oficial No. 41.475 del cinco (5) de agosto de 1994.

El texto de las normas cuya constitucionalidad se cuestiona es el siguiente:

“DECRETO NUMERO 1678 DE 1994”

(agosto 1°)

“por el cual se fijan límites a las apropiaciones destinadas a gastos de funcionamiento de las contralorías y personerías distritales y municipales”.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere el artículo 202 de la Ley 136 de 1994 y oída la Comisión Asesora que allí se establece,

DECRETA:

Artículo 1º. *De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 202 de la Ley 136 de 1994, los alcaldes al programar el presupuesto, y los concejos distritales y municipales al aprobar las apropiaciones presupuestales destinadas a sufragar los gastos de funcionamiento de las personerías y contralorías se someterán a los límites establecidos en el presente Decreto.*

Artículo 2º. *De conformidad con la clasificación establecida en el artículo 6º de la Ley 136 de 1994, los distritos y municipios podrán asignar un porcentaje de sus presupuestos para sufragar los gastos de funcionamiento de las contralorías distritales y municipales dentro de los límites que para cada categoría se indican a continuación:*

- 1. Categoría Especial: del 0.31% al 0.59%.*
- 2. Primera Categoría: del 0.50% al 0.97%*
- 3. Segunda Categoría: del 0.76% al 1.79%*
- 4. En las demás categorías: del 1.75% al 2.68%*

En aquellos municipios en donde no haya contralorías no se podrá incluir ni destinar apropiación alguna para efectos del control fiscal.

Los porcentajes señalados en este artículo, se calcularán sobre los ingresos estimados para la respectiva vigencia fiscal, en los proyectos de presupuesto de los distritos y municipios, excluyendo las transferencias que por cualquier concepto les haga la Nación, los recursos del Fondo Nacional de Regalías, las regalías, los recursos de crédito, los recursos nacionales de cofinanciación, las utilidades de las empresas industriales y comerciales y el superávit de los establecimientos públicos de esos órdenes.

Artículo 3°. De conformidad con la clasificación establecida en el artículo 6° de la Ley 136 de 1994, los distritos y municipios podrán asignar un porcentaje de sus presupuestos para sufragar los gastos de funcionamiento de las personerías distritales y municipales, dentro de los límites que para cada categoría se indican a continuación:

1. *Categoría especial: del 0.45% al 0.85%*
2. *Primera Categoría: del 0.69% al 1.39%*
3. *Segunda Categoría: del 1.09% al 2.57%*
4. *Tercera Categoría: del 2.51% al 3.85%*
5. *Cuarta Categoría: 3.20% al 4.31%*
6. *Para las categorías quinta y sexta se destinarán entre 120 y 315 salarios mínimos legales mensuales.*

La determinación de las apropiaciones para gastos de funcionamiento de las personerías, en los términos de este Decreto, debe hacerse consultando la planta mínima de las personerías, establecida en el inciso segundo del artículo 168 de la Ley 136 de 1994 y las nuevas funciones que la ley señala a estas entidades.

Los porcentajes señalados en este artículo, se calcularán sobre los ingresos estimados para la respectiva vigencia fiscal, en los proyectos de presupuesto del nivel central de los distritos y municipios, excluyendo las transferencias que por cualquier concepto les haga la Nación, los recursos del Fondo Nacional de Regalías, las regalías, los recursos de crédito, los recursos nacionales de cofinanciación, las utilidades de las empresas industriales y comerciales y el superávit de los establecimientos públicos de esos órdenes.

Artículo 4°. *Las apropiaciones para gastos de funcionamiento de la Contraloría y Personería Distrital de Santafé de Bogotá, D.C., no podrán ser superiores, anualmente y en su orden, al 0.5% y al 0.3%, ni inferiores al 0.2%, de los ingresos estimados en el proyecto de presupuesto de la Administración Distrital Central.*

De la estimación de los ingresos de la Administración Central se excluirá las transferencias que por cualquier concepto le haga la Nación, los recursos del Fondo Nacional de Regalías, los recursos de crédito y de capital, los recursos nacionales de cofinanciación, las utilidades de las empresas industriales y comerciales y el superávit de los establecimientos públicos de esos órdenes.

Artículo 5º. *El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación”.*

III. LA DEMANDA

El ciudadano Arturo García Medrano, presentó demanda de inconstitucionalidad contra el Decreto 1678 de 1994, “por el cual se fijan límites a las apropiaciones destinadas a gastos de funcionamiento de las contralorías y personerías distritales y municipales”, por considerar que éste vulnera los artículos 1º, 2º, 4º, 118, 277, 280 y 287 numeral 3º de la Constitución Política.

Estima el demandante, que el decreto acusado establece los porcentajes que los municipios y los distritos deberán sufragar para los gastos de funcionamiento de las personerías, sin haber efectuado para ello estudios técnicos y objetivos que hubiesen permitido programarlos de acuerdo con las nuevas funciones que la Constitución y la ley han asignado a los municipios y distritos, en donde se le dan nuevas y mayores responsabilidades a las entidades territoriales, como lo señalan los artículos 1o. y 287 de la Carta Política.

Estima, igualmente, que el Gobierno Nacional no tuvo en cuenta el concepto de obligatorio cumplimiento de la Comisión Asesora, en donde había un representante de los contralores y otro de los personeros, lo cual no facilitó la participación de estas dos entidades en las decisiones que los afecta, tal como lo dispone el artículo 2o. de la Constitución”.

Agrega, que “el decreto está viciado de inconstitucionalidad, ya que el espíritu del Constituyente de 1991 dio a los personeros municipales y distritales amplias facultades para ejercer el control administrativo en las respectivas entidades territoriales, además de las delegadas por la Procuraduría General de la Nación dentro de sus funciones como Agente del Ministerio Público ante la Rama Jurisdiccional del Poder Público, Fiscalía General de la Nación y otras entidades descentralizadas”.

Por lo anterior, concluye, “es fácil deducir que los porcentajes asignados para los Distritos Especiales no son suficientes al proyectar el presupuesto de los gastos de funcionamiento y limitaría la posibilidad de ejercer control y vigilancia con el personal necesario y suficiente, de acuerdo con las necesidades, responsabilidades y nuevas funciones que la descentralización, la descongestión y la delegación de la administración pública han puesto en las entidades territoriales, conforme a lo ordenado por los artículos 1o. y 209 de la Constitución Política”.

IV. INTERVENCION DE AUTORIDAD PUBLICA

4.1 El señor Ministro de Gobierno, mediante escrito presentado ante esta Corporación dentro del término legal, solicita que respecto de la demanda instaurada contra el Decreto Ley 1678 de 1994, se emita fallo inhibitorio, toda vez que el artículo 202 de la Ley 136 de 1994 y el Decreto Ley 1678 de 1994, fueron derogados expresamente por la Ley 166 del 25 de noviembre 1994. En consecuencia, señala que, la derogatoria expresa ordenada por esta ley del decreto acusado, implica la sustracción de materia para efectos de la competencia de la Corte en punto de fallos de constitucionalidad.

4.2 Por su parte, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través de apoderado, expresa que la disposición impugnada debe declararse exequible, con fundamento en los siguientes argumentos:

Estima que la demanda debió ser inadmitida, porque de conformidad con el artículo 40 numeral 6o. de la Carta Política, son titulares para interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley, los ciudadanos y no las personas jurídicas, sean ellas de derecho público o privado, y que en el presente caso, como quien formuló la demanda lo hizo como personero distrital de Barranquilla, no es procedente la demanda.

De otra parte, señala que el artículo 202 de la Ley 136 de 1994, así como el Decreto 1678 del mismo año, fueron derogados por la Ley 166 de 1994, y por ende no tuvieron ninguna aplicabilidad, pues la limitante presupuestal entraría a regir a partir de la vigencia fiscal de 1995, razón por la cual se solicita a la Corte un fallo inhibitorio, toda vez que esas disposiciones no están produciendo efecto alguno.

que garanticen la conservación, el fortalecimiento y la autonomía fiscal y administrativa de los órganos de control, para ajustarlos a la realidad presupuestal de cada municipio.

Así pues, expresa que el Decreto 1678 de 1994 tenía una esfera específica de desarrollo y un tiempo determinado de evaluación, vale decir, debía considerarse su preceptiva en la etapa concreta de la programación de los presupuestos distritales y municipales (del 1 al 30 de noviembre), pero no alcanzó a hacerse efectivo en la vigencia fiscal de 1995, pues según el artículo 265 del Decreto 1333 de 1986, los presupuestos municipales se formarán para períodos anuales contados desde el 1o. de enero hasta el 31 de diciembre.

Por lo anterior, concluye que si la preocupación de los personeros y demás autoridades territoriales surgió al proyectarse el respectivo presupuesto anual, no existen en la hora actual situaciones afectadas ni consecuencias jurídicas que provoquen un pronunciamiento de mérito. La Ley 166 previó además la posibilidad de corregir y ajustar los posibles presupuestos distritales y municipales que se hubieren elaborado bajo los parámetros diseñados en el decreto derogado, por lo que el Decreto 1678 de 1994 no solo fue excluido del ordenamiento jurídico en virtud de su derogatoria expresa, sino que además no alcanzó a surtir efecto alguno.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Primera. La competencia

Con base en que las normas acusadas forman parte de un Decreto expedido por el Presidente de la República -Decreto 1678 de 1^o de agosto de 1994- en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confirió el artículo 202 de la Ley 136 de 1994, esta Corporación es competente para decidir definitivamente sobre su constitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por el numeral 5^o del artículo 241 de la Constitución Política.

Segunda. Inhibición de la Corte Constitucional por derogación expresa del Decreto acusado

Dos teorías ha desarrollado esta Corporación en relación con las sentencias inhibitorias por sustracción de materia, cuando el precepto que

formal, debe la Corte definir si se ajustaba o no a la Carta Política, máxime si aquella continúa proyectándose hacia el futuro y produciendo efectos (sentencia No. C-416 de 1992); b) la segunda, en virtud de la cual si la norma sometida a su examen ha desaparecido del ordenamiento por la propia voluntad del legislador y no está produciendo efecto alguno, la definición acerca de su constitucionalidad carece de objeto actual y en tales circunstancias la sustracción de materia sí debe conducir a un fallo inhibitorio (fallos números C-467 de 1993, C-022 de 1994 y C-038 de 1994).

En cuanto a las dos posiciones doctrinarias, acoge el señor Procurador para este caso la segunda, y por ende solicita inhibición de la Corte respecto al decreto que se examina. No obstante, hace algunas precisiones en cuanto al mismo.

Considera que una interpretación sistemática de las normas constitucionales -artículo 272-, confrontadas con el contenido del Decreto 1678 de 1994, lo lleva a concluir que era el Concejo por expresa delegación constitucional quien tenía atribuida la competencia para otorgar los presupuestos a las contralorías municipales, consultando sus propias necesidades en consideración a los recursos del municipio para que a su vez éstos pudieran funcionar como entidades realmente técnicas dotadas de autonomía administrativa y presupuestal, y ejercer cabalmente la función pública de vigilancia de la gestión fiscal de la administración municipal.

Estima el representante del Ministerio Público, que olvidó el decreto que las entidades locales tienen derecho dentro de la política nacional a tener recursos propios suficientes, de los cuales puede disponer libremente en el ejercicio de sus competencias. Estima que el Decreto 1678 cercenaba sin lugar a dudas la posibilidad de ejercer la función pública encomendada a las contralorías del orden municipal y distrital, en tanto que los recursos presupuestales otorgados por este eran de una precariedad tal que no les iba a permitir siquiera contratar con empresas privadas en los términos del artículo 267 inciso 2° de la Constitución para que éstas ejercieran el control fiscal en todas las dependencias de la administración municipal y sus entes descentralizados.

Dichas motivaciones llevaron al Congreso, señala el señor Procurador, a derogar mediante la Ley 166 de 1994 el Decreto 1678 de ese año, dejándose de lado los porcentajes y límites de aquél y buscando fórmulas

conferirse por un máximo de seis meses y deberán ser precisas, como lo fueron en este caso, pues se confirieron por dos meses. Señala que dichas facultades las solicitó el Gobierno Nacional, fueron aprobadas por la mayoría absoluta de una y otra Cámara y no versan sobre la expedición de códigos, leyes estatutarias, orgánicas o sobre la organización o composición de los servicios técnicos de las Cámaras, como lo exige el ordenamiento constitucional.

Sobre la autonomía de las entidades territoriales, expresa que en numerosas disposiciones, la Constitución Política consagra la subordinación de las entidades territoriales al criterio legal, lo que sugiere que su autonomía no tiene el alcance que le atribuye el actor. Respecto a la autonomía de los personeros, señala que en las sociedades democráticas, el tema de la asignación de recursos no es un problema de constitucionalidad, sino de conveniencia y viabilidad en la asignación de los recursos. Desde esta perspectiva, que es la de la nueva Constitución Política, nada puede objetarse al Decreto 1678 de 1994.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación, doctor Orlando Vásquez Velásquez, mediante oficio número 578 de 22 de febrero de 1995, solicita a la Corte Constitucional se INHIBA para conocer de la constitucionalidad del Decreto 1678 de 1994, con fundamento en que dicha normatividad fue excluida del ordenamiento jurídico en virtud de su derogatoria expresa por la Ley 166 de noviembre de 1994, y además, porque no alcanzó a surtir efecto alguno.

Señala el señor Procurador que en el lapso comprendido entre la admisión de la demanda (noviembre 8 de 1994) y el traslado a ese despacho (enero 13 de 1995), fue sancionada por el Presidente de la República la Ley 166 de noviembre 25 de 1994, “por la cual se deroga el artículo 202 de la Ley 136 de 1994 y el Decreto Ley 1678 de 1994 y se fijan las apropiaciones presupuestales para las personerías y contralorías distritales y municipales”.

Hace referencia el concepto fiscal, a las doctrinas de la Corte Constitucional en cuanto al tema de la inhibición por sustracción de materia, según las cuales: a) la primera ha considerado que la sustracción de materia no conduce forzosamente a decisiones inhibitorias, pues aún en aquellos casos en los cuales la norma legal atacada ha perdido vigencia

No obstante, expresa, si la Corte no accede a la petición anterior, solicita declarar exequible la disposición impugnada, puesto que el argumento del demandante no tiene respaldo alguno, toda vez que los conceptos de la Comisión Asesora sí fueron tenidos en cuenta, como se puede deducir de la lectura de la Gaceta del Congreso número 172 de 1994, páginas 12 a 16.

En relación con el principio de la autonomía de las entidades territoriales aplicado a los órganos de control municipal y distrital, se tiene que no es un concepto absoluto dentro de los marcos de la Carta Política, sino que debe ser entendido en concordancia con el de unidad, como lo manifestó la Corte Constitucional en la sentencia No. C-004 de 1994.

Respecto a las apropiaciones, considera que "(...) no existe razón alguna para que, si en el artículo 308 de la Carta se faculta a la ley para limitar las apropiaciones departamentales destinadas a gastos de funcionamiento de las contralorías departamentales, no tenga facultades para realizar tal limitación en el nivel municipal". La limitación, a su juicio, tiene como base constitucional objetiva el artículo 320 que faculta a la ley para establecer categorías de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica, lo mismo que para señalar distinto régimen para su organización, gobierno y administración.

Por lo tanto, considera que teniendo en cuenta que el control fiscal ya no es previo y perceptivo si no posterior y selectivo, se justifica la fijación de un máximo por la ley para las apropiaciones, dado que los recursos públicos asignados a los órganos del Estado deben ser proporcionales.

De esa manera, concluye, la independencia de los órganos de control dentro de la Carta Política no depende de que estos puedan autónomamente fijar el monto de sus gastos, porque ello equivaldría a suponer que tales entes gozan de la titularidad de la soberanía presupuestal, sin tener en cuenta la disponibilidad de recursos para atender los gastos que estos órganos propongan, lo que no ocurre en ninguno de los niveles de organización territorial del Estado colombiano.

4.3 Por otro lado, el Ministerio de Justicia y del Derecho, mediante apoderado, solicita que se declare exequible la norma impugnada con fundamento en que el artículo 202 de la Ley 136 de 1994, confiere facultades extraordinarias al Presidente de la República, las cuales pueden

es cuestionado deja de tener vigencia por voluntad del legislador y sus efectos se dejan de producir.

La primera de ellas sostiene que la sustracción de materia no conduce forzosamente a decisiones inhibitorias, pues en los casos en que la norma demandada ha perdido la vigencia formal, debe la Corte Constitucional entrar a definir si se ajustaba o no a la Carta Política, y más aún, si continúa su proyección hacia el futuro y por ende, permanecen en el tiempo sus efectos.

Dicha tesis se fundamenta en la jurisprudencia inicial de esta Corporación, según la cual:

“Vistas así las cosas, no tiene lugar un fallo inhibitorio, por cuanto en verdad no hay sustracción de materia, porque la esencia de la norma, aún vencido el plazo en ella consagrado, no ha desaparecido del mundo jurídico, al menos por lo referente a sus efectos ulteriores.

No carece de objeto, entonces, el pronunciamiento de esta Corporación y, por ende, siendo inconstitucional ese precepto, toda vez que su materia de ninguna manera encajaba dentro de las facultades legislativas concedidas al Presidente, debe ser declarado inexecutable, máxime si de su aplicación pueden derivarse responsabilidades que no tendrían sustento en el ordenamiento constitucional sino en un precepto expedido en contravención a él.

*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.*

Aún en el caso de pronunciamientos relativos a normas que han perdido su vigencia formal, la doctrina constitucional tiene el efecto de fijar los criterios que deban observar en el futuro quienes gozan de competencia en el proceso de creación y aplicación de las normas jurídicas en sus distintos niveles, pues aquella emerge como

criterio auxiliar de obligatorio cumplimiento para todas las autoridades y como elemento que unifica y corrige la jurisprudencia, según se desprende de lo preceptuado por los artículos 230, 241 y 243 de la Constitución y 23 del Decreto 2067 de 1991.

(...)

*Lo dicho resulta aún más evidente si se considera, por ejemplo, que en el mundo jurídico es frecuente la existencia de normas con vigencia periódica que formalmente son distintas pero que, aparte de elementos accidentales o variables (cuantías, tablas, porcentajes, fechas, etc.) presentan idéntico contenido material. **En casos semejantes, el pronunciamiento de la Corte en torno a la validez de una de tales normas frente a los dictados de la Constitución, resulta útil y eficaz, inclusive si la norma atacada ha sido sustituida, con el objeto de dar eficacia al principio de la cosa juzgada constitucional....**"¹.*

La segunda posición, parte del supuesto de que si la norma ha desaparecido del ordenamiento jurídico por voluntad del legislador y por tanto no produce efecto alguno ni tiene proyección futura, no debe ser objeto del análisis constitucional por parte de la Corte Constitucional.

Ha considerado la Corporación en relación con esta tesis, que en caso de asumir dicho análisis, conduciría a realizar un estudio constitucional carente de objeto, por lo que en consecuencia, la sustracción de materia debería producir a un fallo inhibitorio. Al respecto, se pregunta: ¿si el examen de constitucionalidad de la norma que ha sido derogada o modificada, conduce a un fallo de inexecutable, qué sentido tendría estudiarla si ha dejado de regir por la propia voluntad del legislador?, si no existe objeto sobre el cual pueda recaer el fallo que profiera la Corte? o, si la disposición en estudio no reúne los elementos necesarios para su existencia y consecuentemente pueda ella oponerse a la Constitución Política?

Esta posición jurisprudencial, que vino a modificar la tesis inicial, tiene como fundamento constitucional, la sentencia No. C-467 de 1993, MP. Dr. Carlos Gaviria Díaz, en la cual se indicó:

1. Sentencia número 416 de 1992. M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo.

“Esta Corporación ha venido aceptando “en principio” su deber de fallar en los casos de demandas ciudadanas contra leyes o contra decretos leyes, a pesar de que las disposiciones acusadas hayan perdido vigencia, “con fundamento en el alto magisterio moral que le corresponde y dadas sus funciones de guardiana de la supremacía y de la integridad de la Carta, y porque la simple sustracción de materia no es óbice definitivo para que esta corporación deje de cumplir sus altas tareas”. (Sentencia C-416/92).

(...)

*Sin embargo no cree la Corte que en “todos los casos”, pueda proceder de conformidad con dicho criterio, pues existen algunos, como el presente, el que en verdad **no justifica que se emita pronunciamiento de fondo, ya que no resulta lógico que se retire del orden jurídico lo que no existe, porque con antelación fue retirado o ha desaparecido por voluntad propia del legislador, al haber derogado o modificado los preceptos demandados.***

Y en consecuencia cabe preguntar: ¿qué sentido tendría que la Corte en un fallo con alcances simplemente teóricos o puramente docentes, declarara la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una disposición legal que ya no existe, que es de por sí inaplicable por estar derogada, y que fue expedida bajo la vigencia de un régimen constitucional que también ha dejado de existir; qué efectos tendría tal pronunciamiento?.

*El fallo de inexecutableidad, como se recordará, tiene por efecto propio excluir la disposición impugnada del orden jurídico, **pero si ésta ha dejado de regir, no hay objeto sobre el cual pueda recaer la decisión de la Corte, pues la norma derogada o subrogada no está en condiciones de quebrantar la Constitución y mal haría la Corte en retirar de la normatividad jurídica lo que ya no existe, especialmente bajo las condiciones últimamente anotadas en el párrafo precedente.***

*En consecuencia, considera este Tribunal que ante situaciones como la anotada, **resulta mas a tono con la función que le compete ejercer, declararse inhibida para decidir por carencia actual de objeto, cuando las normas acusadas fueron derogadas antes de que entrara en vigor el nuevo orden constitucional (7 de julio de 1991), y ello con el fin de permitir que si en un futuro se repite dicho***

mandato legal, la Corporación pueda, previa acusación ciudadana, o en forma oficiosa si es el caso, proceder a su confrontación frente a la Carta que hoy rige.

De otra parte, debe agregarse que al amparo de los preceptos constitucionales que hoy rigen, ya no es aceptable el argumento, que en algunas ocasiones se esgrimió, de que la Corte en ejercicio del control constitucional que le compete, no puede emitir fallos inhibitorios, sino decidir de fondo y en forma "definitiva" sobre los mandatos acusados, por la sencilla razón de que dicha expresión se abolió en los eventos a que se refieren los numerales 1, 2, 3, 4, 5, 6 y 9 del artículo 241, que corresponden a aquellos casos en los que la Corte actúa a petición ciudadana, lo que significa que se permiten decisiones relativas sobre puntos exclusivamente tratados en la sentencia, al igual que declaraciones de inhibición. Tal criterio no es aplicable a los eventos en que esta Corporación ejerce el control constitucional en forma oficiosa (numerales 7, 8 y 10 ib, salvo cuando la Corte carece de competencia), pues ahí sí es su obligación constitucional pronunciarse de fondo, es decir, en forma definitiva y por una sola vez, ya que así lo exige la Carta" (negritas y subrayas fuera de texto).

Finalmente, en la sentencia de la Sala Plena de esta Corporación, No. C-194 de 1995 (MP. Dr. José Gregorio Hernández Galindo), se reiteró la jurisprudencia en virtud de la cual, **el juicio de constitucionalidad puede tener lugar sobre disposiciones derogadas o modificadas, cuando éstas todavía están produciendo efectos**, por lo que se deduce, que cuando no lo hacen, la Corte debe emitir un pronunciamiento inhibitorio.

El asunto que se examina, presenta las siguientes características, a saber:

a) El Decreto que se acusa, Decreto 1678 de 1994, fue expedido por el señor Presidente de la República, el 1o de agosto de ese año, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le fueron conferidas por el artículo 202 de la Ley 136 de 1994, con el objeto de fijar límites a las apropiaciones destinadas a gastos de funcionamiento de las contralorías y personerías distritales y municipales.

b) El 25 de noviembre de 1994, el Presidente de la República sancionó la Ley 166 de 1994, en cuyo encabezamiento se lee:

“Por la cual se deroga el artículo 202 de la Ley 136 de 1994 y el Decreto Ley 1678 de 1994 y se fijan las apropiaciones presupuestales para las personerías y contralorías distritales y municipales”.

Por su parte, el artículo 1o de dicha ley dispone:

“Derógase el artículo 202 de la Ley 136 de 1994 y en consecuencia el Decreto legislativo 1678 de agosto 1º de 1994, “por el cual se fijan límites a las apropiaciones destinadas a gastos de funcionamiento de las contralorías y personerías distritales y municipales”.

c) De acuerdo con lo anterior, encuentra la Corte que el Decreto 1678 de agosto 1o. de 1994 fue derogado expresamente por la Ley 166 de noviembre 25 de 1994, razón por la cual las normas acusadas han dejado de existir en virtud de su derogación.

d) Al respecto, estima pertinente la Corte reafirmar lo expresado por el señor Procurador General de la Nación, para quien el Decreto 1678 de 1994 tenía una esfera específica de desarrollo y un tiempo determinado de evaluación, vale decir, debía considerarse su preceptiva en la etapa concreta de la programación de los presupuestos distritales y municipales (del 1 al 30 de noviembre), pero no alcanzó a hacerse efectivo en la vigencia fiscal de 1995, pues según el artículo 265 del Decreto 1333 de 1986, los presupuestos municipales se formarán para períodos anuales contados desde el 1o. de enero hasta el 31 de diciembre.

En el mismo sentido, agregó el concepto fiscal, si la preocupación de los personeros y demás autoridades territoriales surgió al proyectarse el respectivo presupuesto anual, no existen en la hora actual situaciones afectadas ni consecuencias jurídicas que provoquen un pronunciamiento de mérito.

La Ley 166 previó además la posibilidad de corregir y ajustar los posibles presupuestos distritales y municipales que se hubieren elaborado bajo los parámetros diseñados en el decreto derogado, por lo que el Decreto 1678 de 1994 no solo fue excluido del ordenamiento jurídico en virtud de su derogatoria expresa, sino que además no alcanzó a surtir efecto alguno.

En conclusión, estima la Sala Plena de la Corte Constitucional, que teniendo en cuenta que el decreto acusado ha desaparecido del ordenamiento jurídico por voluntad expresa del legislador y en consecuencia no está produciendo efecto alguno, carece de objeto actual la definición acerca de su constitucionalidad, por lo que la sustracción de materia deberá conducir a un fallo inhibitorio, como así habrá de declararse en la parte resolutive de esta providencia.

VII. DECISION

Con fundamento en las consideraciones expuestas, la Corte Constitucional, oído el concepto del señor Procurador General de la Nación y previos los trámites dispuestos en el Decreto 2067 de 1991, administrando justicia

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION,

RESUELVE:

INHIBIRSE para emitir pronunciamiento de fondo por carencia actual de objeto con respecto al Decreto 1678 de agosto 1° de 1994.

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

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO, Presidente

JORGE ARANGO MEJIA, Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL, Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, Magistrado

Magistrado Ponente: Dr. CARLOS GAVIRIA DIAZ

Acta No. 25

Santafé de Bogotá, D.C., veintinueve (29) de junio de mil novecientos noventa y cinco (1995).

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, los ciudadanos Gabriel Muyuy Jacanmejy y Edgar Pardo Rodríguez presentan demanda contra el artículo 157 de la Ley 100 de 1993, por vicios de procedimiento en su formación.

Cumplidos como están los trámites constitucionales y legales estatuidos para procesos de esta índole, procede la Corte a decidir.

II. NORMA ACUSADA

El texto del precepto legal impugnado, es el que sigue:

LEY 100 DE 1993

“Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se adoptan otras disposiciones”.

“ ...

“Artículo 157. Tipos de participantes en el sistema general de seguridad social en salud. A partir de la sanción de la presente ley, todo colombiano participará en el servicio esencial de salud que permite el sistema general de seguridad social en salud. Unos lo harán en su condición de afiliados al régimen contributivo o subsidiado y otros lo harán en forma temporal como participantes vinculados.

A. Afiliados al sistema de seguridad social.

Existirán dos tipos de afiliados al sistema general de seguridad social en salud;

**NORMA DEMANDADA - Modificaciones en el
Congreso / COMISION ACCIDENTAL - Funciones**

Es evidente que entre el texto del artículo aprobado por la Plenaria del Senado de la República y el aprobado por la Cámara de Representantes, existen diferencias sustanciales. Ante la notable disparidad de textos, correspondió a la comisión accidental conciliar las diferencias existentes y fue así como surgió una nueva norma que vendría a reemplazar las disímiles. Así las cosas, no les asiste razón a los accionantes pues sí hubo diferencias entre los textos aprobados por las Plenarias del Senado y la Cámara, lo que motivó que ese precepto fuera objeto de conciliación por parte de la comisión accidental designada para el efecto, trámite que se ajusta a los cánones constitucionales que rigen la materia.

COMISION ACCIDENTAL - Funciones

La función de la comisión accidental es la de preparar el texto del artículo o artículos que habrán de reemplazar a aquél o aquellos que presentaron disparidad o diferencia en las plenarias de Senado y Cámara, siempre y cuando se adecuen al querer mayoritario del Congreso Nacional. Las comisiones accidentales al conciliar los textos disímiles bien pueden introducirles las reformas que consideren convenientes o crear nuevos textos en reemplazo de esos artículos, siempre y cuando obtengan la aprobación de las Plenarias de las Cámaras y no se modifique sustancialmente el proyecto o se cambie su finalidad.

**DERECHO A LA SALUD DE COMUNIDADES
INDIGENAS / LEY DE SEGURIDAD SOCIAL**

La ausencia de definición, en la ley acusada, de la expresión "comunidades indígenas", no vulnera el derecho a la salud de las personas que las conforman, pues la misma norma acusada las enuncia como sujetos del régimen subsidiado de salud, y por tanto, beneficiarias de los servicios correspondientes.

Ref.: Expediente No. D-692

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 157 de la Ley 100 de 1993

Demandantes: Gabriel Muyuy Jacanmejy y Edgar Pardo Rodríguez

SENTENCIA No. C-282
de junio 29 de 1995

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD - Informalidad

En las demandas de inconstitucionalidad no se puede exigir un rigorismo técnico especializado, pues siendo ésta una acción pública ciudadana el excesivo formalismo entrabaría el ejercicio pleno de un derecho constitucional que se ha querido fortalecer y proteger.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD - Vicios de forma

Peticiones de esta índole no son del todo extrañas a los juicios constitucionales por vicios de procedimiento en la formación de las leyes, pues si la Corte al efectuar el examen correspondiente encuentra vicios formales de carácter subsanable, debe proceder de conformidad con lo ordenado en el párrafo del artículo 241 de la Constitución, esto es, devolver la ley a la Cámara correspondiente para que enmiende el defecto observado, ya sea ordenando que se ejecute una actividad que no se realizó, se repita un trámite legislativo por no haberse respetado los términos fijados, se incluya un artículo que se omitió a pesar de haber sido debidamente aprobado, etc., ya que la declaración de inexecutable en estos eventos sólo opera por vicios insubsanables. Conviene precisar que los demandantes en juicios de constitucionalidad como en cualesquier otros, bien pueden hacer las peticiones que consideren necesarias, pues el estudio de su pertinencia o conducencia es labor que debe cumplir el juez, en este caso la Corte Constitucional, y si las encuentra impertinentes o improcedentes ha de desecharlas.

CARLOS GAVIRIA DIAZ, Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA, Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, Magistrado

FABIO MORON DIAZ, Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA, Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO, Secretaria General

1. Los afiliados al sistema mediante el régimen contributivo son las personas vinculadas a través de contrato de trabajo, los servidores públicos, los pensionados y jubilados y los trabajadores independientes con capacidad de pago. Estas personas deberán afiliarse al sistema mediante las normas del régimen contributivo de que trata el capítulo I del título III de la presente ley.

2. Los afiliados al sistema mediante el régimen subsidiado de que trata el artículo 211 de la presente ley son las personas sin capacidad de pago para cubrir el monto total de la cotización. Serán subsidiadas en el sistema de seguridad social en salud, la población más pobre y vulnerable del país en las áreas rural y urbana. Tendrán particular importancia, dentro de este grupo, personas tales como las madres durante el embarazo, parto y postparto y periodo de lactancia, las madres comunitarias, las mujeres cabeza de familia, los niños menores de un año, los menores en situación irregular, los enfermos de Hansen, las personas mayores de 65 años, los discapacitados, los campesinos, las comunidades indígenas, los trabajadores y profesionales independientes, artistas y deportistas, toreros y sus subalternos, periodistas independientes, maestros de obra de construcción, albañiles, taxistas, electricistas, desempleados y demás personas sin capacidad de pago.

B. Personas vinculadas al sistema.

Los participantes vinculados son aquellas personas que por motivos de incapacidad de pago y mientras logran ser beneficiarios del régimen subsidiado tendrán derecho a los servicios de atención de salud que prestan las instituciones públicas y aquellas privadas que tengan contrato con el Estado.

A partir del año 2.000, todo colombiano deberá estar vinculado al sistema a través de los regímenes contributivo o subsidiado, en donde progresivamente se unificarán los planes de salud para que todos los habitantes del territorio nacional reciban el Plan Obligatorio de Salud de que habla el artículo 162.

Parágrafo 1. *El Gobierno Nacional establecerá un régimen de estímulos, términos, controles y sanciones para garantizar la universalidad de la afiliación.*

Parágrafo 2. *La afiliación podrá ser individual o colectiva, a través de las empresas, las agremiaciones o por asentamientos geográficos, de*

acuerdo a la reglamentación que para el efecto se expida. El carácter colectivo de la afiliación será voluntario, por lo cual el afiliado no perderá el derecho a elegir o trasladarse libremente entre entidades promotoras de salud.

Parágrafo 3. *Podrán establecerse alianzas o asociaciones de usuarios, las cuales serán promovidas y reglamentadas por el Gobierno Nacional con el fin de fortalecer la capacidad negociadora, la protección de los derechos y la participación comunitaria de los afiliados al sistema general de seguridad social en salud. Estas agrupaciones de usuarios podrán tener como referencia empresas, sociedades mutuales, ramas de actividad social y económica, sindicatos, ordenamientos territoriales u otros tipos de asociación, y podrán cobrar una cuota de afiliación.*

Parágrafo 4. *El Consejo Nacional de Seguridad Social definirá y reglamentará los grupos de afiliación prioritaria al subsidio.”*

III. LA DEMANDA

En esta oportunidad se presenta una demanda de inconstitucionalidad por omisión, pues se acusa al artículo 157 de la Ley 100 de 1993 por no incluir en su texto algunos apartes que, según los actores, fueron aprobados debidamente por las Plenarias de Senado y Cámara, concretamente en lo que se refiere a la definición de comunidades indígenas. Conviene, entonces, transcribir textualmente los hechos que se aducen en la demanda para pedir la inexequibilidad del precepto citado.

“Recientemente se tramitó en el Congreso de la República el proyecto de ley que se conoce como de seguridad social -ahora Ley 100 de 1993-, en el segundo debate que se dió en la Cámara de Representantes a que fue sometido dicho proyecto en cada una de las respectivas Corporaciones se incluyó en el capítulo 2, lo referente a los afiliados al sistema entre ellos (sic) como lo menciona el literal b), y lo define el parágrafo cuarto del artículo 157.”

“Al revisar el texto del artículo 157, parágrafo cuarto, notamos la ausencia de las definiciones de los afiliados al sistema en particular en lo que tiene que ver con las comunidades indígenas.”

“Según el texto de la Ley 100, el párrafo cuarto del artículo 157, excluye las definiciones de los afiliados al sistema y le otorga facultades al Consejo Nacional de Seguridad Social, para definir y reglamentar los grupos de afiliación prioritaria al subsidio.”

“La Comisión redactora omitió lo acordado en los últimos debates, por lo cual la mencionada ley se encuentra incurso en la causal de inconstitucionalidad por vicios de forma según lo establece el numeral cuarto del artículo 241 de la Constitución Nacional”.

Y, agregan que dicha anomalía viola el artículo 161 de la Carta, “puesto que las comisiones de conciliación sólo pueden modificar los textos y llegar a acuerdos sobre ellos cuando surgieren discrepancias en lo aprobado en una y otra Cámara; pero el párrafo 4o. del artículo 162 del Senado se (sic) corresponde en su integridad con el párrafo 4o. del artículo 157 aprobado por la Cámara de Representantes”.

Para finalizar, manifiestan que “la arbitrariedad cometida al eliminar un texto aprobado íntegramente, afecta gravemente las conquistas legales adquiridas por las comunidades indígenas, como la gratuidad del servicio de salud. La frase clave 'sin perjuicio de lo dispuesto en el Decreto 1811 de 1990 y demás legislación concordante', fue aprobada por iniciativa propuesta por los senadores indígenas con el visto bueno de los ponentes de ambas Cámaras”.

En este orden de ideas, solicitan a la Corte que haga los siguientes pronunciamientos:

1.- “Se ordene la inclusión en el artículo 157 de la mencionada ley, de la totalidad de los incisos del párrafo 4o., correspondientes al artículo 157 del proyecto de Ley 204 aprobado por la Corporación-Cámara de Representantes, en particular lo referente a COMUNIDADES INDIGENAS, de la manera como fue aprobado en esa corporación, según Gaceta del Congreso No. 397, del martes 16 de noviembre de 1993.”

2.- “Se ordene la inclusión en el artículo 157 de la mencionada ley de seguridad social -100 de 1993- de la totalidad de los incisos del párrafo 4o. del artículo 162, del proyecto de Ley No. 155, aprobado en la Corporación - Senado de la República, y de la manera como fue aprobado de acuerdo al texto publicado en la Gaceta del Congreso No. 434 del viernes 3 de diciembre de 1993”.

IV. INTERVENCION CIUDADANA

Dentro del término legal estatuido para el efecto, se presentaron varios escritos, algunos destinados a justificar la constitucionalidad de lo acusado y otros, para impugnar la demanda. Veamos:

1.- La Ministra de Trabajo y Seguridad Social, actuando por intermedio de apoderado, pide a la Corte que en caso de encontrar vicios de procedimiento subsanables, devuelva el expediente al Congreso para que los corrija y, en subsidio de lo anterior, se declare exequible el artículo objeto de demanda.

Luego, manifiesta que no son de recibo las razones que esgrimen los demandantes, quienes no precisan los vicios de procedimiento en la formación de la ley, pues simplemente presentan los proyectos aprobados en ambas Cámaras para indicar que “no había discrepancia en torno a ese artículo en particular y, por ende, no podían conformarse comisiones de conciliación”; por que de acuerdo con lo establecido en el artículo 161 Superior, dichas comisiones accidentales se crean cuando existen discrepancias en el proyecto, tomado éste como “unidad sistemática, sin limitar la conciliación a la modificación y ajuste de las normas o artículos que no coincidan en ambas aprobaciones. Una interpretación de este tipo restringiría la conciliación e impediría terceras soluciones. La finalidad de la norma constitucional consiste en que las diferencias de criterio entre las Cámaras encuentren solución política, para la cual está permitido elaborar cualquier clase de texto que deberá ser aprobado en sesiones plenarias de éstas”.

Y concluye que el artículo 157 de la Ley 100 de 1993, fue producto de “un acuerdo político, celebrado conforme lo ordena el artículo 161 de la Carta y aprobado por las plenarias de ambas Cámaras, entonces, no puede predicarse vicio de inconstitucionalidad alguno”.

2.- El ciudadano Jesus Vallejo Mejía impugna la demanda, pues considera que ésta no reúne los requisitos que exige el artículo 2o. del Decreto 2067 de 1991, según el cual en las acciones públicas de inconstitucionalidad debe indicarse, “cuando fuere el caso, el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado y la forma como fué quebrantado”, lo que no cumplieron los demandantes en esta oportunidad.

Por tanto, considera que “los demandantes debieron explicar cuáles fueron las circunstancias que dieron lugar a que se integrara una comisión accidental de conciliación para resolver discrepancias entre el Senado y la Cámara respecto del contenido del proyecto de ley; cómo fue la propuesta que aprobó dicha comisión; si su texto fue sometido a decisión final en cada Cámara; y cuál fue el resultado de esa decisión. Sólo así podría la Corte Constitucional pronunciarse acerca de si la expresión y los incisos que los demandantes consideran irregularmente omitidos se aprobaron por el Congreso o no”.

Por otra parte, sostiene que las pretensiones de la demanda adolecen de fallas técnicas insubsanables, ya que se pide incluir unos apartes en el artículo 157 de la Ley 100 de 1993, sin tener en cuenta que éstos “deben ser consecuencia de alguna declaración de inconstitucionalidad que en forma previa y como supuesto de ello se solicite”, en consecuencia, solicita a la Corte que se declare inhibida para fallar.

3.- El ciudadano Mauricio Fajardo Gómez solicita a la Corte que declare exequible la disposición acusada, pero en caso de llegar a aceptarse la tesis de “la falta de competencia” para emitir pronunciamiento sobre las pretensiones de los demandantes, se declare inhibida.

Las consideraciones en que se basa para hacer estas peticiones, son las que se resumen en seguida.

- Al examinar el trámite dado en el Congreso de la República a la Ley 100 de 1993, se advierte la existencia de discrepancias entre el Senado y la Cámara sobre varias de sus disposiciones, entre otras, el artículo 157, materia de acusación, lo que motivó el nombramiento de una comisión accidental, que propuso un nuevo texto normativo, el que fue aprobado por las Plenarias de las dos Cámaras; entonces, no existe violación de la Constitución porque tal comisión contaba con facultades suficientes para modificar el texto original del artículo precitado.

- En lo que respecta a las pretensiones de los demandantes para que se ordene incluir algunos apartes normativos en el texto final del artículo 157 demandado, sostiene que la Corte Constitucional sólo tiene facultades para decidir si una norma está en concordancia con la Carta, declarándola exequible o inexecutable, “pero nunca tiene la facultad de subsanar ella misma una ley estatuyendo (sic) el poder legislativo”, por tanto, la Corte debe declararse inhibida y no acceder a esas peticiones.

4.- El Secretario Jurídico de la Presidencia de la República considera que la disposición demandada está conforme con la Constitución, pues según consta en las Gacetas del Congreso, el literal b) del artículo 157 demandado, en el texto aprobado por el Senado aparece con 18 grupos de personas beneficiarias del sistema subsidiado de seguridad social, y 11 definiciones en el párrafo 4o. del mismo artículo; en cambio, en el texto aprobado por la Cámara, sólo figuran 11 grupos de beneficiarios los que fueron definidos en su totalidad, situación que ameritaba la unificación de los textos disímiles, labor que correspondió a la Comisión Accidental, que presentó como texto definitivo el que se acusa, el cual fue aprobado por las Plenarias de las dos Cámaras, y que, a su juicio, tiene "más coherencia, técnica jurídica y justicia con los otros 7 grupos de beneficiarios no incluídos inicialmente, al establecer que: 'El Consejo Nacional de Seguridad Social definirá y reglamentará los grupos de afiliación prioritaria al subsidio'".

Igualmente, señala que la no inclusión de la definición de "comunidades indígenas" no viola el derecho de éstas a la salud, en los términos establecidos en el Decreto 1811 de 1990 y demás legislación concordante, pues estas normas "siguen incólumes, ya que la ausencia de una norma que de manera redundante decía que una disposición vigente seguía vigente, no implica la desaparición de tal disposición. En otras palabras, la modificación introducida por la Comisión Accidental y acogida por las plenarias es inocua respecto de los derechos a la salud de los indígenas."

V. CONCEPTO FISCAL

Ante el impedimento manifestado por el Procurador General de la Nación y aceptado por esta Corporación mediante auto del 1o. de diciembre de 1994, correspondió al Viceprocurador emitir el concepto fiscal, el que concluye solicitando a la Corte que declare exequible el artículo 157 demandado, pero únicamente en lo que atañe al cargo formulado.

Son estas algunas de las argumentaciones en que se fundamenta dicho concepto.

- Después de transcribir el trámite legislativo surtido por la disposición acusada en el Congreso de la República, considera que "de no haberse modificado sus preceptivas en el sentido de eliminar las definiciones que se proponían en las versiones originales, se presentaría una falla de técnica jurídica que a la vez podría ocasionar en su interpretación y aplica-

ción eventuales conflictos de igualdad, puesto que si bien enumeraba 18 grupos de beneficiarios sólo definía a 11 de ellos, estableciendo así una verdadera diferencia de categorías y con ello una escala de privilegios, lo cual fue dirimido a nuestro juicio por la comisión accidental, al generalizar los mandatos de la norma acusada. Eliminó entonces, de manera oportuna la Comisión Accidental, los desacuerdos que en torno a esta materia existían entre las Cámaras Legislativas, por lo que su trabajo se adecuó a los mandatos del artículo 161 de la Constitución que se dicen infringidos”.

- En cuanto atañe a la solicitud de los demandantes en el sentido de que se ordene la modificación o adición de la norma acusada, manifiesta que no es procedente porque la Corte sólo puede declarar la exequibilidad o inexecuibilidad de las normas sometidas a su examen, caso distinto sería si antes de pronunciarse sobre la constitucionalidad ordena que se enmiende un vicio de procedimiento que sea subsanable, como sería el de incluir un párrafo que fue aprobado en debida forma.

- Finalmente, considera que la modificación del artículo demandado, no vulnera el derecho a la salud de las comunidades indígenas, además de que las disposiciones del Decreto 1811 de 1990 siguen vigentes.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

a. Competencia

Dado que la acusación se dirige contra una disposición que forma parte de una ley de la República, compete a esta Corporación decidir sobre su constitucionalidad al tenor de lo dispuesto en el artículo 241-4 del Estatuto Superior.

b. La solicitud de inhibición

En primer término, debe la Corte referirse a la petición que hacen dos de los intervinientes en el sentido de que se declare inhibida para pronunciarse, pues el primero considera que la demanda no reúne los requisitos formales estatuidos en el artículo 2o. del Decreto 2067 de 1991, y el segundo, que las pretensiones de los demandantes son improcedentes.

Se afirma que cuando se demanda una norma por vicios de trámite en su formación, debe “señalarse con toda precisión el trámite debido, el que efectivamente se surtió y las discrepancias entre uno y otro, pues son esos enunciados los que delimitan la competencia de la Corte Constitucional para decidir si hubo vicios de procedimiento en la formación de la ley acusada”, requisitos que, en criterio de uno de los intervinientes, no se observaron en el presente caso, aseveración que no comparte la Corporación por no ajustarse a la realidad, como se demostrará en seguida.

Cierto es que, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4o. del artículo 2o. del Decreto 2067 de 1991, contentivo del régimen procedimental de los juicios constitucionales, cuando se impugnan normas por vicios de procedimiento en su formación, la demanda debe contener “el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado”. En el evento que se examina dicha exigencia se cumplió, a pesar de que la demanda no es un escrito que se caracterice por su claridad en la formulación de los cargos. Dicen textualmente los demandantes:

“Recientemente se tramitó en el Congreso de la República el proyecto de ley que se conoce como de seguridad social -ahora Ley 100 de 1993-, en el segundo debate que se dió en la Cámara de Representantes a que fue sometido dicho proyecto en cada una de las respectivas Corporaciones se incluyó en el capítulo 2, lo referente a los afiliados al sistema entre ellos como lo menciona el literal b), y lo define el párrafo cuarto del artículo 157.”

“Al revisar el texto del artículo 157, párrafo cuarto, notamos la ausencia de las definiciones de los afiliados al sistema en particular en lo que tiene que ver con las comunidades indígenas.”

“Según el texto de la Ley 100, el párrafo cuarto del artículo 157, excluye las definiciones de los afiliados al sistema y le otorga facultades al Consejo Nacional de Seguridad Social, para definir y reglamentar los grupos de afiliación prioritaria al subsidio.”

“La comisión redactora omitió lo acordado en los últimos debates, por lo cual la mencionada ley se encuentra incurso en la causal de inconstitucionalidad por vicios de forma según lo establece el numeral cuarto del artículo 241 de la Constitución Nacional”.

En razón de lo anotado, concluyen que dicha anomalía viola el artículo 161 de la Carta, “puesto que las comisiones de conciliación sólo pueden modificar los textos y llegar a acuerdos sobre ellos cuando surgieren discrepancias en lo aprobado y en una y otra cámara; pero el párrafo 4o. del artículo 162 del Senado se (sic) corresponde en su integridad con el párrafo 4o. del artículo 157 aprobado por la Cámara de Representantes”.

Además, consideran que “la arbitrariedad cometida al eliminar un texto aprobado íntegramente, afecta gravemente las conquistas legales adquiridas por las comunidades indígenas, como la gratuidad del servicio de salud. La frase clave 'sin perjuicio de lo dispuesto en el Decreto 1811 de 1990 y demás legislación concordante', fue aprobada por iniciativa propuesta por los senadores indígenas con el visto bueno de los ponentes de ambas Cámaras”.

Así las cosas, entiende la Corte que los demandantes se quejan de que se hubiera modificado parte del artículo 157 de la Ley 100 de 1993, del texto que fue aprobado en la Cámara de Representantes, pues en el párrafo 4o. no se incluyeron las definiciones de los afiliados al sistema de seguridad social que sí aparecían en dicho proyecto, específicamente en cuanto se refiere a las comunidades indígenas y, en su lugar, se otorgaron facultades al Consejo Nacional de Seguridad Social para definir y reglamentar los grupos de afiliación prioritaria al subsidio, omisión o reforma que encuentran inconstitucional.

También aducen que el texto aprobado por la Plenaria de la Cámara de Representantes, que se identifica con el aprobado por el Senado, no tenía por qué reformarse por la comisión accidental cuya función se limita a llegar a acuerdos cuando existan “discrepancias” y, en este caso, no las hubo.

Ante esta circunstancia, considera la Corte que los demandantes cumplieron con los requisitos formales al indicar en qué consiste el vicio de procedimiento de que, a su juicio, adolece la norma objeto de acusación, y exponer las razones por las que se quebrantó.

Es que en las demandas de inconstitucionalidad no se puede exigir un rigorismo técnico especializado, pues siendo ésta una acción pública ciudadana el excesivo formalismo entorpecería el ejercicio pleno de un derecho constitucional que se ha querido fortalecer y proteger.

Ahora bien: en cuanto atañe a la improcedencia de las pretensiones que hacen los demandantes, por pedir que se ordene al Congreso incluir en el artículo 157 de la Ley 100 de 1993, la totalidad de los incisos que contenía el parágrafo 4o. en la forma como aparecen en el texto del proyecto aprobado en las Plenarias de Cámara y Senado, estima la Corporación que ese hecho no constituye causal alguna de inhibición, pues además de que claramente se pide en la demanda la inconstitucionalidad por vicios de forma de la norma acusada, las peticiones impertinentes o improcedentes que se hayan hecho en nada alteran su competencia para decidir de fondo.

No obstante lo anterior, considera la Corporación que peticiones de esta índole no son del todo extrañas a los juicios constitucionales por vicios de procedimiento en la formación de las leyes, pues si la Corte al efectuar el examen correspondiente encuentra vicios formales de carácter subsanable, debe proceder de conformidad con lo ordenado en el parágrafo del artículo 241 de la Constitución, esto es, devolver la ley a la Cámara correspondiente para que enmiende el defecto observado, ya sea ordenando que se ejecute una actividad que no se realizó, se repita un trámite legislativo por no haberse respetado los términos fijados, se incluya un artículo que se omitió a pesar de haber sido debidamente aprobado, etc., ya que la declaración de inexecutable en estos eventos sólo opera por vicios insubsanables.

Por otra parte, conviene precisar que los demandantes en juicios de constitucionalidad como en cualesquier otros, bien pueden hacer las peticiones que consideren necesarias, pues el estudio de su pertinencia o conducencia es labor que debe cumplir el juez, en este caso la Corte Constitucional, y si las encuentra impertinentes o improcedentes ha de desecharlas.

En este orden de ideas y, al no encontrar la Corte motivo alguno para abstenerse de emitir pronunciamiento de fondo, entra a resolver la acusación formulada.

c. Caducidad de la acción

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 3o. del artículo 242 de la Constitución, las acciones por vicios de forma caducan en el término de un (1) año, contado a partir de la publicación del respectivo acto.

En el caso a examen se tiene que la Ley 100 de 1993 se publicó el 23 de diciembre de 1993 en el Diario Oficial No. 41.148 de la misma fecha, y que la demanda se presentó el 21 de julio de 1994, es decir, antes de vencerse el término fijado por el Constituyente para el ejercicio de la acción correspondiente. No había caducado, pues, la acción cuando se presentó la demanda.

d. Trámite dado en el Congreso de la República al artículo 157 de la Ley 100 de 1993.

A continuación se indicará cuál fue el trámite dado en el Congreso de la República a la norma demandada.

d.1 Primer debate

Las Comisiones Séptimas Constitucionales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, atendiendo la solicitud del Gobierno sobre trámite de urgencia, celebraron sesiones conjuntas para estudiar el proyecto de ley que luego se convertiría en la No. 100 de 1993.

El proyecto que dichas comisiones aprobaron en primer debate aparece publicado en las Gacetas del Congreso Nos. 254 y 281 de 1993, y en él figura como texto del artículo 157, materia de acusación, el siguiente:

“Capítulo II

“De los afiliados al sistema

“Artículo 162. Tipos de afiliados. *Existirán dos tipos de afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud:*

a) Los afiliados al sistema mediante el régimen contributivo son las personas vinculadas a través de contrato de trabajo, los servidores públicos, los pensionados y jubilados y los trabajadores independientes con capacidad de pago. Estas personas deberán afiliarse al sistema mediante las normas del régimen contributivo, de que trata el capítulo I del título III de la presente ley.

b) Los afiliados al sistema mediante el régimen subsidiado de que trata el capítulo II del título III de la presente ley, son las personas sin capacidad de pago para cubrir el monto total de la cotización. Serán

subsidiados en el sistema de seguridad social en salud las poblaciones más pobres y vulnerables del país de las áreas rural y urbana. Tendrán particular importancia dentro de este grupo, las madres durante el embarazo, parto y postparto y durante el período de lactancia, las madres comunitarias, las mujeres cabeza de familia, los niños menores de un año, la tercera edad, los discapacitados, los campesinos, los trabajadores independientes sin capacidad de pago y los desempleados.

Parágrafo 1. *El Gobierno Nacional establecerá un régimen de estímulos, términos, controles y sanciones para garantizar la universalidad de la afiliación.*

Parágrafo 2. *La afiliación podrá ser individual o colectiva a través de las empresas, las agremiaciones o por asentamientos geográficos, de acuerdo con la reglamentación que para el efecto se expida. El carácter colectivo de la afiliación será voluntario por lo cual el afiliado no perderá el derecho a elegir o trasladarse libremente entre entidades promotoras de salud.*

Parágrafo 3. *Para efectos de determinar los afiliados al subsidio de que trata el literal b) del presente artículo se entiende por:*

- **Mujer embarazada o gestante.** *Toda mujer que se encuentre en estado fisiológico de gestación comprobable, desde que concibe hasta el momento de la culminación del parto.*

- **Período de postparto.** *Tiempo transcurrido entre la culminación del parto y el final de la sexta semana siguiente del mismo.*

- **Período de lactancia.** *Tiempo transcurrido entre el nacimiento del niño y el final del sexto mes de vida.*

- **Menor de un año.** *Todo ser humano, desde el momento de su nacimiento y hasta que cumpla su primer año de vida.*

- **Campesino.** *Se entiende por campesino al pequeño productor rural que deriva al menos el 75% de sus ingresos de la actividad agropecuaria, y que explota en forma directa principalmente, con el concurso de su familia, un predio rural, con tenencia a cualquier título y cuya superficie no supere aquella necesaria para generar los ingresos de una*

unidad agrícola familiar. Se incluyen los jornaleros de estas unidades agrícolas familiares.

*- **Discapacitados.** Son todas aquellas personas que presentan una disminución de sus funciones físicas, sensoriales o mentales, como consecuencia de una alteración de carácter congénito o adquirido, previsiblemente permanente y que dificulte cualitativa y/o cuantitativamente sus posibilidades de integración educativa, laboral o social y que además no dependa económicamente de algún afiliado cotizante.*

*- **Desempleado.** Es la persona que no tiene empleo formal ni informal que se encuentre buscando trabajo, que sea jefe de familia y que hubiere estado devengando a la fecha de la pérdida del empleo, dos (2) o menos salarios mínimos legales mensuales vigentes”.*

d. 2 Segundo Debate en el Senado de la República

El proyecto de ley pasó al Senado de la República, corporación que decidió nombrar dos subsomisiones para el estudio de los distintos temas que conforman la ley, así: una, que se encargaría de lo referente a pensiones, y otra del campo de la salud. Esta última introdujo al artículo objeto de demanda, que se identificó allí con el No. 162, algunas modificaciones, en el sentido de adicionar el literal b) y el párrafo 3o. para incluir a los deportistas, artistas, menores en situación irregular, **comunidad indígena**, y modificar la definición de campesino, además de introducir un párrafo nuevo, reformas que se presentaron a consideración de la Plenaria y una vez discutidas se aprobaron por unanimidad, como aparece en la Gaceta del Congreso No. 383 del 5 de noviembre de 1993. (Subraya la Corte)

Posteriormente se reabrió el debate sobre el mismo artículo 162 a petición de la Senadora María Isabel Cruz, para adicionar en el literal b) “toreros y subalternos”, sometiéndose a consideración del Senado en Pleno no sólo la reapertura del artículo 162, sino también la modificación propuesta, siendo aprobadas por unanimidad, tal como se lee en la Gaceta del Congreso 405 del 22 de noviembre de 1993.

En consecuencia, el texto del artículo 162, hoy 157 de la Ley 100 de 1993, con las modificaciones que le introdujo la Plenaria del Senado, quedó así:

“Capítulo II.

“DE LOS AFILIADOS AL SISTEMA”

“Artículo 162. *Tipos de afiliados. Existirán dos tipos de afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud:*

a) Los afiliados al sistema mediante el régimen contributivo son las personas vinculadas a través de contrato de trabajo, los servidores públicos, los pensionados y jubilados y los trabajadores independientes con capacidad de pago. Estas personas deberán afiliarse al sistema mediante las normas del régimen contributivo, de que trata el capítulo I del título III de la presente ley.

“b) Los afiliados al sistema mediante el régimen subsidiado de que trata el artículo 204 de la presente ley son las personas sin capacidad de pago para cubrir el monto total de la cotización. Serán subsidiadas en el sistema de seguridad social en salud las poblaciones más pobres y vulnerables del país en las áreas rural y urbana. Tendrán particular importancia, dentro de este grupo, las madres durante el embarazo, parto y postparto y durante el período de lactancia, las madres comunitarias, las mujeres cabeza de familia, los niños menores de un año, los menores en situación irregular, las personas mayores de 60 años, los discapacitados, los campesinos, las comunidades indígenas, los trabajadores independientes, artistas y deportistas, toreros y sus subalternos sin capacidad de pago y los desempleados.

Parágrafo 1. *El Gobierno Nacional establecerá un régimen de estímulos, términos, controles y sanciones para garantizar la universalidad de la afiliación.*

Parágrafo 2. *La afiliación podrá ser individual o colectiva, a través de las empresas, las agremiaciones o por asentamientos geográficos, de acuerdo con la reglamentación que para el efecto se expida. El carácter colectivo de la afiliación será voluntario, por lo cual el afiliado no perderá el derecho a elegir o trasladarse libremente entre entidades promotoras de salud.*

Parágrafo 3. *El Gobierno Nacional promoverá las asociaciones de usuarios del Sistema General de Seguridad Social en Salud con el fin de fortalecer su capacidad negociadora en el ejercicio y protección de sus derechos, de conformidad con el reglamento. Estas asociaciones po-*

drán tener como referencia empresas, ramas de actividad económica, sindicatos u ordenamientos territoriales. Las entidades promotoras de salud podrán ofrecer servicios complementarios adicionales o tarifas especiales por la afiliación de usuarios asociados.

Parágrafo 4. *Para efectos de determinar los afiliados al subsidio de que trata el literal b, del presente artículo se entiende por:*

- Mujer embarazada o gestante. *Toda mujer que se encuentre en estado fisiológico de gestación comprobable, desde que concibe hasta el momento de la culminación del parto.*

- Periodo de postparto. *Tiempo transcurrido entre la culminación del parto y el final de la sexta semana siguiente del mismo.*

- Periodo de lactancia. *Tiempo transcurrido entre el nacimiento del niño y el final del sexto mes de vida.*

- Menor de un año. *Todo ser humano, desde el momento de su nacimiento y hasta que cumpla su primer año de vida.*

- Campesino. *Se entiende por campesino quien labora en el área rural que deriva al menos el 75% de sus ingresos de la actividad agropecuaria o que explota en forma directa con o sin el concurso de su familia un predio rural, con tenencia a cualquier título, y cuya superficie no supere aquella necesaria para generar los ingresos de una unidad agrícola familiar. Se incluyen los jornaleros de estas unidades agrícolas familiares.*

- Discapacitados. *Son todas aquellas personas que presentan una disminución de sus funciones físicas, sensoriales o mentales, como consecuencia de una alteración de carácter congénito o adquirido, previsiblemente permanente y que dificulte cualitativa y/o cuantitativamente sus posibilidades de integración educativa, laboral o social y que además no dependa económicamente de algún afiliado cotizante.*

- Desempleado. *Es la persona que no tiene empleo formal ni informal, que se encuentre buscando trabajo, que sea jefe de familia y que hubiere estado devengando a la fecha de la pérdida del empleo, dos (2) o menos salarios mínimos legales mensuales vigentes.”.*

- **Deportistas.** *Son aquellas personas que se dedican profesionalmente, y con dedicación exclusiva, a la práctica de un deporte, que sus ingresos familiares mensuales no superen el equivalente a dos salarios mínimos legales vigentes y que se encuentre afiliado a alguna de las ligas o federaciones de deporte reconocidas por el Gobierno Nacional."*

- **Artistas.** *Son aquellas personas que tienen como actividad laboral de dedicación exclusiva la expresión artística en cualquiera de sus formas, cuyos ingresos familiares mensuales no superen los dos salarios mínimos legales vigentes y que se encuentren afiliados a las asociaciones culturales reconocidas por el Gobierno Nacional.*

- **Menores en situación irregular.** *Son aquellos menores de 18 años que se encuentran abandonados en las calles o en cualquier institución de protección o rehabilitación reconocidas por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar".*

- **Comunidad indígena.** *Es el conjunto de familias de ascendencia amerindia que se identifican como tales y que mantienen características y valores propios de su cultura, así como formas de gobierno y control social que las distinguen de la sociedad nacional. Estas comunidades serán beneficiarias del sistema general de seguridad social en salud sin perjuicio de lo establecido en el Decreto 1811 de 1990 y demás legislación concordante". Gaceta del Congreso No. 397/93.*

d. 3 Segundo debate en la Cámara de Representantes

El proyecto de ley en la Cámara de Representantes sufrió algunas modificaciones, dentro de ellas la correspondiente al artículo 157, materia de impugnación, pues al texto del literal b) aprobado por el Senado se le adicionaron siete (7) nuevas categorías de personas beneficiarias del régimen subsidiado, como se puede observar en la publicación que aparece en la Gaceta del Congreso No. 434 de 1993, y que en la transcripción que se hace en seguida aparecen resaltadas. Veamos:

"Artículo 157. *Tipos de afiliados. Existirán dos tipos de afiliados al sistema general de seguridad social en salud:*

a) *Los afiliados al sistema mediante el régimen contributivo son las personas vinculadas a través de contrato de trabajo, los servidores públicos, los pensionados y jubilados y los trabajadores independien-*

tes con capacidad de pago. Estas personas deberán afiliarse al sistema mediante las normas del régimen contributivo, de que trata el capítulo I del título III de la presente ley.

b) Los afiliados al sistema mediante el régimen subsidiado de que trata el artículo 210 de la presente ley son las personas sin capacidad de pago para cubrir el monto total de la cotización. Serán subsidiadas en el sistema de seguridad social en salud la población más pobre y vulnerable del país en las áreas rural y urbana. Tendrán particular importancia, dentro de este grupo, las madres durante el embarazo, parto y postparto y durante el periodo de lactancia, las madres comunitarias, las mujeres cabeza de familia, los niños menores de un año, los menores en situación irregular, los enfermos de Hansen, las personas mayores de 60 años, los discapacitados, los campesinos, las comunidades indígenas, los trabajadores independientes, artistas y deportistas, toreros y sus subalternos, periodistas independientes, maestros de obra de construcción, albañiles, taxistas, electricistas y demás profesiones similares sin capacidad de pago y los desempleados.

Parágrafo 1. *El Gobierno Nacional establecerá un régimen de estímulos, términos, controles y sanciones para garantizar la universalidad de la afiliación.*

Parágrafo 2. *La afiliación podrá ser individual o colectiva, a través de las empresas, las agremiaciones, o por asentamientos geográficos, de acuerdo a la reglamentación que para el efecto se expida. El carácter colectivo de la afiliación será voluntario, por lo cual el afiliado no perderá el derecho a elegir o trasladarse libremente entre entidades promotoras de salud.*

Parágrafo 3. *El Gobierno Nacional promoverá las asociaciones de usuarios del sistema general de seguridad social en salud con el fin de fortalecer su capacidad negociadora en el ejercicio y protección de sus derechos, de conformidad con el reglamento. Estas asociaciones podrán tener como referencia empresas, ramas de actividad económica, sindicatos u ordenamientos territoriales. Las entidades promotoras de salud podrán ofrecer servicios complementarios adicionales o tarifas especiales por la afiliación de usuarios asociados.*

Parágrafo 4. *Para efectos de determinar los afiliados al subsidio de que trata el literal b) del presente artículo se entiende por:*

- **Mujer embarazada o gestante:** Toda mujer que se encuentre en estado fisiológico de gestación comprobable, desde que concibe hasta el momento de culminación del parto.
- **Periodo de postparto:** Tiempo transcurrido entre la culminación del parto y el final de la sexta semana siguiente del mismo.
- **Periodo de lactancia:** Tiempo transcurrido entre el nacimiento del niño y el final del sexto mes de vida.
- **Menor de un año:** Todo ser humano, desde el momento de su nacimiento y hasta que cumpla su primer año de vida.
- **Campesino:** Se entiende por campesino quien labora en el área rural que deriva al menos el 75% de sus ingresos de la actividad agropecuaria o que explota en forma directa con o sin el concurso de su familia un predio rural, con tenencia a cualquier título, y cuya superficie no supere aquella necesaria para generar los ingresos de una unidad agrícola familiar. Se incluyen los jornaleros de estas unidades agrícolas familiares.
- **Discapacitados:** Son todas aquellas personas que presentan una disminución de sus funciones físicas, sensoriales o mentales, como consecuencia de una alteración de carácter congénito o adquirido, previsiblemente permanente y que dificulte cualitativa y/o cuantitativamente sus posibilidades de integración educativa, laboral o social y que además no dependa económicamente de algún afiliado cotizante.
- **Desempleado:** Es la persona que no tiene empleo formal ni informal, que se encuentre buscando trabajo, que sea jefe de familia y que hubiere estado devengando a la fecha de la pérdida del empleo, 2 o menos salarios mínimos legales mensuales vigentes.
- **Deportistas:** Son aquellas personas que se dedican profesionalmente, y con dedicación exclusiva, a la práctica de un deporte, que sus ingresos familiares mensuales no superen el equivalente a dos salarios mínimos legales vigentes y que se encuentre afiliado a alguna de las ligas o federaciones de deporte reconocidas por el Gobierno Nacional.
- **Artistas:** Son aquellas personas que tienen como actividad laboral de dedicación exclusiva la expresión artística en cualquiera de sus

formas, cuyos ingresos familiares mensuales no superen los dos salarios mínimos legales vigentes y que se encuentren afiliados a las asociaciones culturales reconocidas por el Gobierno Nacional.

- Menores en situación irregular: *Para los propósitos de esta ley son aquellos menores de 18 años que se encuentran abandonados en las calles o en cualquier institución de protección o rehabilitación reconocidas por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.*

- Comunidad Indígena: *Es el conjunto de familias de ascendencia amerindia que se identifican como tales y que mantienen características y valores propios de su cultura, así como formas de gobierno y control social que las distinguen de la sociedad nacional. Estas comunidades serán beneficiarias del sistema general de seguridad social en salud, sin perjuicio de lo establecido en el Decreto 1811 de 1990 y demás legislación concordante."*

Las modificaciones que se introdujeron al artículo 157, objeto de impugnación, tanto en la Plenaria del Senado de la República como en la de la Cámara de Representantes encuentran pleno respaldo en el inciso 2o. del artículo 160 del Estatuto Superior, disposición que autoriza a las Cámaras para efectuar durante el segundo debate las modificaciones, supresiones o adiciones que consideren pertinentes en los proyectos de ley.

d. 4 Comisión Accidental

Dada la existencia de discrepancias entre los textos aprobados por las Plenarias de Senado y Cámara, sobre algunas de las disposiciones que integraban el proyecto de ley, se decidió nombrar una comisión accidental conformada por miembros de una y otra Cámara, encargada de conciliar las diferencias surgidas, dentro de las cuales se encuentra el precepto demandado, que se identificó en el Senado con el No. 162 y en la Cámara con el No.157.

Dicha Comisión Conciliadora presentó un nuevo texto normativo del artículo 157, el que fue puesto a consideración de las Plenarias de las dos Cámaras y aprobado por las mismas, cuyo contenido es exactamente igual al que aparece en la ley sancionada, dice así:

“Artículo 157. Tipos de participantes en el sistema general de seguridad social en salud. A partir de la sanción de la presente ley, todo colombiano participará en el servicio esencial de salud que permite el sistema general de seguridad social en salud. Unos lo harán en su condición de afiliados al régimen contributivo o subsidiado y otros lo harán en forma temporal como participantes vinculados.

A. Afiliados al sistema de seguridad social

Existirán dos tipos de afiliados al sistema general de seguridad social en salud:

1. Los afiliados al sistema mediante el régimen contributivo son las personas vinculadas a través de contrato de trabajo, los servidores públicos, los pensionados y jubilados y los trabajadores independientes con capacidad de pago. Estas personas deberán afiliarse al sistema mediante las normas del régimen contributivo, de que trata el capítulo 1 del título III de la presente ley.

2. Los afiliados al sistema mediante el régimen subsidiado de que trata el artículo 211 de la presente ley son las personas sin capacidad de pago para cubrir el monto total de la cotización. Será subsidiada en el sistema de seguridad social en salud la población más pobre y vulnerable del país en las áreas rural y urbana. Tendrán particular importancia, dentro de este grupo, personas tales como las madres durante el embarazo, parto y postparto y periodo de lactancia, las madres comunitarias, las mujeres cabeza de familia, los niños menores de un año, los menores en situación irregular, los enfermos de Hansen, las personas mayores de 65 años, los discapacitados, los campesinos, las comunidades indígenas, los trabajadores y profesionales independientes, artistas y deportistas, toreros y sus subalternos, periodistas independientes, maestros de obra de construcción, albañiles, taxistas, electricistas, desempleados y demás personas sin capacidad de pago.

B. Personas vinculadas al sistema

Los participantes vinculados son aquellas personas que por motivos de incapacidad de pago y mientras logran ser beneficiarios del régimen subsidiado tendrán derecho a los servicios de atención de salud que prestan las instituciones públicas y aquellas privadas que tengan contrato con el Estado.

A partir del año 2000, todo colombiano deberá estar vinculado al sistema a través de los regímenes contributivo o subsidiado, en donde progresivamente se unificarán los planes de salud para que todos los habitantes del territorio nacional reciban el Plan Obligatorio de Salud de que habla el artículo 162.

Parágrafo 1. *El Gobierno Nacional establecerá un régimen de estímulos, términos, controles y sanciones para garantizar la universalidad de la afiliación.*

Parágrafo 2. *La afiliación podrá ser individual o colectiva, a través de las empresas, las agremiaciones, o por asentamientos geográficos, de acuerdo a la reglamentación que para el efecto se expida. El carácter colectivo de la afiliación será voluntario, por lo cual el afiliado no perderá el derecho a elegir o trasladarse libremente entre entidades promotoras de salud.*

Parágrafo 3. *Podrán establecerse alianzas o asociaciones de usuarios, las cuales serán promovidas y reglamentadas por el Gobierno Nacional con el fin de fortalecer la capacidad negociadora, la protección de los derechos y la participación comunitaria de los afiliados al sistema general de seguridad social en salud. Estas agrupaciones de usuarios podrán tener como referencia empresas, sociedades mutuales, ramas de actividad social y económica, sindicatos, ordenamientos territoriales u otros tipos de asociación y podrán cobrar una cuota de afiliación.*

Parágrafo 4. *El Consejo Nacional de Seguridad Social definirá y reglamentará los grupos de afiliación prioritaria al subsidio.” Gaceta 478/93 y D.O. 41148/93.*

De conformidad con lo expuesto y en contra de lo afirmado por los demandantes, es evidente que entre el texto del artículo aprobado por la Plenaria del Senado de la República y el aprobado por la Cámara de Representantes, existen diferencias sustanciales, a saber:

En el literal b) de la versión del Senado aparecen catorce (14) grupos de personas beneficiarias del régimen subsidiado de salud, de los cuales se definen en el parágrafo 4o. once (11) de ellos; mientras que en el texto de la Cámara en ese mismo literal, se consagran veinte (20) grupos de beneficiarios y el parágrafo 4o. no sufre ninguna variación. De otra parte,

en la definición de “menor en situación irregular” se agregó en la Cámara de Representantes las expresiones “Para los propósitos de esta ley...”, que no aparecen en el texto del Senado.

Ante la notable disparidad de textos, correspondió a la comisión accidental conciliar las diferencias existentes y fue así como surgió una nueva norma que vendría a reemplazar las disímiles, en la que se eliminaron las definiciones de los grupos beneficiarios del régimen subsidiado de salud, entre otras la de comunidades indígenas, a que aluden los demandantes, sin que la cobertura de servicios para esta clase de personas haya sufrido mengua alguna, como expresamente se lee en el literal b) del artículo demandado, pues continuaban amparadas por los beneficios que otorga dicho régimen.

Así las cosas, no les asiste razón a los accionantes pues sí hubo diferencias entre los textos aprobados por las Plenarias del Senado y la Cámara respecto al artículo 157 de la Ley 100 de 1993, lo que motivó que ese precepto fuera objeto de conciliación por parte de la comisión accidental designada para el efecto, trámite que se ajusta a los cánones constitucionales que rigen la materia.(arts. 160 y 161 C.N.)

e. Función de las comisiones accidentales

Como ya lo ha expresado esta Corporación, las comisiones accidentales se crearon para conciliar las “discrepancias” que surgieren en los proyectos de ley aprobados por las Plenarias de las Cámaras, esto es, todas las desigualdades o diferencias que se presenten entre uno o varios de los artículos que conforman ese ordenamiento.

Dichas comisiones son mixtas, pues se integran con miembros de una y otra cámara, y para el ejercicio de sus funciones deben celebrar reuniones conjuntas con el fin de preparar el texto normativo correspondiente a las disposiciones disímiles, el que será presentado a la consideración y aprobación de las Plenarias de Senado y Cámara. En este orden de ideas, la función de la comisión accidental a que alude el artículo 161 constitucional es, entonces, la de preparar el texto del artículo o artículos que habrán de reemplazar a aquél o aquellos que presentaron disparidad o diferencia en las plenarias de Senado y Cámara, siempre y cuando se adecuen al querer mayoritario del Congreso Nacional.

Sostiene uno de los intervinientes que las comisiones accidentales se nombran cuando existen discrepancias en el proyecto de ley, entendido éste como “unidad sistemática, sin limitar la conciliación a la modificación y ajuste de las normas o artículos que no coincidan en ambas aprobaciones” ya que “una interpretación de este tipo restringiría la conciliación e impediría terceras soluciones. La finalidad de la norma constitucional consiste en que las diferencias de criterio entre las Cámaras encuentren solución política para la cual está permitido elaborar cualquier clase de texto que deberá ser aprobado en sesiones plenarias de éstas”, criterio que debe aclararse en el siguiente sentido.

Cierto es que el artículo 161 de la Carta alude al nombramiento de comisiones accidentales cuando existan discrepancias en el “proyecto de ley”, pero es apenas obvio que dichas comisiones no se pueden ocupar del estudio de aquellos artículos que no presentaron diferencia o desigualdad en las Plenarias de las Cámaras, pues de llegar a aceptarse lo contrario, esto es, que se vuelva sobre disposiciones que no fueron objeto de desacuerdo, se estaría desconociendo abiertamente la finalidad para la cual se crearon esas comisiones, que no es otra que la de zanjar las diferencias que surgieron entre los textos aprobados por las plenarias.

Además, considera la Corte que también se atentaría contra la existencia misma de las comisiones constitucionales permanentes de las Cámaras, a quienes corresponde dar el primer debate a los proyectos de ley, por que si las comisiones accidentales pudieran sustituirlas, ¿qué sentido tendría la exigencia contenida en el artículo 157-2 de la Carta, que establece como requisito indispensable para que un proyecto se convierta en ley, el haber sido aprobado en primer debate en la respectiva comisión permanente de cada Cámara?. Recuérdese que los preceptos constitucionales que regulan el trámite legislativo conforman un todo sistemático, de manera que sus disposiciones no pueden interpretarse en forma aislada sino dentro del contexto de la institución a la que pertenecen.

Lo que sí es indudable es que las comisiones accidentales al conciliar los textos disímiles bien pueden introducirles las reformas que consideren convenientes o crear nuevos textos en reemplazo de esos artículos, siempre y cuando obtengan la aprobación de las Plenarias de las Cámaras y no se modifique sustancialmente el proyecto o se cambie su finalidad.

También podría presentarse el caso de que la modificación de un artículo implique el de otros con los cuales guarda íntima relación, asunto que deberá tratarse con sumo cuidado por parte de los miembros del Congreso, y sólo en eventos excepcionalísimos podrían proceder a reformar los artículos conexos, siempre y cuando tal decisión se someta a la aprobación mayoritaria de las Plenarias de las Cámaras.

Finalmente, cabe reiterar la doctrina sentada por esta Corporación en la sentencia C-055/95, con ponencia del Magistrado Alejandro Martínez Caballero, en la que se afirmó que la improbación de un artículo modificado por la comisión accidental no conduce necesariamente a la improbación o rechazo total del proyecto de ley al que pertenece. Dijo la Corte:

“...Resulta absurdo interpretar el tenor literal del artículo 161 de la Carta, de tal manera que se concluya que la falta de acuerdo entre las Cámaras sobre algunos artículos independientes de un proyecto acarrea inevitablemente el fracaso de la totalidad del proyecto, a pesar de que exista acuerdo entre las Cámaras sobre el resto del articulado. En efecto, una tal interpretación conduce a que una institución creada por el Constituyente para agilizar el trámite de las leyes (las comisiones de conciliación) se convierta en todo lo contrario, esto es, en un mecanismo que entorpece la labor legislativa del Congreso, puesto que el desacuerdo sobre ciertas partes de un proyecto puede comportar el hundimiento global del mismo. Con ello no sólo se desnaturaliza la institución de las comisiones de conciliación sino que se olvida que la finalidad global del Constituyente, en materia de expedición de leyes, fue racionalizar y flexibilizar su trámite. Además una tal hermenéutica tiene otro efecto perjudicial, ya que erosiona el pluralismo y la libre discusión democrática, puesto que es contrario al principio de mayoría que existiendo acuerdo sobre lo esencial de un proyecto de ley, los desacuerdos relativos a disposiciones accesorias al mismo, frustren todo el esfuerzo realizado para tramitar y expedir una ley. Las normas constitucionales relativas al trámite legislativo nunca deben interpretarse en el sentido de que su función sea la de entorpecer e impedir la expedición de leyes, o dificultar la libre discusión democrática en el seno de las corporaciones representativas, pues ello equivaldría a desconocer la primacía de lo sustancial sobre lo procedimental... La Corte considera entonces que se adecua al sentido de la Constitución que si subsisten las diferencias sobre un proyecto de ley después del segundo debate en las cámaras, enton-

ces se considerarán negados únicamente los artículos o disposiciones materia de discrepancia, siempre que éstos no fueren fundamentales al sentido de la nueva ley”.

f. Otros cargos

Afirman los demandantes que “la arbitrariedad cometida al eliminar un texto aprobado íntegramente, afecta gravemente las conquistas legales adquiridas por las comunidades indígenas, como la gratuidad del servicio de salud. La frase clave 'sin perjuicio de lo dispuesto en el Decreto 1811 de 1990 y demás legislación concordante, fue aprobada por iniciativa propuesta por los senadores indígenas con el visto bueno de los ponentes de ambas cámaras”; olvidan los actores que mientras un proyecto de ley no haya surtido todas las etapas exigidas por la Constitución para convertirse en ley de la República, sus mandatos no producen efecto alguno y, por tanto, mal pueden invocarse como violatorios de derechos constitucionales, pues las disposiciones que vendrían a vulnerarlos serían las de la ley mas no las contenidas en un proyecto, el que de acuerdo con la Constitución puede ser objeto de modificaciones, adiciones o supresiones en el segundo debate, según lo estatuido en el inciso segundo del artículo 160 del Estatuto Supremo, y en caso de discrepancias, reformado por las comisiones accidentales, como lo ordena el artículo 161 *ibidem*.

De otra parte, observa la Corte que el Decreto 1811 de 1990, que echan de menos los demandantes, es un decreto reglamentario de la Ley 10 de 1990, ordenamiento que como se lee en el Título III, capítulo II de la misma Ley 100 de 1993, sigue vigente al establecerse que el “régimen de subsidios será complementario del sistema de salud definido por la Ley 10 de 1990”, y que en el artículo 289 de la misma ley que acusan parcialmente, expresamente se señala la derogación de “*las disposiciones que le sean contrarias*”.

Para terminar, hay que anotar que la ausencia de definición, en la ley acusada, de la expresión “comunidades indígenas”, que dicho sea de paso se advierte también en varios artículos de la Constitución (ver arts. 171, 329 y 330), no vulnera el derecho a la salud de las personas que las conforman, pues como ya se expresó, la misma norma acusada las enuncia como sujetos del régimen subsidiado de salud, y por tanto, beneficiarias de los servicios correspondientes.

Además, es pertinente recordar a los demandantes que existe legislación anterior a la impugnada, en la que se consagra dicha definición; tal, el artículo 2o. del Decreto 2001 de 1988, que dice: "Entiéndese por **comunidad indígena** al conjunto de familias de ascendencia amerindia que comparten sentimientos de identificación con su pasado aborigen, manteniendo rasgos y valores propios de su cultura tradicional, así como formas de gobierno y control social internos que los distinguen de otras comunidades rurales" pero, aún en el supuesto de que el legislador no hubiera definido esa expresión, ésta ha de entenderse de acuerdo al uso general y corriente de los términos.

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

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLE el artículo 157 de la Ley 100 de 1993, pero únicamente en lo que respecta al vicio formal analizado en esta sentencia.

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

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO, Presidente

JORGE ARANGO MEJIA, Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL, Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ, Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA, Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, Magistrado

FABIO MORON DIAZ, Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA, Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO, Secretaria General

SENTENCIA No. C-283
de junio 29 de 1995

ORDEN PUBLICO - Manejo

Una cosa es ejercer la tutela del orden público, conservarlo, prevenir los acontecimientos que impliquen su ruptura y restablecerlo cuando hubiere sido perturbado, lo cual compete exclusivamente al Presidente de la República, y otra muy distinta dictar normas generales aplicables a situaciones que afectan a la sociedad por causa de actividades como el narcotráfico, el terrorismo y la subversión, las cuales, si bien no propician necesariamente una perturbación del orden público que deba conducir a la declaración del Estado de Conmoción Interior, constituyen un fenómeno innegable y actualmente presente, que debe ser objeto de regulación legal y de la atención de las ramas del Poder Público, dentro de la órbita de sus respectivas atribuciones.

ORDEN PUBLICO - Manejo

El ejercicio de la función exclusiva de manejo del orden público, que toca al Presidente, no es incompatible con la actividad legislativa del Congreso, aún sobre materias que de alguna manera incidan en aquél o en torno a situaciones permanentes o transitorias que afecten el pacífico desenvolvimiento de las actividades individuales y colectivas en el seno de la comunidad.

DERECHO A LA PAZ

La paz no es algo que concierna privativamente a los organismos y funcionarios del Estado sino que, por el contrario, atañe a todos los co-

lombianos, como lo declara el artículo 22 de la Constitución, a cuyo tenor es un derecho de todos y un deber de obligatorio cumplimiento. Menos todavía puede sostenerse que esté circunscrito a la actividad y decisión de una sola rama del Poder Público. Tampoco es admisible la hipótesis de que los asuntos de paz estén vedados a la función legislativa ordinaria o que el Congreso sea ajeno a ellos.

CONGRESO - Consecución de la paz pública

La injerencia del Congreso, mediante la expedición de leyes, en los asuntos que conciernen a la paz pública resulta confirmado por los artículos 152 y 214 de la Constitución Política, que lo autorizan para regular, por ley estatutaria, los estados de excepción, estableciendo límites a las facultades del Gobierno en tales circunstancias y contemplando las garantías para proteger los derechos, de conformidad con los tratados internacionales.

PRESIDENTE DE LA REPUBLICA - Control del orden público

Si al Presidente de la República apenas se le confía una función legislativa excepcional para el control del orden público cuando éste escapa a sus atribuciones ordinarias -que son administrativas-, la necesaria conclusión es la de que el titular de la atribución indispensable para dictar normas de carácter general y abstracto, con efecto permanente o transitorio, sobre las materias que tocan con el orden público no es otro que el Congreso Nacional.

CONMOCION INTERIOR

El Estado de Conmoción Interior ha sido concebido de manera restrictiva, como mecanismo de defensa de la sociedad, por intermedio del Ejecutivo, ante grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana “y que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de policía”. Estas atribuciones son precisamente las que determine el legislador ordinario, pues la actividad de las autoridades públicas en ese campo debe obedecer a los lineamientos y requisitos que establezca la ley.

PRINCIPIO DE COLABORACION ARMONICA

No puede desconocerse, por otra parte, que en el ejercicio de las funciones públicas, si bien la Constitución ha establecido el criterio general de la separación, que reserva a cada rama una órbita de atribuciones en la que no pueden inmiscuirse las demás, ella misma ha señalado que todas colaboran armónicamente para la realización de los fines del Estado.

LEGISLACION PERMANENTE

La Constitución Política no prohíbe al Congreso adoptar como legislación permanente normas que hayan sido dictadas durante cualquiera de los estados de excepción, pero el análisis constitucional de dichas disposiciones cambia sustancialmente, considerada la materia de cada una de ellas, según que haya sido expedida en tiempo de paz o en época de perturbación del orden público. No obstante, la perspectiva desde la cual un mismo contenido normativo puede ser confrontado con la Constitución no es la misma cuando a él se acude como instrumento extraordinario para enfrentar una crisis del orden público que cuando se lo plasma como elemento propio de la normalidad institucional.

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL - No se configura

Aunque algunas de las normas incorporadas al texto de la Ley 104 de 1993 fueron declaradas exequibles por la Corte, como pertenecientes a decretos legislativos dictados con invocación del Estado de Conmoción Interior, no se configura respecto de ellas la cosa juzgada constitucional, pues dado el cambio de circunstancias y el diferente papel que las mismas normas juegan, según que se las haya hecho valer en tiempo de crisis o se las aplique con vocación de permanencia, el objeto del examen confiado a esta Corporación en uno y otro caso es diferente.

-Sala Plena-

Ref.: Expediente No. D-750

Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 104 de 1993 “por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones”.

Actor: Alfredo Vásquez Carrizosa y otros.

Magistrado Ponente: Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Sentencia aprobada en Santafé de Bogotá, D.C., según consta en acta del veintinueve (29) de junio de mil novecientos noventa y cinco (1995).

I. ANTECEDENTES

Los ciudadanos Alfredo Vásquez Carrizosa, Roberto Mutis Puyana y Jesús Aníbal Suárez M., haciendo uso del derecho consagrado en el artículo 241, numeral 4º, de la Carta Política, han presentado una demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 104 de 1993.

Cumplidos como están los trámites y requisitos exigidos en el Decreto 2067 de 1991, se entra a resolver.

II. TEXTO

“LEY 104 DE 1993 (Diciembre 30)

Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

PRIMERA PARTE

Parte General

Artículo 1º.- Las normas consagradas en la presente Ley tienen por objeto dotar al Estado colombiano de instrumentos eficaces para asegurar la vigencia del Estado Social y Democrático de Derecho y garantizar la plenitud de los derechos y libertades fundamentales reconocidos en la Constitución Política.

Artículo 2º.- En la aplicación de las atribuciones conferidas en la presente Ley, se seguirán los criterios de proporcionalidad y necesidad y en la determinación del contenido de su alcance el intérprete deberá estarse al tenor literal de la misma, sin que so pretexto de desentrañar su espíritu, puedan usarse facultades no conferidas de manera expresa.

En el ejercicio de las mismas facultades no podrá menoscabarse el núcleo esencial de los derechos fundamentales, ni alterar la distribución de competencias establecidas en la Constitución y las leyes y en su aplicación se tendrá siempre en cuenta el propósito del logro de la convivencia pacífica.

Artículo 3º.- El Estado propenderá por el establecimiento de un orden social justo que asegure la convivencia pacífica, la protección de los derechos y libertades de los individuos y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados, tendientes a lograr condiciones de igualdad real y a proveer a todos de las mismas oportunidades para su adecuado desenvolvimiento, el de su familia y su grupo social.

Artículo 4º.- Las autoridades procurarán que los particulares resuelvan sus diferencias de manera democrática y pacífica, facilitarán la participación de todos en las decisiones que los afectan y deberán resolver de manera pronta las solicitudes que los ciudadanos les presenten para la satisfacción de sus necesidades y la prevención y eliminación de las perturbaciones a la seguridad, la tranquilidad, la salubridad y el ambiente.

Artículo 5º.- Las autoridades garantizan el libre desarrollo y la libre expresión y actuación de los movimientos sociales y de las protestas populares que se realicen de acuerdo con la Constitución y las leyes.

Artículo 6º.- En la parte general del plan de desarrollo y en los que adopten las entidades territoriales se señalarán con precisión las metas, prioridades y políticas macroeconómicas dirigidas a lograr un desarrollo social equitativo y a integrar a las regiones de colonización, o tradicionalmente marginadas o en las que la presencia estatal resulta insuficiente para el cumplimiento de los fines previstos en el artículo 2 de la Constitución Política, con el objeto de propender por el logro de la convivencia, dentro de un orden justo, democrático y pacífico.

Artículo 7º.- El Gobierno deberá presentar informes, dentro de los primeros diez (10) días de cada período legislativo a las Comisiones de que trata el artículo 8º referidos a la utilización de las atribuciones que se le confieren mediante la presente Ley, así como sobre las medidas tendientes a mejorar las condiciones económicas de las zonas y grupos marginados de la población colombiana.

Artículo 8º.- Las mesas directivas de las Comisiones primeras de Senado y Cámara, conformarán una comisión, integrada por seis (6) senadores y seis (6) representantes, en la que deberán estar representados proporcionalmente todos los partidos y movimientos políticos representados en el Congreso, la cual deberá hacer el seguimiento de la aplicación de la presente Ley, recibir las quejas que se susciten con ocasión de la misma, revisar los informes del Gobierno y recomendar la permanencia, suspensión o derogatoria de las disposiciones contenidas en esta Ley.

Título I

INSTRUMENTOS PARA LA BUSQUEDA DE LA CONVIVENCIA

Capítulo 1

ABANDONO Y ENTREGA VOLUNTARIA

Artículo 9º.- Tratándose de personas vinculadas a grupos subversivos, de justicia privada o denominados “milicias populares rurales o urbanas”, será necesario el abandono voluntario de la organización y la entrega a las autoridades y podrán tener derecho a los beneficios señalados en los artículos 369-A y 369-B del C.P.P., siempre y cuando se cumpla con los requisitos y criterios allí previstos.

Parágrafo 1º.- Cuando sea necesario verificar si las personas que solicitan la concesión de los beneficios a que se refiere el presente artículo, tienen carácter de personas vinculadas a grupos subversivos, de justicia privada o denominados “milicias populares rurales o urbanas”, la autoridad judicial competente podrá solicitar la información pertinente a los Ministerios de Gobierno, Defensa, Justicia y del Derecho, y a las demás entidades y organismos de inteligencia del Estado.

Parágrafo 2º.- Los beneficios previstos en este artículo no podrán extenderse al delito de secuestro, a los demás delitos atroces ni a homicidios cometidos fuera de combate o aprovechándose del estado de indefensión de las víctimas, ni en general, a delitos cuya pena mínima legal exceda de ocho (8) años de prisión.

Capítulo 2

NORMAS COMUNES

Artículo 10.- Beneficios Condicionales. Cuando se concedan los beneficios de garantía de no investigación ni acusación, libertad provisional, detención domiciliaria durante el proceso de ejecución de la condena, condena de ejecución condicional, libertad condicional, sustitución de la pena privativa de la libertad por trabajo social, el funcionario judicial competente impondrá al beneficiado una o varias de las siguientes obligaciones:

- a) Informar todo cambio de residencia;
- b) Ejercer oficio, profesión u ocupación lícitos;
- c) Reparar los daños ocasionados por el delito, salvo cuando se demuestre que se está en imposibilidad de hacerlo;
- d) Abstenerse de consumir bebidas alcohólicas;
- e) Someterse a la vigilancia de las autoridades o presentarse periódicamente ante ellas;
- f) Presentarse cuando el funcionario judicial lo solicite;
- g) Observar buena conducta individual, familiar y social;
- h) No cometer un nuevo hecho punible, excepto cuando se trate de delitos culposos;
- i) No salir del país sin previa autorización del funcionario judicial competente;

j) Cumplir con las obligaciones contempladas en las normas y reglamentos del régimen penitenciario y observar buena conducta en el establecimiento carcelario;

k) Cumplir y acreditar el trabajo o estudio ante las autoridades competentes.

El funcionario judicial competente impondrá las obligaciones discrecionalmente, según la naturaleza y modalidades del hecho punible, las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se cometió, la naturaleza del beneficio, la personalidad del beneficiario, los antecedentes penales y la buena conducta en el establecimiento carcelario.

Las obligaciones de que trata este artículo se garantizarán mediante caución, que será fijada por el mismo funcionario judicial.

Artículo 11.- Revocación de beneficios. El funcionario judicial que otorgó el beneficio lo revocará cuando encuentre que se ha incumplido alguna de las obligaciones impuestas, se ha incurrido en el delito de fuga de presos o en falta grave contra el régimen penitenciario, durante el respectivo período de prueba.

Artículo 12.- Prohibición de acumulación. Los beneficios por colaboración con la justicia aquí previstos, son incompatibles con los consagrados para las mismas conductas en otras disposiciones.

Otorgados los beneficios, no podrán concederse otros adicionales por la misma colaboración.

Artículo 13.- Protección integral. Desde el momento en que se entreguen a las autoridades las personas a que se refiere el Título I, artículos 10, 11, 12 y 13 de esta Ley podrán, si lo solicitan expresamente, recibir protección especial del Estado con el fin de asegurar su derecho a la vida e integridad física, cuando a juicio de la autoridad judicial competente, ella fuere necesaria.

De la entrega deberá informarse inmediatamente a la autoridad judicial competente, la cual podrá autorizar la permanencia de tales personas en instalaciones militares o sitios de reclusión habilitados por el Instituto Nacional Penitenciario, cuando lo estime conveniente para la

seguridad del sometido o para la concreción eficaz de su colaboración.

Cuando dichas personas manifiesten su voluntad de no continuar en una instalación militar, o sitio de reclusión habilitado, serán trasladadas al centro carcelario que determinen las autoridades competentes.

Capítulo 3

DISPOSICIONES PARA FACILITAR EL DIALOGO CON LOS GRUPOS GUERRILLEROS, SU DESMOVILIZACIÓN Y REINSERCIÓN A LA VIDA CIVIL

Artículo 14.- Los Representantes autorizados expresamente por el Gobierno Nacional, con el fin de lograr la paz podrán:

- a) Realizar actos tendientes a entablar los diálogos a que se refiere este capítulo;
- b) Adelantar diálogos con los voceros o representantes de los grupos guerrilleros, tendientes a buscar la reinserción de sus integrantes a la vida civil;
- c) Firmar acuerdos con los voceros o representantes de los grupos guerrilleros, dirigidos a obtener la desmovilización y reincorporación a la vida civil de sus integrantes. Los acuerdos y su contenido serán los que a juicio del Gobierno sean necesarios para adelantar y culminar el proceso de paz;
- d) Acordar con los voceros o representantes de los grupos guerrilleros, la ubicación temporal de éstos en zonas determinadas del territorio nacional, para facilitar la verificación de que han cesado en sus operaciones subversivas.

Las órdenes de captura que se hayan dictado o se dicten en procesos penales por delitos políticos y conexos contra los miembros de los grupos guerrilleros localizados de conformidad con lo establecido en el inciso anterior, quedarán suspendidas en las zonas a que hace referencia el inciso anterior, desde el momento de la ubicación de dichas personas hasta cuando el Gobierno Nacional declare que ha culminado el proceso de paz a que se refiere este capítulo.

Para tales efectos, el Ministerio de Gobierno y la Consejería Presidencial para la Paz elaborarán la lista de las personas que se encuentren en la respectiva zona de ubicación en su calidad de guerrilleros, previa certificación bajo la gravedad del juramento, expedida por los voceros del respectivo grupo, quienes serán responsables penalmente por la veracidad de tal información. El Ministerio de Gobierno enviará a las autoridades judiciales y de policía correspondientes la lista así elaborada.

Estas normas son aplicables a las milicias populares con carácter político.

Parágrafo 1º.- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 40 de 1993, el delito de secuestro no tiene el carácter de conexo con un delito político.

Parágrafo 2º.- Con el fin de facilitar la transición a la vida civil y política legal de los grupos guerrilleros que se encuentren en un proceso de paz dirigido por el Gobierno, éste podrá nombrar por una sola vez, un número plural de congresistas en cada Cámara en representación de los mencionados grupos.

Para los efectos previstos en el presente artículo, el Gobierno podrá no tener en cuenta determinadas inhabilidades y requisitos para ser congresista.

Artículo 15.- La dirección del proceso de paz corresponde exclusivamente al Presidente de la República como responsable de la preservación del orden público en toda la Nación. Quienes a nombre del Gobierno participen en los diálogos y acuerdos de paz, lo harán de conformidad con las instrucciones que él les imparta.

El Presidente de la República podrá disponer la participación de representantes de diversos sectores de la sociedad civil en los diálogos a que hace referencia el artículo anterior, cuando a su juicio puedan colaborar en el desarrollo del proceso de paz.

Artículo 16.- Las personas que participen en los diálogos y en la celebración de los acuerdos a que se refiere el presente capítulo no incurrirán en responsabilidad penal por razón de su intervención en los mismos.

Artículo 17.- El Gobierno Nacional, con el único fin de facilitar el desarrollo de un proceso de paz bajo su dirección, podrá autorizar la difusión total o parcial de comunicados que provengan de organizaciones guerrilleras vinculadas al mismo o de entrevistas de miembros de dichas organizaciones.

Título II

ATENCIÓN A LAS VÍCTIMAS DE ATENTADOS TERRORISTAS

Capítulo I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 18.- Para los efectos de esta Ley se entiende por víctimas aquellas personas que sufren directamente perjuicios por razón de los atentados terroristas cometidos con bombas o artefactos explosivos y las tomas guerrilleras que afecten en forma indiscriminada a la población.

Parágrafo.- El Consejo Directivo del Fondo de Solidaridad y Emergencia Social de la Presidencia de la República determinará si son o no aplicables las medidas a que se refiere el presente Título, en los casos en que exista duda sobre el particular.

Artículo 19.- En desarrollo del principio de solidaridad social, y dado el daño especial sufrido por las víctimas de atentados terroristas, éstas recibirán asistencia humanitaria, entendiéndose por tal la ayuda indispensable para atender requerimientos urgentes y necesarios para satisfacer los derechos constitucionales de dichas personas que hayan sido menoscabados por la acción terrorista. Dicha asistencia será prestada por el Fondo de Solidaridad y Emergencia Social, en desarrollo de su objeto constitucional, y por las demás entidades públicas dentro del marco de su competencia legal.

Artículo 20.- El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, en desarrollo de sus programas preventivos y de protección, prestará asistencia prioritaria a los menores de edad que hayan quedado sin familia o que teniéndola, ésta no se encuentre en condiciones de cuidarlos por razón de los atentados terroristas a que se refiere el presente Título. El Gobierno Nacional apropiará los recursos presupuestales al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar para el desarrollo de este programa.

Artículo 21.- Cuando quiera que ocurra un atentado terrorista el Comité local para la Prevención y Atención de Desastres o a falta de éste, la oficina que hiciere sus veces, deberá elaborar el censo de damnificados, en un término no mayor de cinco (5) días hábiles desde la ocurrencia del atentado, en el cual se incluirá la información necesaria para efectos de la cumplida aplicación de las disposiciones de este Título, de conformidad con los formatos que establezca el Fondo de Solidaridad y Emergencia Social.

Estas listas de damnificados podrán ser revisadas en cualquier tiempo por el Fondo de Solidaridad y Emergencia Social, el cual verificará la calidad de víctimas de las personas que allí figuren como damnificados.

Cuando el Fondo de Solidaridad y Emergencia Social establezca que una de las personas que figuraba en el censo respectivo o que recibió alguna de las formas de asistencia previstas en este Título, no tenía el carácter de víctima, el interesado, además de las sanciones penales a que haya lugar, perderá todos los derechos que le otorga el presente Título, y la respectiva entidad procederá a exigirle el reembolso de las sumas que le haya entregado o haya pagado por cuenta del mismo o de los bienes que le haya entregado. Si se trata de créditos, el establecimiento que lo haya otorgado podrá mantenerlo, reajustando las condiciones a la tasa de mercado.

Capítulo 2

ASISTENCIA EN MATERIA DE SALUD

Artículo 22.- Las instituciones hospitalarias, públicas o privadas, del territorio nacional, que prestan servicios de salud, tienen la obligación

de atender de manera inmediata a las víctimas de los atentados terroristas que lo requieran, con independencia de la capacidad socioeconómica de los demandantes de estos servicios y sin exigir condición previa para su admisión.

Artículo 23.- Los servicios de asistencia médica, quirúrgica y hospitalaria consistirán en:

1. Hospitalización.
2. Material médico quirúrgico, de osteosíntesis y órtesis, conforme a los criterios técnicos que fije el Ministerio de Salud.
3. Medicamentos.
4. Honorarios médicos.
5. Servicios de apoyo tales como bancos de sangre, laboratorios, imágenes diagnósticas.
6. Transporte.
7. Servicios de rehabilitación física, por el tiempo y conforme a los criterios técnicos que fije el Ministerio de Salud.
8. Servicios de rehabilitación mental en los casos en que como consecuencia del atentado terrorista la persona quede gravemente incapacitada para desarrollar una vida normal de acuerdo con su situación, y por el tiempo y conforme a los criterios técnicos que fije el Ministerio de Salud.

Artículo 24.- El reconocimiento y pago de los servicios a que se refiere el artículo anterior se hará por conducto del Ministerio de Salud, con cargo a los recursos que suministre el Fondo de Solidaridad y Emergencia Social de la Presidencia de la República, de conformidad con lo previsto en los artículos 26 y 47 de esta Ley, y con sujeción a los procedimientos y tarifas fijados por la Junta Nacional del Fondo de Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito, FONSAT.

Cuando se solicite la prestación de determinados servicios y exista duda sobre la procedencia de la solicitud, el Ministerio de Salud, para efectos de adoptar una decisión, podrá pedir concepto de una junta médica, la cual se integrará por representantes de las entidades que, de acuerdo con la ley, tienen el carácter de organismos consultivos del Gobierno en materia de salud.

Artículo 25.- Los afiliados a entidades de Previsión o Seguridad Social, tales como Cajas de previsión Social, Cajas de Compensación Familiar o el Instituto de Seguros Sociales, que resultaren víctimas de los atentados terroristas a que hace referencia el presente Título, serán remitidos, una vez se les preste la atención de urgencias y se logre su estabilización, a las instituciones hospitalarias que definan dichas entidades para que allí se continúe el tratamiento requerido. Los costos resultantes del tratamiento inicial de urgencias, así como los costos de tratamiento posterior, serán asumidos por las correspondientes instituciones de Previsión y Seguridad Social.

Artículo 26.- Los gastos que demande la atención de las víctimas amparadas con pólizas de compañías de seguros de salud o contratos con empresas de medicina prepagada, serán cubiertos por el Estado de conformidad con lo establecido en el presente Título, en aquella parte del paquete de servicios definidos en el artículo 23 que no estén cubiertos por el respectivo seguro o contrato o que lo estén en forma insuficiente.

Artículo 27.- El Ministerio de Salud ejercerá la evaluación y control sobre los aspectos relativos a:

1. Número de pacientes atendidos.
2. Acciones médico quirúrgicas.
3. Suministros e insumos hospitalarios gastados.
4. Causa de egreso y pronóstico.
5. Condición del paciente frente al ente hospitalario.
6. Los demás factores que constituyen costos del servicio, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 23 de la presente Ley.

Artículo 28.- El incumplimiento de lo dispuesto en este capítulo, será causal de sanción por las autoridades competentes en desarrollo de sus funciones de inspección y vigilancia, de conformidad con lo previsto en el artículo 49 de la Ley 10 de 1990, y demás normas concordantes.

Capítulo 3

ASISTENCIA EN MATERIA DE VIVIENDA

Artículo 29.- Los hogares damnificados por actos terroristas a que se refiere el presente Título podrán acceder al Subsidio Familiar de Vivienda de que trata la Ley 3^a de 1991, sin que para tal efecto se tome en cuenta el valor de la solución de vivienda cuya adquisición o recuperación sea objeto de financiación.

La Junta Directiva del Instituto Nacional de Vivienda e Interés Social y Reforma Urbana, INURBE, ejercerá la función que le otorga el ordinal 7 del artículo 14 de la Ley 3 de 1991, en relación con el subsidio familiar de vivienda de que trata este capítulo, teniendo en cuenta el deber constitucional de proteger a las personas que se encuentren en situación de debilidad manifiesta y el principio de solidaridad, razón por la cual deberá dar prioridad a las solicitudes que presenten los hogares que hayan sido víctimas de los actos descritos en el presente artículo.

En aquellos casos en que por razón de las circunstancias económicas de las víctimas, éstas no puedan utilizar el valor del subsidio para financiar la adquisición o recuperación de una solución de vivienda, el monto del mismo podrá destinarse a financiar, en todo o en parte, el valor del canon de arrendamiento de una solución de vivienda.

Artículo 30.- Para los efectos de este capítulo, se entenderá por "Hogares Damnificados" aquellos definidos en el artículo 3 del Decreto 599 de 1991, sin consideración a su expresión en salarios mínimos legales mensuales, que por causa de actos terroristas cometidos con bombas o artefactos explosivos, pierdan su solución de vivienda total o parcialmente, de tal manera que no ofrezca las condiciones mínimas de habitabilidad o estabilidad en las estructuras. Igualmente, tendrán tal carácter los hogares cuyos miembros, a la fecha del acto terrorista, no fuesen propietarios de una solución de vivienda y que por razón de dichos actos hubiesen perdido al miembro del hogar de quien derivaban su sustento.

Artículo 31.- Los postulantes al Subsidio Familiar de Vivienda en las condiciones de que trata este capítulo, podrán acogerse a cualesquiera de los planes declarados elegibles por el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, INURBE.

Artículo 32.- La cuantía máxima del subsidio familiar de vivienda de que trata este capítulo será el equivalente a quinientas (500) unidades de poder adquisitivo constante, UPAC.

Artículo 33.- Las postulaciones al Subsidio Familiar de Vivienda de que trata este capítulo, serán atendidas por el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, INURBE, con cargo a los recursos asignados por el Gobierno Nacional para el Subsidio de Vivienda de Interés Social. Las solicitudes respectivas serán decididas dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a su presentación.

Artículo 34.- Se aplicará al Subsidio Familiar de Vivienda de que trata este capítulo, lo establecido en la Ley 3 de 1991 y disposiciones complementarias, en cuanto no sean contrarias a lo que aquí se dispone.

Capítulo 4

ASISTENCIA EN MATERIA DE CREDITO

Artículo 35.- El Instituto de Fomento Industrial, IFI, redescontará los préstamos que otorguen los distintos establecimientos de crédito a las víctimas de atentados terroristas a que se refiere éste Título, para financiar la reposición o reparación de vehículos, maquinaria, equipo, equipamiento, muebles y enseres, capital de trabajo y reparación o reconstrucción de inmuebles destinados a locales comerciales.

Así mismo, en desarrollo del principio de solidaridad, el Banco Central Hipotecario, BCH, otorgará a dichos damnificados, préstamos para financiar la reconstrucción o reparación de inmuebles.

Estas operaciones las harán el Instituto de Fomento Industrial, IFI, y el Banco Central Hipotecario, BCH, en una cuantía inicial total de cinco mil millones de pesos (\$5.000'000.000,00). En caso de que tales recursos fueren insuficientes, podrán efectuarse operaciones adicionales, previo concepto favorable de un comité integrado para el efecto por el

Secretario General de la Presidencia de la República, el Gerente del Instituto de Fomento Industrial, IFI, y el Presidente del Banco Central Hipotecario, BCH.

Parágrafo.- No obstante las líneas de crédito para reposición o reparación de vehículos, el Gobierno Nacional mantendrá el seguro de protección de vehículos de transporte público e intermunicipal contra atentados terroristas.

Artículo 36.- En desarrollo de sus funciones, el Fondo de Solidaridad y Emergencia Social de la Presidencia de la República, contribuirá para la realización de las operaciones contempladas en el artículo anterior, de la siguiente manera:

a) La deferencia entre la tasa a la que ordinariamente capta el Instituto de Fomento Industrial, IFI, y la tasa a la que se haga el redescuento de los créditos que otorguen los establecimientos de crédito, será cubierta con cargo a los recursos del Fondo de Solidaridad y Emergencia Social, conforme a los términos que para el efecto se estipulen en el convenio que se suscriba entre el Instituto de Fomento Industrial, IFI, y el Fondo de Solidaridad y Emergencia Social.

b) La diferencia entre la tasa de captación del Banco Central Hipotecario, BCH, y la tasa a la que efectivamente se otorgue el crédito será cubierta, incrementada en tres (3) puntos, con cargo a los recursos del Fondo de Solidaridad y Emergencia Social, según los términos estipulados en el convenio que para dicho efecto se suscriba entre el Banco Central Hipotecario, BCH, y el Fondo de Solidaridad y Emergencia Social.

En los convenios a que hace referencia este artículo, se precisarán las condiciones y montos que podrán tener tanto los créditos redescontables por el Instituto de Fomento Industrial, como aquéllos que otorgue el Banco Central Hipotecario, en desarrollo del presente capítulo, para lo cual se tendrá en cuenta el principio de solidaridad y el deber de proteger a las personas que se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta.

Artículo 37.- Los establecimientos de crédito diseñarán los procedimientos adecuados para estudiar las solicitudes de crédito a que se refiere el presente capítulo de manera prioritaria, en el menor tiempo

posible y exigiendo solamente los documentos estrictamente necesarios para el efecto.

La Superintendencia Bancaria velará por el aplicación de lo dispuesto en el presente artículo.

Artículo 38.- El Fondo de Solidaridad y Emergencia Social centralizará la información sobre las personas que se beneficiaren de los créditos aquí establecidos, con los datos que para el efecto del deben proporcionar los establecimientos de crédito que otorguen los diversos préstamos, con el propósito de que las entidades financieras y las autoridades públicas puedan contar con la información exacta sobre las personas que se hayan beneficiado de determinada líneas de crédito.

Artículo 39.- En aquellos eventos en que las víctimas de los actos a que se refiere este Título, se encontraren en imposibilidad de ofrecer una garantía suficiente de acuerdo con las sanas prácticas del mercado financiero, para responder por los créditos previstos en los artículos anteriores, dichos créditos podrán ser garantizados por el “Fondo de Garantías para la Solidaridad”.

Para efectos de lo dispuesto en el inciso anterior, en desarrollo de su objeto constitucional y en ejercicio de las atribuciones que le otorga el Decreto 2133 de 1992, el Fondo de Solidaridad y Emergencia Social podrá celebrar un contrato fiduciario con la filial fiduciaria del Instituto de Fomento Industrial con el propósito de crear el “Fondo de Garantías para la Solidaridad”, cuya función será garantizar el pago de los créditos otorgados en desarrollo del presente capítulo por los establecimientos de crédito a través de las líneas de redescuento del Instituto de Fomento Industrial, IFI, así como los directamente otorgados por el Banco Central Hipotecario, BCH, a las víctimas de los atentados terroristas, en los casos previstos en el inciso primero del presente artículo.

La filial fiduciaria del Instituto de Fomento Industrial -IFI-, expedirá el certificado de garantía en un lapso que no podrá exceder de dos (2) días hábiles contados a partir de la fecha en que se haya presentado la solicitud respectiva a la fiduciaria y se haya acreditado el cumplimiento de los requisitos correspondientes.

Parágrafo.- Quienes pretendan ser beneficiario de la garantía establecida en este artículo deberán acreditar su condición de damnifica-

dos y su imposibilidad de ofrecer garantías ante el Fondo de Solidaridad y Emergencia Social, el cual podrá expedir certificaciones de esta información con destino a los establecimientos de Crédito, con base en las listas a que se refiere el artículo 21 de esta Ley.

Artículo 40.- El establecimiento de crédito respectivo podrá hacer efectivo ante la filial fiduciaria del Instituto de Fomento Industrial, IFI, en su calidad de administrador del Fondo, el certificado de garantía correspondiente, para que se le reembolse el saldo a su favor, siempre y cuando además de cumplir las demás condiciones que se hayan pactado, acredite al Fondo que adelantó infructuosamente las actuaciones necesarias para la recuperación de las sumas adeudadas, de acuerdo con lo que se señala en el contrato por el cual se cree el Fondo de Garantías de Solidaridad.

Capítulo 5

ASISTENCIA EN MATERIA EDUCATIVA

Artículo 41.- Los beneficios contemplados en los Decretos 2231 de 1989 y 48 de 1990, serán concedidos también a las víctimas de atentados terroristas. En este caso, corresponderá al Fondo de Solidaridad y Emergencia Social, expedir el certificado correspondiente, con base en las listas a que se refiere el artículo 21 de la presente Ley.

Capítulo 6

ASISTENCIA CON LA PARTICIPACION DE ENTIDADES

SIN ANIMO DE LUCRO

Artículo 42.- Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos anteriores, el Fondo de Seguridad y Emergencia Social de la Presidencia de la República, en desarrollo de su objeto constitucional, y con sujeción a lo dispuesto por el artículo 355 de la Constitución Política y en las normas que reglamenten la materia, podrá celebrar contratos con personas jurídicas sin ánimo de lucro de reconocida idoneidad, con el fin de impulsar los programas y actividades de dichas entidades dirigidos a apoyar a las víctimas de los atentados terroristas a que se refiere el presente Título. Las actividades o programas objeto de apoyo podrán

incluir el suministro de la asistencia económica, técnica y administrativa necesaria a las víctimas de las actividades terroristas que por su situación económica pueden no tener acceso a las líneas ordinarias de crédito del sistema financiero.

Capítulo 7

OTRAS DISPOSICIONES

Artículo 43.- Las actuaciones que se realicen para la constitución y registro de las garantías que se otorguen para amparar los créditos a que se refiere el capítulo 4 de este Título, deberán adelantarse en un término no mayor de dos (2) días hábiles contados a partir de la fecha de la solicitud, y estarán exentas de derechos notariales, registrales y del pago de los impuestos nacionales actualmente vigentes para tales trámites. Igualmente estarán exentos de impuestos nacionales los documentos que deban expedirse para efectos de los créditos que se otorguen en desarrollo del mismo.

Para efectos de acreditar que la respectiva actuación tiene por objeto amparar los créditos a que se refiere el capítulo 4 de este Título, bastará la certificación del establecimiento de crédito beneficiario de la garantía, donde identifique el préstamo como “crédito de solidaridad”.

Artículo 44.- Las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán establecer dentro de la órbita de su competencia, exenciones de los impuestos de beneficencia, predial, industria y comercio, rodamiento de vehículos, registro y anotación y de aquellos otros que consideren del caso, en beneficio de las víctimas de los atentados terroristas a que se refiere este Título.

Artículo 45.- En cumplimiento de su objetivo constitucional, y en desarrollo de las facultades que le otorga el Decreto 2133 de 1992, el Fondo de Solidaridad y Emergencia Social atenderá gratuitamente a las víctimas de los atentados a que se refiere el presente Título, en los términos previstos en los artículos 23 y 26 de la presente Ley. los gastos funerarios de las mismas, los seguros que se considere necesario contratar para proteger a los habitantes contra las consecuencias de los atentados terroristas, y subsidiará las líneas de crédito a que se refiere el presente Título, de conformidad con las reglamentaciones que

adopte su Consejo Directivo. Igualmente, podrá cofinanciar los programas que adelanten las entidades territoriales para atender a las víctimas de los atentados a que se refiere el presente Título y apoyar los programas que con el mismo propósito realicen entidades sin ánimo de lucro, celebrando para este último efecto los contratos a que se refiere el artículo 355 de la Constitución Política y las normas que lo reglamentan.

Las víctimas de los atentados que sufrieren una disminución de su capacidad física desde un 66% calificada por el Fondo de Solidaridad Pensional, tendrán derecho a una pensión mínima legal vigente siempre y cuando carezca de otras posibilidades pensionales y de atención en salud.

Los pagos que deban hacerse por razón de los seguros que se contraen se harán con cargo a los recursos del Fondo de Solidaridad y Emergencia social de la Presidencia de la República.

Artículo 46.- La asistencia que la Nación o las entidades públicas presten a las víctimas de los atentados terroristas, en desarrollo de lo dispuesto en el presente título y de los programas de atención que al efecto se establezcan, no implica reconocimiento por parte de la Nación o de la respectiva entidad de responsabilidad alguna por los perjuicios causados por el atentado terrorista.

Artículo 47.- En el evento de que la Nación o las entidades públicas sean condenadas a reparar los daños a las víctimas de atentados terroristas, del monto total de los perjuicios que se liquiden se deducirán las sumas que la Nación o las entidades públicas hayan entregado a las víctimas o en favor de las mismas, en razón de lo dispuesto en el presente título y de los programas de asistencia que se adopten, por concepto de:

1. Asistencia humanitaria, médica, quirúrgica y hospitalaria;
2. Gastos funerarios;
3. Seguros;
4. Subsidio de vivienda;

El indulto se concederá por resolución ejecutiva suscrita por el Presidente de la República y los Ministros de Gobierno, y de Justicia y del Derecho. Copia de ella se enviará al funcionario judicial del correspondiente proceso.

Contra dicha resolución procede el recurso de reposición, en la oportunidad y con los requisitos que señale el Código Contencioso Administrativo.

Artículo 56.- Se podrán conceder también, según proceda de acuerdo con el estado del respectivo proceso penal, la cesación de procedimiento, la resolución de preclusión de la instrucción o la resolución inhibitoria, a quienes confiesen, hayan sido o fueren denunciados o procesados por hechos constitutivos de los delitos a que se refiere este Título, y no hayan sido aún condenados mediante sentencia ejecutoriada.

Para estos efectos, se tramitará la solicitud de acuerdo con los artículos anteriores y, una vez verificados los requisitos, el Ministerio de Justicia y del Derecho remitirá la correspondiente certificación a la autoridad judicial ante quien se adelante el trámite, la cual dictará la providencia correspondiente de acuerdo con lo dispuesto en el Código de Procedimiento Penal.

Parágrafo.- Los procesos que cursen contra las personas a quienes se aplican las presentes disposiciones, en los que la responsabilidad no haya sido declarada mediante sentencia ejecutoriada, se suspenderán desde la fecha en que solicite el expediente a la autoridad judicial competente, hasta que se decida sobre la solicitud. No se suspenderán en lo referente a la libertad o detención relacionadas con la vinculación de otras personas que se haya ordenado con anterioridad. Así mismo, se suspenderán los términos para los efectos de la libertad provisional y de la prescripción de la acción penal.

Artículo 57.- Las personas a quienes se les conceda el indulto o respecto de las cuales se decrete la cesación de procedimiento, la pre-

de justicia y del Derecho, en un término no mayor de tres (3) días mas el de la distancia, so pena de incurrir en causal de mala conducta.

Artículo 53.- El beneficio de indulto se solicitará por el interesado, directamente o a través de apoderado, mediante escrito dirigido al Ministerio de Justicia y del Derecho.

Los poderes conferidos no requieren presentación personal. Su sustitución, así como la presentación de cualquier otro memorial, se harán según las normas comunes de procedimiento.

La solicitud contendrá, además de la petición del beneficio, la manifestación expresa y directa de voluntad de reincorporación a la vida civil, la cual se entenderá prestada bajo la gravedad del juramento. También contendrá la indicación del despacho judicial donde se encuentra el expediente, si fuere conocido por el interesado.

El Ministerio de Justicia y del derecho solamente estudiará las solicitudes individuales de personas que aparezcan en las actas elaboradas por el Ministerio de Gobierno.

Artículo 54.- El interesado podrá solicitar que se establezca la conexidad referida en el artículo 48 de la presente Ley, si ella no ha sido declarada en la sentencia. Para estos efectos, se tendrán en cuenta:

- a) El acervo probatorio en el respectivo proceso;
- b) Las certificaciones expedidas para el efecto por las autoridades competentes;
- c) Cualquier otra información pertinente que se adjunte a la solicitud.

Artículo 55.- La solicitud será resuelta dentro de los tres (3) meses siguientes a la fecha de recibo del expediente.

Artículo 49.- La demostración de la voluntad de reincorporación a la vida civil requiere por parte de la organización y de sus miembros, la desmovilización y la dejación de las armas, en los términos de la política de paz y reconciliación del Gobierno Nacional.

Artículo 50.- Para la valoración de las circunstancias de la dejación de las armas y la pertenencia del solicitante a la respectiva organización, el Gobierno Nacional se podrá basar en la información suministrada por la persona que lleve la vocería del grupo, quien además responderá penalmente por la veracidad de la información. El Gobierno Nacional también podrá basarse en informaciones recibidas por conducto de servidores públicos.

Si se trata de solicitudes formuladas por las personas a que se refiere el inciso 2º del artículo 48, el Gobierno Nacional hará la evaluación de dicha solicitud teniendo en cuenta el vínculo que tenga o hubiere tenido el solicitante con tales grupos, consultando la información de que dispongan los organismos de seguridad del Estado, los medios de prueba que aporte el interesado, la entrega material de las armas a la autoridad competente para el efecto y los demás elementos de juicio que considere pertinentes.

Artículo 51.- Efectuada la valoración de que trata el artículo anterior, el Ministerio de Gobierno elaborará las actas que contengan el nombre o los nombres de aquellas personas que, a su juicio, puedan solicitar el beneficio de indulto. Cualquier modificación deberá constar en un acta adicional.

Artículo 52.- Recibidas las actas, el Ministerio de Justicia y del Derecho enviará copia de las mismas a las autoridades judiciales, administrativas y de policía que, a su juicio, deban disponer de tal información.

Las autoridades que tuvieren en su poder expedientes contra las personas que aparezcan en las actas, los enviarán de inmediato al Ministerio de Justicia y del Derecho. Cuando el interesado no hubiere indicado el despacho judicial que adelanta el proceso, el Ministerio de Justicia procederá inmediatamente a su averiguación y solicitará el envío del expediente a más tardar el día siguiente de aquel en que se obtuvo la información. El titular del respectivo despacho judicial remitirá el expediente o el cuaderno de copias, según el caso, al Ministerio

5. Subsidios en materia crediticia;
6. Asistencia en materia educativa, y
7. Otros apoyos suministrados a través de entidades sin ánimo de lucro, con los propósitos a que hace referencia este Título.

Parágrafo.- Para efectos de lo dispuesto en el presente artículo, El Fondo de Solidaridad y Emergencia Social llevará una contabilidad detallada de todos los pagos que se realicen.

Título III

CAUSALES DE EXTINCION DE LA ACCION Y DE LA PENA, EN CASO DE DELITOS POLITICOS

Artículo 48.- El Gobierno Nacional podrá conceder, en cada caso particular, el beneficio de indulto a los nacionales colombianos que hubieren sido condenados mediante sentencia ejecutoriada, por hechos constitutivos de los delitos políticos de rebelión, sedición, asonada, conspiración, y los conexos con éstos, cuando a su criterio, el grupo guerrillero del cual forme parte el solicitante haya demostrado su voluntad de reincorporarse a la vida civil.

También se podrá conceder dicho beneficio a los nacionales colombianos que, por fuera de las organizaciones guerrilleras de las cuales formen o hayan formado parte, así lo soliciten, si a criterio del Gobierno Nacional demuestran su voluntad de reincorporarse a la vida civil.

No se aplicará lo dispuesto en este Título con relación a delitos atroces, genocidios, homicidios cometidos fuera de combate o con sevicia o colocando a la víctima en estado de indefensión, secuestro o a actos de ferocidad o barbarie.

Parágrafo.- No procederán solicitudes de indulto por hechos respecto de los cuales el beneficio se hubiere negado con anterioridad, salvo que el interesado aporte nuevos medios de prueba que modifiquen las circunstancias que fueron fundamento de la decisión.

clusión de la instrucción o se dicte resolución inhibitoria, en desarrollo de estas disposiciones, no podrán ser procesadas o juzgadas por los mismos hechos que dieron lugar a su otorgamiento, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo siguiente.

Artículo 58.- El indulto, la cesación de procedimiento, la preclusión de la instrucción o la resolución inhibitoria quedarán sin efecto alguno si el beneficiario cometiere cualquiera de los delitos contemplados en este Título, dentro de los dos (2) años siguientes a su concesión. Esta condición se hará conocer en el acto que contenga la decisión correspondiente.

Para el caso del indulto, comprobado el incumplimiento, el Gobierno Nacional procederá a la revocatoria de la resolución que lo haya concedido. Copia de la misma se remitirá al funcionario judicial que conoció del proceso en primera o única instancia, con el fin de que proceda a su ejecución.

Para el caso de la cesación de procedimiento, la preclusión de la instrucción o la resolución inhibitoria, el funcionario judicial revocará la providencia y reabrirá el proceso.

La autoridad judicial que conozca de un nuevo proceso contra las personas favorecidas, lo comunicará en forma inmediata al Ministerio de Justicia y del Derecho.

Artículo 59.- Quienes se encuentren privados de la libertad al momento de concedérseles el indulto o decretarse la cesación de procedimiento, la preclusión de la instrucción o la resolución inhibitoria, serán liberados inmediatamente se encuentre en firme la decisión proferida por la autoridad competente.

Artículo 60.- Los beneficios que en este Título se consagran no comprenden la responsabilidad que los favorecidos tengan respecto de particulares.

SEGUNDA PARTE

MECANISMOS PARA LA EFICACIA DE LA JUSTICIA

Título I

UNIDADES AMBULANTES DE POLICIA JUDICIAL

Artículo 61.- El Fiscal General de la Nación conformará unidades ambulantes para ejercer funciones de policía judicial. Estas unidades tendrán jurisdicción en todo el país y actuarán en los eventos en que no sea posible disponer de otras autoridades de policía judicial en el lugar de los hechos.

Parágrafo 1º.- Las fuerzas militares deberán garantizar y proteger debidamente este personal de modo que pueda cumplir su misión de manera segura.

Parágrafo 2º.- Las unidades de fiscalía ambulantes estarán integradas por personal civil, el cual se acogerá al régimen ordinario de los funcionarios de la Fiscalía General de la Nación.

Artículo 62.- Las unidades de Policía Judicial a que se refiere este capítulo, podrán ser comisionadas para la práctica de diligencias, conforme a lo establecido en el Código de Procedimiento Penal.

Título II

PROTECCION A INTERVINIENTES EN EL PROCESO PENAL

Artículo 63.- Créase con cargo al Estado y bajo la dirección y coordinación de la Fiscalía General de la Nación, el “Programa de Protección a Testigos, Víctimas, Intervinientes en el Proceso, y Funcionarios de la Fiscalía”, mediante el cual se les otorgará protección integral y asistencia social, lo mismo que a sus familiares hasta el cuarto grado de consanguinidad, primero de afinidad, primero civil y al cónyuge y a la

compañera o compañero permanente, cuando se encuentren en riesgo de sufrir agresión o que sus vidas corran peligro por causa o con ocasión de la intervención en un proceso penal.

Artículo 64.- El Gobierno Nacional incluirá en el proyecto de presupuesto de la Fiscalía General de la Nación las partidas necesarias para la dotación y funcionamiento del programa a que se refiere la presente Ley.

Parágrafo 1º.- El ordenador del gasto de estas partidas será el Fiscal General de la Nación o el funcionario en quien éste delegue. Los desembolsos necesarios para atender el programa requerirán estudio previo de la Oficina de Protección y Asistencia a Víctimas, Testigos y Funcionarios de la Fiscalía.

Parágrafo 2º.- Las erogaciones que se ordenen o ejecuten para los fines previstos en esta Ley tendrán carácter reservado, y estarán sujetos al control posterior por parte de la Contraloría General de la República. En ningún caso se revelará la identidad del beneficiario.

Parágrafo 3º.- Autorízase al Gobierno Nacional para realizar los traslados presupuestales requeridos a fin de atender el programa durante la vigencia fiscal de 1993.

Artículo 65.- Las personas amparadas por este programa podrán tener protección física, asistencia social, cambio de identidad y de domicilio, y demás medidas temporales o permanentes encaminadas a garantizar en forma adecuada la preservación de su integridad física y moral y la de su núcleo familiar.

Cuando las circunstancias así lo justifiquen, dicha protección podrá comprender el traslado al exterior, incluidos los gastos de desplazamiento y manutención por el tiempo y bajo las condiciones que señale el Fiscal General de la Nación.

Las personas que se acojan al programa de protección se sujetarán a las condiciones que establezca la Fiscalía General de la Nación.

Artículo 66.- El Juez o el Fiscal que adelantan la actuación o el propio interesado en forma directa, podrán solicitar a la Oficina de Protección de Víctimas y Testigos la vinculación de una persona determinada al programa.

La petición será tramitada conforme al procedimiento que establezca dicha oficina, mediante resolución que expida el Fiscal General, a quien compete decidir sobre el fondo de la solicitud.

Artículo 67.- El Fiscal General de la Nación podrá tomar en cualquier momento, cualquiera de las siguientes determinaciones:

a) Ordenar el cambio de identidad de la persona que se someta al programa.

En el caso de testigos, el cambio de identidad sólo se hará una vez termine el proceso, y siempre cuando no se afecte el debido proceso;

b) Con fundamento en la nueva identidad, ordenar a las autoridades, públicas o privadas, la expedición de documentos que reemplacen a los que ya posee el admitido al programa, tales como actas de registro civil, cédula de ciudadanía, pasaporte, libreta militar, certificado judicial y otros, sin que para su tramitación deban cumplirse los procedimientos ordinarios;

c) Ordenar a los organismos de seguridad del Estado brindar la protección necesaria al admitido en el programa y a su núcleo familiar;

d) Destinar para el admitido al programa, como domicilio permanente o transitorio cualquiera de las instalaciones que para el efecto considere adecuadas;

e) Ordenar la expedición de títulos académicos por parte de entidades públicas o privadas para reemplazar a los originalmente otorgados, y

f) Disponer la modificación de los rasgos físicos de la persona que pudieran permitir su identificación.

Parágrafo 1º.- Todas las anteriores determinaciones requerirán el asentimiento expreso de la persona en quien vayan a tener efecto.

Parágrafo 2º.- Los documentos que se expidan para proteger a una persona admitida al programa tendrán pleno valor probatorio.

Parágrafo 3º.- La persona amparada por el cambio de su identidad civil sólo podrá hacer valer en adelante su nueva identidad.

Artículo 68.- La Fiscalía General de la Nación mantendrá bajo estricta reserva los archivos de las personas amparadas o relacionadas con el programa de protección.

Quienes tengan conocimiento de las medidas de protección o hayan intervenido en su preparación, expedición y ejecución, tendrán la obligación de mantener en secreto o reserva la identidad de las personas beneficiadas con el programa. La violación de esta reserva acarreará las sanciones penales y disciplinarias a que hubiere lugar. Serán igualmente responsables, los servidores públicos y los particulares que incurran en dicha violación.

Artículo 69.- Los cambios de identidad y de domicilio no podrán implicar exoneración de la responsabilidad penal por los delitos cometidos después de la vinculación al programa. En los acuerdos que celebre el beneficiario con la Fiscalía General de la Nación, deberán adoptarse todas las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de las obligaciones civiles, laborales, comerciales, fiscales y administrativas, contraídas por el beneficiario con anterioridad a la celebración del acuerdo.

La aplicación de la presente Ley no podrá menoscabar ninguno de los derechos contemplados en el artículo 29 de la Constitución para ninguna persona.

La Fiscalía General de la Nación sólo tendrá las obligaciones y responsabilidades frente a las personas vinculadas al programa en los términos que éste o los acuerdos suscritos lo indiquen.

Artículo 70. Cuando la persona beneficiaria del programa deba comparecer ante cualquier autoridad, el Fiscal General de la Nación, o el Jefe de la Oficina de Protección y Asistencia de Víctimas, Testigos y Funcionarios de la Fiscalía establecerá los mecanismos adecuados para que dicha persona se presente o sea representada en la correspondiente actuación, sin perjuicio de la reserva de su identidad.

Artículo 71. Podrán beneficiarse del “Programa de Protección a Víctimas, Testigos, Intervinientes en el Proceso, Jueces y Funcionarios de la Fiscalía y de la Procuraduría General de la Nación”, en las condiciones señaladas en el mismo, los testigos en las investigaciones que adelante la Procuraduría General de la Nación por hechos que se re-

lacionen con la colaboración o tolerancia por parte de servidores públicos o exfuncionarios con grupos guerrilleros, con organizaciones delincuenciales o con personas que hayan cooperado con tales grupos u organizaciones, así como en los eventos en que dentro de la actuación disciplinaria se estén investigando conductas en las que se encuentre involucrada alguna organización criminal o que por su gravedad sean consideradas como atroces.

Parágrafo. En las investigaciones que adelante La Procuraduría General de la Nación, a petición del testigo, podrá reservarse su identidad, en las mismas condiciones establecidas para las investigaciones que adelante la Fiscalía General de la Nación.

Artículo 72. El Presidente de la República celebrará convenios con otros estados y organizaciones internacionales con el fin de facilitar a la Fiscalía obtener la información y la colaboración necesaria para el desarrollo del programa.

El Fiscal General de la Nación podrá requerir el apoyo de las instituciones internacionales que cuenten con programas similares de protección de víctimas y testigos cuando sea necesario su traslado a otros países.

Igualmente se autoriza al Gobierno para recibir donaciones nacionales e internacionales con destino al programa de protección, las cuales serán manejadas por el Fiscal General de la Nación.

Artículo 73. El Consejo Superior de la Judicatura a solicitud de la Fiscalía General de la Nación, creará la planta de personal necesaria para atender el programa de protección a intervinientes en el proceso penal.

Artículo 74. Las personas vinculadas al programa de protección de testigos podrán solicitar su desvinculación voluntaria de él, pero suscribirán un acta en la que de manera expresa manifiesten su renuncia a la protección.

Artículo 75. En los procesos en los que se investiguen violaciones a los derechos humanos se dará protección a los testigos, cuando la seguridad de los mismos así lo aconseje.

Título III

CONTROL SOBRE EL FINANCIAMIENTO DE LAS ACTIVIDADES SUBVERSIVAS O TERRORISTAS

Capítulo I

CONTROL SOBRE EL USO DE LOS RECURSOS DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES O ADMINISTRADOS POR ESTAS

Artículo 76. Sin perjuicio de los mecanismos de control interno y de auditoría existentes, y con el fin de evitar que recursos públicos se destinen a la financiación de actividades subversivas o terroristas, el Gobierno Nacional podrá ordenar la auditoría de los presupuestos de las entidades territoriales y sus entidades descentralizadas, tanto en su formación como en su ejecución, así como la de sus estados financieros, para verificar el uso que dichos entes hagan de los recursos que reciban a cualquier título.

Artículo 77. Para los efectos del artículo anterior, la Unidad de Auditoría Especial de Orden Público, creada por el Decreto-Ley 1835 de 1992, continuará funcionando como una dependencia del Ministerio de Gobierno y ejercerá las funciones de auditoría previstas en el presente capítulo, en coordinación con los Ministerios de Defensa Nacional y de Hacienda y Crédito Público.

La Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación, el Departamento Nacional de Planeación y las demás entidades y organismos públicos presentarán a la Unidad de Auditoría Especial de Orden Público el apoyo técnico y de personal que se requiera para dar cumplimiento a lo dispuesto en este capítulo.

Artículo 78. Los funcionarios de la Unidad de Auditoría Especial de Orden Público tendrán acceso inmediato a todos los libros, actos, contratos, documentos y cuentas de la entidad territorial respectiva, de

sus entidades descentralizadas y de los particulares que administren recursos de la entidad territorial. Podrán así mismo exigirles informes y la presentación de los soportes de las cuentas a través de las cuales se manejan los recursos investigados, y todos los actos y documentos que justifiquen el manejo y el gasto de los mismos.

Artículo 79. Las autoridades de las entidades territoriales y sus entidades descentralizadas, y en particular los contralores, prestarán su eficaz colaboración a los funcionarios de la Unidad de Auditoría Especial de Orden Público. Cualquier omisión a este deber será considerada como causal de mala conducta.

Artículo 80. El Ministro de Gobierno luego de oír al gobernador, alcalde o director de la entidad descentralizada respectiva, podrá ordenar la suspensión provisional de la ejecución de las partidas presupuestales o la realización de gastos públicos de las entidades territoriales o sus entidades descentralizadas, cuando estimen que puedan conducir a la desviación de recursos hacia actividades subversivas o terroristas. Dicha suspensión deberá fundamentarse en una evaluación razonada.

La partida suspendida provisionalmente volverá a estudio del Consejo o la Asamblea, según el caso, en los diez (10) días siguientes y en caso de insistencia de esas corporaciones se ejecutará inmediatamente, y el Gobierno Nacional podrá designar un auditor para vigilar la ejecución.

Artículo 81. Los funcionarios de la Unidad de Auditoría Especial de Orden Público a que se refiere el presente capítulo cumplirán funciones de policía judicial, bajo la responsabilidad y dependencia funcional de la Fiscalía General de la Nación. Cuando en desarrollo de sus actividades se perciba la realización de una conducta que deba ser investigada disciplinariamente, estarán además, obligados a informar a la Procuraduría General de la Nación sobre desarrollo y los resultados de su actuación.

Capítulo 2

SANCIONES A CONTRATISTAS

Artículo 82. El Gobierno podrá declarar la caducidad o la liquidación unilateral o buscar la liquidación bilateral de todo contrato celebrado

por una entidad pública, cuando el contratista incurra, con ocasión del contrato, en cualquiera de las siguientes causales:

1. Hacer, tolerar u omitir alguna cosa invocando o cediendo injustificadamente a amenazas por parte de la delincuencia organizada o de grupos guerrilleros;
2. Recibir, suministrar, administrar, invertir, financiar, transferir, guardar, transportar, almacenar o conservar dineros o bienes provenientes de o con destino a la delincuencia organizada o a grupos guerrilleros;
3. Colaborar o prestar ayuda a la delincuencia organizada o a grupos guerrilleros;
4. Construir, ceder, arrendar, poner a disposición, facilitar o transferir a cualquier título, bienes para ser destinados a la ocultación de personas o al depósito o almacenamiento de pertenencias de la delincuencia organizada, de los grupos guerrilleros o de sus miembros;
5. Paralizar, suspender o disminuir notoriamente el cumplimiento de sus obligaciones contractuales por atender instrucciones de la delincuencia organizada, de los grupos guerrilleros o de sus miembros;
6. Incumplir el deber de denunciar hechos punibles cuya comisión haya conocido con ocasión del contrato, que sean cometidos por integrantes de la delincuencia organizada o por grupos guerrilleros.

Parágrafo. Para efectos de lo dispuesto en el presente artículo, constituye hecho del contratista la conducta de sus agentes o dependientes, de la cual haya tenido conocimiento el contratista.

Artículo 83. La declaratoria de caducidad deberá proferirse mediante resolución motivada de la entidad contratante, haciendo efectivas la cláusula penal y las multas contractuales a que hubiere lugar. Dicha resolución prestará mérito ejecutivo contra el contratista y las personas que hayan constituido las respectivas garantías y se hará efectiva por jurisdicción coactiva.

La notificación de la providencia de caducidad se sujetará a lo dispuesto en el Código Contencioso Administrativo.

En firme la providencia de caducidad, se procederá a liquidar el contrato sin que haya lugar al pago de indemnización alguna a favor del contratista.

En ningún caso la aplicación de esta cláusula podrá ser sometida a conciliación o a decisión arbitral.

Los contratistas a quienes les sea declarada la caducidad quedarán inhabilitados para celebrar por sí, o por interpuesta persona, contratos con las entidades a que se refiere el artículo 88 de la presente Ley, en la forma prevista en el Estatuto de Contratación 222 de 1983 o en las disposiciones legales que lo modifiquen, sustituyan o adicionen.

Artículo 84.- Cuando el Procurador General de la Nación o el Fiscal General de la Nación, en desarrollo de investigaciones adelantadas en ejercicio de sus funciones, establezcan la existencia de las conductas a que se refiere el artículo 82 de esta Ley, solicitará a la autoridad competente que declare la caducidad del contrato, con base en las circunstancias que señalen dichos funcionarios en su solicitud.

Artículo 85.- El contratista procederá a terminar unilateralmente los subcontratos que celebre en desarrollo de los contratos a que hace referencia el artículo 82 de la presente Ley, cuando establezca que el subcontratista incurrió en alguna de las conductas previstas en el mismo artículo. Igualmente deberá terminarlos cuando se lo solicite la entidad pública contratante, el Fiscal General de la Nación o el Procurador General de la Nación, en razón de que dichos funcionarios establezcan la ocurrencia de los hechos a que se ha hecho referencia.

Cuando, sin justa causa, el contratista no de por terminado unilateralmente el subcontrato, o cuando no atienda la solicitud que en tal sentido le formule la entidad pública contratante, el Procurador o el Fiscal, la entidad competente procederá a aplicar las multas previstas en el contrato y, si es del caso, a declarar su caducidad.

Parágrafo.- La terminación unilateral a que hace referencia el presente artículo no requerirá decisión judicial ni dará lugar al pago de indemnización de perjuicios.

Artículo 86.- Las cláusulas de caducidad y de terminación unilateral a que se refiere el presente capítulo, se entienden incorporadas, respec-

tivamente, en todos los contratos y subcontratos que se encuentren en ejecución a la fecha de promulgación de la presente Ley, así como en aquellos que se celebren a partir de la misma.

En todo caso para decretar la caducidad o la terminación unilateral prevista en esta Ley, sólo podrán invocarse conductas realizadas con posterioridad a la fecha de vigencia del Decreto Legislativo 1875 de 1992.

Parágrafo.- La inclusión de la cláusula de caducidad a que se refiere esta Ley, en los contratos de derecho privado que celebren las entidades públicas, no modificará el régimen jurídico aplicable a este tipo de contratos, salvo en lo que se refiere a la caducidad.

Artículo 87.- El servidor público, que sin justa causa, no declare la caducidad, no ordene la terminación unilateral de los subcontratos, o no informe de los hechos irregulares a las autoridades competentes, incurrirá en causal de mala conducta, cuando conforme a esta Ley deba hacerlo.

La sanción respectiva se aplicará conforme al procedimiento previsto en las normas legales, y en el caso de gobernadores y alcaldes, con sujeción a los procedimientos previstos en el Título V de esta Ley.

Artículo 88.- Para efectos de lo previsto en el artículo 82 de la presente Ley, se consideran entidades públicas las definidas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

Capítulo 3

EMBARGO PREVENTIVO Y EXTINCION DEL DERECHO DE DOMINIO DE BIENES VINCULADOS A LA COMISION DE DELITOS DE COMPETENCIA DE LOS JUECES REGIONALES

Artículo 89.- Los Jueces Regionales conocerán del delito de hurto y los conexos con el mismo, cuando aquél recaiga sobre petróleo y sus derivados que se sustraigan ilícitamente de un oleoducto o gaseoducto o de sus fuentes inmediatas de abastecimiento, siempre que la cuantía exceda de diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes al momento de comisión del hecho.

Artículo 90.- Los bienes embargados preventivamente y los aprehendidos, de conformidad con lo dispuesto en este capítulo, serán administrados por la Fiscalía General de la Nación, salvo los derivados de actividades de narcotráfico y conexos, que continuarán siendo administrados por la Dirección Nacional de Estupefacientes.

Cuando se trate de petróleo o sus derivados, previa determinación de su calidad y su cuantía, se entregarán a la Empresa Colombiana de Petróleos, la cual podrá comercializarlos. La orden que disponga la entrega definitiva de los bienes a que se refiere este inciso, se cumplirá mediante la restitución de los mismos o de otros del mismo género, cantidad y calidad, o mediante el pago del valor que ellos tengan a la fecha en que quede ejecutoriada la respectiva decisión.

Artículo 91.- Los derechos reales principales o accesorios sobre los bienes a que se refiere este capítulo se extinguirán a favor del Estado, de conformidad con el trámite previsto en el artículo 57 del Decreto 099 de 1991, incorporado como legislación permanente por el artículo 4º del Decreto 2271 de 1991.

Artículo 92.- La Fiscalía General de la Nación pasará a ser titular de los bienes muebles e inmuebles, instrumentos y efectos con los que se haya cometido un hecho punible o que provengan de su ejecución y que no sean de libre comercio a menos que la ley disponga su destrucción.

Así mismo, al igual que lo previsto en otras disposiciones, pasarán a formar parte de los recursos de la Fiscalía General de la Nación:

1. Los bienes y recursos provenientes de los delitos de enriquecimiento ilícito y narcotráfico que la Fiscalía de acuerdo con el Consejo Nacional de Estupefacientes determine como necesarios para su funcionamiento, cuya extinción del dominio a favor del Estado haya sido decretada en sentencia ejecutoriada.

2. De los incautados dentro de los procesos penales, cuando transcurrido un año desde la fecha en que puedan ser reclamados por los interesados, éstos no lo hagan, o desde su incautación cuando se trate de bienes sin dueño conocido, los cuales ingresarán al patrimonio de la Fiscalía General de la Nación.

Parágrafo.- Igualmente formarán parte de los recursos de la Fiscalía General de la Nación, los valores que ingresen por concepto de venta de pliego de licitaciones, formularios de registro de proponentes y pago de fotocopias, así como de los que se obtengan por concepto de la venta o remate de los activos, efectuados de acuerdo con lo establecido por la ley.

Artículo 93.- La Fiscalía General de la Nación realizará la venta de los bienes recibidos por extinción del dominio de conformidad con las disposiciones vigentes en materia de contratación.

Sin embargo, la Fiscalía General de la Nación podrá celebrar contratos de fiducia y constituir encargos fiduciarios con entidades autorizadas para este fin por la Superintendencia Bancaria, para la administración o venta de dichos bienes, de acuerdo a los procedimientos que establezca el Fiscal General de la Nación.

Si habiéndose agotado los procedimientos contemplados en este artículo, no se logra la venta del bien en un término de seis meses contados a partir del recibo del mismo, el Fiscal General de la Nación podrá reconsiderar el precio base de la venta de acuerdo a las condiciones reales que en ese momento ofrezca el mercado.

Título IV

INFORMACION, MEDIOS DE COMUNICACION Y SISTEMAS DE RADIOCOMUNICACIONES

Capítulo 1

INFORMACION Y MEDIOS DE COMUNICACION

Artículo 94.- Prohíbese la difusión total o parcial, sin autorización previa del Ministro de Comunicaciones, por medios de radiodifusión sonora o audiovisual, de comunicados que se atribuyan o provengan de grupos guerrilleros y demás organizaciones delincuenciales vinculadas al narcotráfico y al terrorismo. Dichos medios sólo podrán informar al respecto.

Artículo 95.- Por cualquier medio masivo de comunicación, prohibese identificar persona alguna que hubiere presenciado actos de terrorismo o las conductas de rebelión, sedición, asonada, secuestro, extorsión o narcotráfico. Tampoco podrá identificarse a las personas que puedan aportar pruebas relacionadas con las citadas conductas delictivas.

Se entiende por identificación revelar el nombre de la persona, transmitir su voz, divulgar su imagen y publicar información que conduzca a su identificación.

Artículo 96.- No se podrá divulgar por la radio y la televisión, sin autorización previa del Ministro de Comunicaciones, entrevistas de miembros activos de organizaciones guerrilleras, terroristas o vinculadas al narcotráfico.

Parágrafo.- Lo dispuesto en el artículo 95 y en este artículo, se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 17 de la presente Ley.

Artículo 97.- Prohíbese la transmisión, por los servicios de radiodifusión sonora y televisión, de hechos de terrorismo, subversión o narcotráfico mientras estén ocurriendo.

Artículo 98.- Facúltase al Ministerio de Comunicaciones para que en caso de violación de las disposiciones de este capítulo y mediante resolución motivada, aplique las siguientes sanciones:

1. Suspenda hasta por seis (6) meses el uso o recupere el dominio pleno de las frecuencias y canales de radiodifusión y de los espacios de televisión explotados por particulares.
2. Imponga sanciones pecuniarias hasta por una cuantía equivalente a mil (1000) salarios mínimos legales mensuales, a los medios de comunicación que contravengan lo dispuesto en el presente capítulo.

Artículo 99.- Las sanciones de multa y suspensión de uso serán impuestas por el Ministro de Comunicaciones, de conformidad con el siguiente procedimiento:

1. Conocida la ocurrencia a la presunta infracción, el Ministerio formulará los cargos correspondientes al imputado, mediante escrito que se enviará por correo certificado o por cualquier otro medio idóneo y efi-

caz, a la última dirección conocida del respectivo medio de comunicación.

2. El medio de comunicación dispondrá de setenta y dos (72) horas para presentar los correspondientes descargos y aportar las pruebas que considere pertinentes, plazo que se contará a partir de la fecha de recibo de los cargos a que hace referencia el literal anterior.

Para estos efectos se presumirá, salvo prueba en contrario, que la fecha de recibo del pliego de cargos es la misma de la fecha de introducción al correo, tratándose de medios de comunicación cuya sede es la ciudad de Santafé de Bogotá, D.C., o el tercer día siguiente a la misma fecha, tratándose de medios de comunicación ubicados fuera de la ciudad de Santafé de Bogotá, D.C.

3. Una vez presentados los descargos o transcurrido el plazo de que trata el literal anterior, el Ministro decidirá mediante resolución motivada, contra al cual solo procede el recurso de reposición, en el efecto devolutivo, el cual deberá interponerse dentro del término de tres (3) días hábiles contados a partir de la fecha de notificación del respectivo acto.

Artículo 100.- La sanción de recuperación de frecuencias sólo podrá ser impuesta cuando el medio de comunicación, después de haber sido sancionado con suspensión o multa, incurra en una nueva infracción. En este caso, los plazos establecidos en el artículo anterior se triplicarán y los recursos se interpondrán en el efecto suspensivo.

Artículo 101. Las acciones contenciosas contra las resoluciones a que se refieren los artículos anteriores serán de competencia del Consejo de Estado. En caso de solicitud de suspensión provisional de las resoluciones, el auto correspondiente del Consejo de Estado deberá ser proferido en el término máximo de diez (10) días.

Capítulo 2

SISTEMAS DE RADIOCOMUNICACIONES

Artículo 102. El uso de buscaperonas es personal e intransferible; el de radioteléfonos, portátiles-handys y equipos de radiotelefonía móvil, es intransferible y puede ser personal, familiar o institucional.

Para la transferencia de derechos de uso de equipos de telefonía móvil se requerirá la autorización expresa y previa de administración telefónica correspondiente.

Los concesionarios que prestan los servicios de telecomunicaciones y los licenciarios, deberán suministrar a la Policía Nacional-DIJIN, con base en la información que a su turno deben suministrar los suscriptores o personas autorizadas para la utilización de los equipos, los datos personales de que trata el registro del artículo 103 de esta Ley. La información deberá remitirse a la Policía dentro de los cuarenta y ocho (48:00) horas siguientes a la fecha en que una persona sea autorizada para usar el servicio.

Cuando se trate de telefonía móvil, la información deberá ser enviada a la Policía Nacional-DIJIN por la administración telefónica, dentro del término señalado en el inciso anterior.

El Ministerio de Comunicaciones deberá remitir a la Policía Nacional-DIJIN la información a que hace referencia el presente artículo en relación con los concesionarios y licenciarios.

Artículo 103. Para efectos de lo dispuesto en el artículo anterior, los concesionarios y licenciarios de los servicios a que se refiere el mismo artículo, deberán elaborar y mantener un registro de suscriptores y de personas autorizadas, el cual deberá contener la siguiente información: nombre, documento de identidad, dirección, teléfono, huella digital y las demás que se señalen en el formulario que con tal elabore el Comando General de las Fuerzas Militares.

Con base en la información suministrada, los concesionarios expedirán una tarjeta distintiva al suscriptor. A su turno, los licenciarios deberán expedir una tarjeta similar a aquellas personas que hayan autorizado para operar equipos dentro de su red privada.

Artículo 104.- La información que se suministre a las autoridades o a los concesionarios con destino a aquéllas, con el propósito de obtener autorización para la utilización de sistemas de radiocomunicaciones y operar equipos de telefonía o radiotelefonía móvil, buscapersonas, portátiles-handys o radioteléfonos, se entenderá rendida bajo juramento, circunstancia sobre la cual se advertirá al particular al solicitarle la información respectiva.

La Policía Nacional, Dijin, podrá realizar inspecciones en los registros de suscriptores y personas autorizadas a que se refiere este capítulo, a fin de cotejarlos con la información suministrada por los concesionarios, licenciarios y las administraciones telefónicas correspondientes.

Artículo 105.- Sin perjuicio de lo prescrito en otras disposiciones, los suscriptores, licenciarios o las personas autorizadas para emplear los sistemas de radiocomunicaciones a que se refiere el artículo 102 de la presente Ley, tendrán las siguientes obligaciones:

1. Portar permanentemente la tarjeta distintiva de suscriptor o persona autorizada expedida por el concesionario o licenciario.
2. Adoptar las medidas de seguridad idóneas para que el equipo no sea hurtado o extraviado.
3. Utilizar personalmente el equipo de radiocomunicaciones.
4. No enviar mensajes cifrados o en lenguaje ininteligible.

Artículo 106. La violación de lo dispuesto en el presente capítulo por parte de los suscriptores para operar equipos de radiocomunicaciones, dará lugar a la suspensión inmediata del servicio por el concesionario, previa solicitud de la Policía Nacional-DIJIN. En la eventualidad de que un concesionario o licenciario infrinja el presente capítulo, la Policía Nacional-DIJIN, informará al Ministerio de Comunicaciones para que aplique las sanciones a que haya lugar.

Cuando los miembros de la Fuerza Pública determinen que un usuario de los equipos de que trata el artículo 102, ha infringido el presente capítulo, procederán a incautar el equipo y a ponerlo a disposición del Ministerio de Comunicaciones, en los términos del artículo 50 del Decreto 1900 de 1990, salvo en el caso de que dicho equipo sea propiedad del concesionario, situación en la cual se entregará a este último.

Artículo 107. Lo dispuesto en el presente capítulo no se aplicará a los sistemas y equipos de radiocomunicaciones que utilice la Fiscalía General de la Nación, la Fuerza Pública, el DAS y los demás organismos de seguridad del Estado.

Título V

SANCIONES POR INCUMPLIMIENTO DE LAS ORDENES DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA EN MATERIA DE ORDEN PUBLICO

Artículo 108. Sin perjuicio de la sanción penal a que haya lugar, los gobernadores y alcaldes que incurran en cualquiera de las faltas especiales previstas en el artículo 14 de la Ley 4ª de 1991 se harán acreedores a las sanciones de suspensión en el ejercicio del cargo hasta por sesenta (60) días calendario o a la de destitución del mismo, según la gravedad de la falta.

De igual manera, les serán aplicables a dichos funcionarios las sanciones anotadas, cuando desarrollen cualquiera de las siguientes conductas:

1. Establecer contactos o vínculos, directa o indirectamente, con miembros de grupos guerrilleros y demás organizaciones delincuenciales vinculadas al narcotráfico y al terrorismo, sin previa autorización del Gobierno Nacional, o en contravención con las instrucciones dadas por éste al respecto.
2. No atender oportuna y eficazmente las órdenes o instrucciones que para la conservación y el restablecimiento del orden público imparta la autoridad competente.
3. Promover, a través de declaraciones o pronunciamientos de cualquier índole, el desconocimiento de las órdenes o instrucciones que imparta la autoridad competente en materia de orden público.
4. Consentir o permitir que sus subalternos desconozcan las órdenes o instrucciones dadas por la autoridad competente en materia de orden público, o no aplicar los correctivos a que haya lugar cuando esto ocurra.

Artículo 109. Las sanciones de suspensión o destitución serán decretadas, a solicitud de la Procuraduría General de la Nación, por el Presidente de la República si se trata de los gobernadores o alcaldes del distrito, y por los gobernadores cuando se trate de alcaldes municipales de su respectivo departamento.

Artículo 110. El Presidente de la República podrá suspender provisionalmente a solicitud de la Procuraduría General de la Nación, mientras se adelanta la investigación respectiva, a los gobernadores y a los alcaldes.

La suspensión provisional deberá motivarse y podrá ser decretada desde el momento en que se inicie la investigación correspondiente y hasta por el término de duración de la misma.

Decretada la suspensión, el Presidente de la República encargará de las funciones correspondientes a un funcionario del Estado o a una persona particular, y en todo caso, de la misma filiación y grupo político del titular.

Mientras un gobernador o un alcalde permanezca suspendido provisionalmente, no tendrá derecho a recibir ninguna suma de dinero por concepto de remuneración del cargo de que es titular. Si es reintegrado a dicho cargo, tendrá derecho al reconocimiento de la remuneración dejada de recibir durante el período de suspensión provisional, salvo que le sea aplicada la sanción de suspensión, caso en el cual tendrá derecho únicamente al reconocimiento de la diferencia que pudiere resultar a su favor.

Artículo 111. Cuando se ordene la sanción de suspensión de esta Ley, el Presidente y los gobernadores encargarán de las gobernaciones o de las alcaldías a una persona de la misma filiación y grupo político del titular.

Artículo 112. En caso de destitución de los gobernadores o alcaldes, el Presidente o Gobernador, según el caso, convocará a nueva elección dentro de los dos (2) meses siguientes, siempre y cuando no haya transcurrido más de la mitad del período y las condiciones de orden público lo permitan. Mientras tanto, el Presidente y los Gobernadores según el caso, podrán encargar de las gobernaciones o alcaldías en la forma prevista en el artículo 111 de esta Ley.

Cuando de acuerdo con el inciso anterior no debe convocarse a elecciones, se encargará por el resto del período en la forma prevista en el artículo 116.

Artículo 113. Los gobernadores están obligados a cumplir la suspensión o la destinación que solicite el Procurador General de la Nación dentro de los dos (2) días siguientes al recibo de la solicitud. En caso contrario, el gobernador incurrirá en causal de mala conducta que será investigada y sancionada, conforme a las disposiciones de este Título.

Si el gobernador no cumpliere la suspensión o destitución solicitada dentro del término previsto, el Presidente de la República procederá a decretarlas.

Artículo 114. En caso de que un gobernador o alcalde renuncie como resultado de amenazas, intimidación o presión de la subversión u organización criminal, o sea secuestrado o haya perdido su vida por causa de las mismas y así lo considera la Fiscalía General de la Nación, el Presidente de la República podrá nombrar libremente su reemplazo.

Artículo 115. Las investigaciones por las faltas a que se refiere el artículo 108 de la presente Ley, serán adelantadas por la Procuraduría General de la Nación, de conformidad con la siguiente distribución de competencias:

1. El Procurador General de la Nación conocerá, en única instancia, de las faltas que se atribuyan a los gobernadores, al Alcalde Mayor de Santafé de Bogotá, los alcaldes distritales y alcaldes de capitales de departamento.
2. El Procurador Delegado para la Vigilancia Administrativa conocerá, de las faltas que se atribuyan a los demás alcaldes municipales.

Parágrafo. Los funcionarios de la Procuraduría General de la Nación, a quienes se les otorgan las competencias descritas en el presente artículo, podrán designar a otro funcionario de la misma entidad para que adelante la investigación y le rinda el informe correspondiente.

Artículo 116. En las investigaciones que se adelanten en virtud de lo dispuesto en el artículo anterior se observará lo contemplado en el artículo 29 de la Constitución Política, y el siguiente procedimiento:

1. El funcionario competente dispondrá un término de ocho (8) días hábiles para perfeccionar la investigación, vencido el cual formulará

cargos dentro de los tres (3) días hábiles siguientes, si encontrare mérito para ello.

2. El acusado dispondrá de un término de tres (3) días hábiles para rendir descargos y solicitar la práctica de pruebas.

3. El funcionario competente, practicará las pruebas solicitadas por el acusado y las que oficiosamente considere necesarias en un término de cinco (5) días hábiles, vencido el cual deberá emitir el fallo dentro de los tres (3) días hábiles siguientes.

Artículo 117. Contra los actos que ordenen la suspensión provisional, la suspensión o la destitución de un gobernador o de un alcalde, procederá el recurso de reposición en el efecto devolutivo, el cual deberá interponerse dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la notificación de los mismos y resolverse por el funcionario competente en un plazo igual.

Artículo 118. En lo no previsto en los artículos anteriores del presente Título, se aplicará lo dispuesto en las leyes 25 de 1974, 4ª de 1990 y en las demás normas que reglamenten, modifiquen, sustituyan o deroguen estas disposiciones.

Artículo 119. Lo dispuesto en el presente Título, se aplicará sin perjuicio de las facultades que ejerce el Procurador General de la Nación, en virtud de lo dispuesto por el numeral 1º del artículo 278 de la Constitución Política.

Título VI

NUEVAS FUENTES DE FINANCIACION

Capítulo 1

ANTICIPO DE IMPUESTOS Y REGALIAS

Artículo 120. Los explotadores y exportadores de petróleo crudo y gas libre y/o asociado y demás recursos naturales no renovables que estén obligados al pago de regalías y de las contribuciones especiales de que tratan los artículos 12, 13, 14 y 15 de la Ley 6ª de 1992, el Decreto

1131 de 1992 y el artículo 24 del Decreto 1372 de 1992, podrán cancelar a manera de anticipo, el valor que por tales conceptos, así como por razón del impuesto a la renta, se pueda causar en vigencias futuras.

Artículo 121. El valor que por concepto de anticipo se cancele de conformidad con el artículo anterior, sólo podrá ser aplicado para el pago de las liquidaciones oficiales por regalías y el paso de las contribuciones especiales que, para ambos casos se puedan causar en el futuro. Las cancelaciones anticipadas de impuesto a la renta, sólo podrán imputarse a lo que por dicho concepto debe pagarse en los períodos fiscales respectivos.

Parágrafo 1. El Gobierno Nacional, para el cumplimiento efectivo de las disposiciones constitucionales en materia de regalías, incluirá en el presupuesto nacional el valor que se cause a su cargo y a favor de las entidades de que tratan los artículos 360 y 361 de la Constitución Política.

El Gobierno Nacional podrá hacer anticipos de tales regalías a las entidades territoriales con las cuales se celebre un convenio para ese efecto, previo cumplimiento de las normas legales pertinentes.

Parágrafo 2. Las condiciones y requisitos para la aplicación del anticipo previsto en este capítulo deberán ser pactadas mediante la celebración de los contratos entre las entidades responsables y la Nación-Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en los cuales se determinará el valor del anticipo, la forma de imputar el mismo y el rendimiento a que haya lugar. En el evento de que el impuesto a la renta que deba pagarse en algún período fiscal sea inferior al anticipo recibido para ser imputado en dicho período, en el contrato se pactará que el interesado podrá posponer la imputación para un período posterior conservando la rentabilidad convenida, o podrá recibir el pago correspondiente según, los términos acordados. Los contratos a que se refiere el presente parágrafo, solamente requerirán para su formación y perfeccionamiento la firma de las partes.

Parágrafo 3º.-Sobre el anticipo efectivamente cancelado se reconocerán los rendimientos que se pacten libremente entre los responsables del anticipo con los impuestos y la Nación-Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Capítulo 2

FINANCIACION DE LOS FONDOS DE SEGURIDAD

Artículo 122. Podrán crearse Fondos de Seguridad en aquellos departamentos y municipios donde no existan. Los Fondos de Seguridad que se creen en virtud de la presente Ley, tendrán el carácter de “fondos-cuenta”. Los recursos de los mismos, se distribuirán según las necesidades regionales de seguridad y serán administrados por el Gobernador o por el Alcalde, según el caso, o por el Secretario del Despacho en quien se delegue.

Capítulo 3

CONTRIBUCION ESPECIAL

Artículo 123. Todas las personas naturales o jurídicas que suscriban contratos de obra pública para la construcción y mantenimiento de vías con entidades de derecho público o celebren contratos de adición al valor de los existentes, deberán pagar a favor de la Nación, departamentos o municipios, según el nivel al cual pertenezca la entidad pública contratante, una contribución equivalente al cinco por ciento (5%) del valor total del correspondiente contrato o de la respectiva adición.

Parágrafo. La celebración o adición de contratos de concesión de obra pública no causará la contribución establecida en este capítulo.

Artículo 124. Para los efectos previstos en el artículo anterior, la entidad pública contratante descontará el cinco por ciento (5%) del valor del anticipo, si lo hubiere, y de cada cuenta que cancele al contratista.

El valor retenido por la entidad pública contratante deberá ser consignado inmediatamente en la institución financiera que señale, según sea el caso, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público o la entidad territorial correspondiente.

Copia del correspondiente recibo de consignación deberá ser remitido por la entidad pública al Ministerio de Hacienda y Crédito Público-

Unidad Administrativa de Impuestos y Aduanas Nacionales o a la respectiva Secretaría de Hacienda de la entidad territorial, dependiendo de cada caso. Igualmente, las entidades contratantes deberán enviar a las entidades anteriormente señaladas, una relación donde conste el nombre del contratista y el objeto y valor de los contratos suscritos en el mes inmediatamente anterior.

Artículo 125. Los recursos que recaude la Nación por concepto de la contribución consagrada en el presente capítulo deberán invertirse en la realización de gastos destinados a propiciar la seguridad ciudadana, el bienestar social, la convivencia pacífica, el desarrollo comunitario y, en general, a todas aquellas inversiones sociales que permitan hacer presencia real del Estado.

Los recursos que recauden las entidades territoriales por este mismo concepto deberán invertirse por el Fondo o Consejo de Seguridad de la respectiva entidad en dotación, material de guerra, reconstrucción de cuarteles y otras instalaciones, compra de equipos de comunicaciones, montaje y operación de redes de inteligencia, recompensas a personas que colaboren con la justicia y seguridad de las mismas, servicios personales, dotación y raciones para nuevos agentes y soldados o en la realización de gastos destinados a generar un ambiente que propicie la seguridad de las mismas, servicios personales, dotación y raciones para nuevos agentes y soldados o en la realización de gastos destinados a generar un ambiente que propicie la seguridad ciudadana, el bienestar social, la convivencia pacífica, el desarrollo comunitario y, en general a todas aquellas inversiones sociales que permitan hacer presencia real del Estado.

Título VII

DISPOSICIONES SOBRE RESERVAS Y ADJUDICACION DE TERRENOS BALDIOS

Artículo 126.- La Junta Directiva del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria podrá, mediante resolución debidamente motivada, declarar como reservas territoriales especiales del Estado, los terrenos baldíos situados en zonas aledañas o adyacentes a las exploraciones y explotaciones petroleras o mineras, los cuales, en consecuencia, no podrán ser adjudicados a ningún título a los particulares.

Para la delimitación de las áreas aledañas o adyacentes a las exploraciones y explotaciones petroleras o mineras, el Instituto tendrá en cuenta, en cada caso, las circunstancias de orden público de la región y la salvaguarda de los intereses de la economía nacional, para efecto de lo cual deberá oír al Ministerio de Defensa Nacional y a las demás entidades públicas interesadas en la constitución de la reserva territorial.

Artículo 127.- Las tierras baldías a que se refiere el artículo anterior, sólo podrán reservarse en favor de las entidades de derecho público cuyo objeto esté directamente relacionado con las actividades de exploración y explotación petrolera o minera. Dichos terrenos podrán entregarse en comodato o arriendo a las entidades mencionadas.

Artículo 128.- Facúltase al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y a las entidades públicas que adelanten actividades de exploración y explotación de yacimientos petroleros o mineros para adquirir mediante negociación directa o expropiación con indemnización, los predios, mejoras o derechos de los particulares situados en las zonas aledañas o adyacentes a las exploraciones y explotaciones petroleras o mineras delimitadas por la Junta Directiva del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.

Corresponde al representante legal de la entidad pública ordenar la compra de los bienes o derechos que fueren necesarios, para lo cual formulará oferta de compra por escrito a los titulares de los derechos correspondientes.

Si no se pudiere comunicar personalmente la oferta, se entregará a cualquier persona que se encontrare en el predio y se oficiará a la alcaldía de ubicación del inmueble mediante telegrama que contenga los elementos sustanciales de la propuesta, para que se fije mediante aviso en lugar visible al público durante los cinco (5) días siguientes a su recepción, vencido los cuales surtirá efectos ante los demás titulares de derechos constituidos sobre el inmueble.

La oferta de compra será inscrita en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos correspondiente dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a su comunicación. Los inmuebles y derechos así afectados quedarán fuera de comercio a partir de la inscripción.

Cuando se trate de campesinos propietarios de terrenos con una extensión hasta la unidad básica familiar que defina el INCORA, éste deberá establecer un programa de relocalización en áreas de reforma agraria que no disminuyan la calidad de vida de los propietarios, en las mismas entidades territoriales donde se realice la expropiación.

Artículo 129.- El término para contestar la oferta será de cinco (5) días hábiles contados a partir de su comunicación personal o la desfijación del aviso en la Alcaldía. Si se aceptare, deberá suscribirse el contrato de compraventa dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes a inscribirse la escritura en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos respectiva.

El precio de adquisición y la forma de pago se acordarán libremente entre la entidad pública y el propietario, así como las demás condiciones de la enajenación.

Artículo 130.- Se entenderá que el propietario renuncia a la negociación directa o rechaza la oferta de compra, cuando no hubiere acuerdo sobre el precio o la forma de pago, o el titular de los derechos incumpla los plazos previstos para contestar la oferta o suscribir la escritura de compraventa.

Artículo 131.- Agotada la etapa de negociación directa, el representante legal de la entidad, mediante resolución motivada, ordenará adelantar la expropiación del inmueble y demás derechos constituidos sobre el mismo, la que se notificará en la forma prevista en los artículos 44 a 48 del Código Contencioso Administrativo y contra la cual sólo procede el recurso de reposición, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a su notificación.

Transcurridos quince (15) días hábiles desde la presentación del recurso sin que se hubiere resuelto, quedará ejecutoriado el acto recurrido y no será procedente pronunciamiento alguno sobre la materia objeto de la impugnación.

Contra la resolución que ordena adelantar la expropiación no procederá la suspensión provisional pero podrá ser objeto de las acciones contencioso administrativas ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo con jurisdicción en el lugar de ubicación del inmueble.

Artículo 132.- La demanda de expropiación será presentada por el representante legal de la entidad o su apoderado ante el juez civil del circuito competente, dentro del mes siguiente a la fecha en la cual quedare en firme el acto que disponga la expropiación.

El proceso de expropiación se adelantará de conformidad con las disposiciones previstas en los artículos 451 y siguientes del Código de Procedimiento Civil.

Artículo 133.- Declárese de utilidad pública e interés social para efectos de ordenar la expropiación con indemnización, la adquisición del derecho de dominio y de los demás derechos reales sobre los terrenos situados en las zonas a que hace referencia el presente título que se delimiten por parte de la Junta Directiva del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, para la constitución de las reservas territoriales especiales.

Artículo 134. - Esta Ley tendrá una vigencia de dos (2) años, a partir de su promulgación.

Artículo 135.- La presente Ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

Dada en Cartagena de Indias a los 30 días del mes de diciembre de 1993”.

DEMANDA

Consideran los actores que las transcritas normas vulneran el artículo 189, numeral 4º, de la Constitución Política.

Señalan, en primer lugar, que la Ley atacada incorpora como legislación ordinaria por el término de dos años, contados a partir de la fecha de su promulgación, un conjunto de normas o medidas que fueron adoptadas por el Gobierno al amparo del Estado de Conmoción Interior, decretado por el Presidente de la República mediante el Decreto 1793 de 1992 (noviembre 8), en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 213 de la Constitución Política.

Señala que, en la exposición de motivos del proyecto de ley, el Gobierno adujo que éste tenía por finalidad específica la preservación del orden público y subrayó la necesidad de adoptar como legislación permanente algunas de las medidas dictadas bajo el Estado de Conmoción Interior.

Según los demandantes, lo que en últimas quería el Gobierno era comprometer al Congreso en la responsabilidad del manejo del orden público.

Posteriormente, basados en la interpretación de los artículos 113, 189, numeral 4º, 213 y 214 de la Carta, concluyen que los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines, y que son potestades exclusivas del órgano ejecutivo la de conservar en todo el territorio el orden público y la de restablecerlo donde fuere perturbado, funciones que no pueden ser delegadas ni compartidas por otra rama u órgano del poder público.

Apuntan a continuación que es un contrasentido que las medidas extraordinarias adoptadas por el Gobierno para sortear la grave perturbación interna puedan seguir rigiendo después de haber sido restablecido el orden público por el mismo Gobierno y haberse agotado el término adicional de los 90 días.

Argumentan que es ilógico, aberrante y absurdo que, como en este caso, sea el mismo Gobierno quien acuda al Congreso Nacional para recaer su concurso en la adopción de medidas para lograr el mantenimiento del orden, con lo cual vulnera la estructura del Estado, pues ello constituye un verdadero trastorno institucional, por lo que representa una flagrante interferencia de un órgano en el campo de acción de otro, en un asunto que no es de su resorte y cuya exclusiva competencia y responsabilidad incumbe al Gobierno Nacional.

IV. DEFENSAS E IMPUGNACION DE LAS NORMAS ACUSADAS

Dentro del término de fijación en lista, el Ministro de Gobierno, doctor Horacio Serpa Uribe, presentó a la Corte un escrito destinado a defender la constitucionalidad de la Ley demandada.

Haciendo alusión a diversas sentencias de la Corte Constitucional, manifiesta principalmente que el verdadero titular del poder de policía es

el Congreso de la República y que el Presidente sólo está autorizado para ejercerlo en forma subsidiaria y excepcional.

Anota que la competencia en materia de orden público, atribuida al Presidente en el artículo 189-4 de la Carta, no se refiere al poder de policía sino a la denominada función de policía.

Expresa el Ministro que la interpretación hecha por los demandantes no sólo contraría el espíritu mismo de la Carta sino que desconoce la intención del Constituyente de 1991 de poner término a la hasta entonces inveterada costumbre de colocar al país en Estado de Sitio permanente. Además señala que la Constitución no excluye, per se, la posibilidad de que, comprobada la eficacia de las medidas adoptadas por el Ejecutivo, el legislador ordinario, una vez superada la coyuntura de excepción y en ejercicio de su autonomía y competencias propias, estime conveniente dotar de permanencia a algunas de las normas expedidas inicialmente con vocación transitoria.

En cuanto a las razones que impulsaron al Gobierno a presentar el proyecto de ley respectivo, aduce que fue la de diseñar una política integral en materia de orden público, y, por esta vía, la de procurar para el Estado la capacidad de avanzar con éxito en su lucha contra las diferentes formas de delincuencia organizada y de neutralizar así, hacia el futuro, situaciones de perturbación, en referencia concreta a la persistencia de actividades ilícitas de las organizaciones guerrilleras y demás grupos delincuenciales.

Destaca, finalmente, el carácter temporal con que estas disposiciones se incorporaron al ordenamiento.

El ciudadano Carlos Alberto Bernal Botero, en representación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, también presentó un escrito en el que solicita no acceder a las pretensiones de los actores.

Luego de hacer un breve recuento del origen y desarrollo de la normatividad acusada, concluye que este proceso legislativo en ningún momento conlleva la violación del numeral 4º del artículo 189 de la Constitución Política, pues el Presidente, con su actuación, no cedió en favor del Congreso ni comprometió a éste con el ejercicio de su atribución de “conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado”. Por el contrario -expresó-, el Ejecutivo, con el fin

de preservar el orden público, concurrió a la formación de las leyes, siguiendo entonces el mandato contenido en el numeral 1º del artículo 200 de la Carta. Además, según su criterio, la señalada actitud es conforme con la concepción de un Estado Social de Derecho, dentro del cual existe la colaboración armónica entre las ramas del poder público, y, se ajusta al precepto contenido en el inciso final del artículo 113 del Ordenamiento Superior.

Luis Carlos Domínguez Prada, en su calidad de ciudadano, impugnó las normas atacadas, en escrito presentado en tiempo ante esta Corporación.

Brevemente señala que la Ley acusada riñe de manera flagrante con varios de los derechos garantizados por la Constitución Política, entre otros los contenidos en los artículos 93 y 22, pues, al hacer caso omiso de las estipulaciones de los convenios internacionales, desconoce la condición de norma prevalente de éstos, así como el criterio de interpretación de los derechos constitucionales.

Señala, adicionalmente, que la Ley 104 de 1993 impide, coarta y hasta sanciona las acciones de los ciudadanos tendientes al ejercicio del derecho a la paz.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL

Habiéndose declarado impedido para conceptuar el doctor Orlando Vásquez Velásquez, Procurador General de la Nación, dada su condición de Senador de la República en el momento en que fue aprobada la Ley 104 de 1993 acusada (Oficio del 29 de noviembre de 1994), la Sala Plena de la Corporación, mediante auto del 6 de diciembre del mismo año, aceptó el impedimento y ordenó dar traslado del expediente al Viceprocurador General de la Nación, quien emitió el concepto de rigor el 1º de marzo de 1995.

A juicio del Viceprocurador, la Ley 104 de 1993 resulta ajustada a la Carta Política, por lo que solicita a la Corte la declaratoria de exequibilidad.

En primer término hace una diferenciación, invocando varias sentencias de la Corte Constitucional, entre la normalidad y la anormalidad.

Señala que los estados de excepción constituyen la respuesta jurídica a situaciones de carácter extraordinario que hagan necesario adoptar normas y medidas que permitan enfrentarlo, y que, en cambio, la legislación ordinaria consagra la regulación de los distintos aspectos de la vida civil cotidiana de los asociados en épocas de normalidad institucional absoluta o relativa.

Cuando el Presidente de la República -continúa- expide los decretos en ejercicio de facultades que la Constitución le reserva exclusivamente para el caso de la declaratoria de Conmoción Interior, el contenido material del acto ha de traducir entonces, el contexto que, según la valoración de la autoridad que lo profiere, justifica la adopción de las medidas. Es decir, que de no darse las condiciones de tiempo, modo y lugar referidas al Estado de Conmoción Interior al que han dado lugar, es explicable, constitucionalmente, que la competencia para el tratamiento de las situaciones anotadas se desplace del ejecutivo al legislador ordinario, que fue lo que sucedió precisamente en el caso en cuestión, pues, como se ve, la Ley contentiva de esos decretos excepcionales ya no apunta a al conjuración de una crisis coyuntural, presente e inmediata, sino a consolidar la eficacia normativa de unas medidas que se proyectan hacia el futuro.

Posteriormente manifiesta que, siendo, como en efecto lo son, recurrentes las incursiones de los grupos insurgentes y narcoterroristas contra las instituciones del Estado y la sociedad civil, su incidencia en el normal discurrir de la vida nacional se ha convertido en una situación crónica, y que confundir, como lo hacen los demandantes, el acto formal del levantamiento del Estado de Conmoción Interior, con la desaparición real de las condiciones de una violencia social endémica y descartar, con base en dicha confusión, la adopción de medidas de mediano y largo plazo que sirvan de instrumento legal para afrontar las manifestaciones obcecadas de esa violencia, es desconocer la existencia de una aflicción que, lamentablemente, se ha incorporado como tradición en nuestra historia.

Considera que la tesis de la demanda consistente en que de no haberse logrado el cometido de las medidas de excepción, cual era el restablecimiento del orden público, se imponía su declaratoria indefinida hasta cuando se obtuviera dicho restablecimiento, resulta violatoria de la Constitución Política.

Además, anota, tal posición no sólo desconoce la letra y el espíritu de la Carta, sino que también va en contravía de la intención manifiesta del Constituyente de poner fin al abuso de los mecanismos de excepción, cometido por distintos gobiernos al amparo de la Constitución de 1886.

Dice que, no obstante lo anterior, los decretos de Conmoción Interior declarados exequibles en el marco de las condiciones correspondientes a dicho estado de excepción, pueden resultar inconstitucionales al ser adoptados por el legislativo, ya sea por falta de competencia o por entrañar una reducción de los derechos fundamentales, incompatible y carente de razonabilidad en un estado de normalidad y como estatuto con vocación de gobernar el discurrir cotidiano de la vida civil. Pero no es la situación de la Ley en estudio, ya que fue modificado el contexto en el cual se produjo la inicial declaratoria de conmoción interior y el legislador redefinió los objetivos de la Ley destinada a regular la normalidad.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

Esta Corte es competente para decidir en definitiva sobre la constitucionalidad de la Ley 104 de 1993, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4º, de la Constitución.

Cosa juzgada constitucional

Los artículos 17, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100 y 101 de la Ley demandada ya fueron objeto del examen constitucional, tal como consta en sentencias C-425 del 29 de septiembre y C-562 del 6 de diciembre de 1994, así como en la C-055 del 16 de febrero de 1995. Se estará a lo resuelto en ellas.

La búsqueda de la paz, compromiso de todas las ramas del poder público

El cargo principal de la demanda consiste en sostener que el Congreso, al convertir en legislación ordinaria por el término de dos años normas o medidas adoptadas al amparo del Estado de Conmoción Interior,

quedó comprometido en la responsabilidad del manejo del orden público, función del Presidente de la República que no puede ser delegada ni compartida por otra rama u órgano del Estado.

Reitera la Corte que, en efecto, la Constitución ha confiado al Presidente de la República de modo exclusivo la guarda del orden público (artículo 189, numeral 4º, C.P.). En tal función no puede ser sustituido por el Congreso ni por los jueces, ni por otros órganos estatales.

En Sentencia C-214 del 9 de junio de 1993 se expresó:

“...la Constitución ha determinado con claridad que la responsabilidad fundamental en esta materia se halla en cabeza del Presidente de la República, quien tiene a su cargo -según el mandato del artículo 189, numeral 4- la conservación del orden público en todo el territorio y su restauración en donde hubiese sido desquiciado. En concordancia con ello, los actos y órdenes del Jefe del Estado se aplicarán de manera inmediata y de preferencia sobre aquellos que impartan los gobernadores, a la vez que los mandatos de éstos se aplicarán de igual manera y con los mismos efectos en relación con los provenientes de los alcaldes, tal como lo preceptúa el artículo 291 de la Carta Política. Unos y otros están sujetos a las instrucciones y directrices presidenciales, de conformidad con lo estatuido por los artículos 303 y 315-2 del ordenamiento superior.

En tal sentido, ninguna persona ni autoridad dentro del Estado se halla autorizada para actuar con independencia del Presidente de la República y menos en contra de sus determinaciones en lo referente a la conducción de la política de orden público, ni para sustituirlo en parte alguna del territorio por cuanto concierne a las medidas que deban adoptarse para enfrentar los fenómenos que enturbian la pacífica convivencia.

Es del resorte exclusivo del Presidente y de su entera responsabilidad la definición concreta sobre el contenido y alcance de las disposiciones llamadas a operar dentro de los límites materiales, temporales y territoriales derivados de la Constitución Política y del respectivo decreto declaratorio del estado excepcional”.

No obstante, una cosa es ejercer la tutela del orden público, conservarlo, prevenir los acontecimientos que impliquen su ruptura y restable-

cerlo cuando hubiere sido perturbado, lo cual compete exclusivamente al Presidente de la República, y otra muy distinta dictar normas generales aplicables a situaciones que afectan a la sociedad por causa de actividades como el narcotráfico, el terrorismo y la subversión, las cuales, si bien no propician necesariamente una perturbación del orden público que deba conducir a la declaración del Estado de Conmoción Interior, constituyen un fenómeno innegable y actualmente presente, que debe ser objeto de regulación legal y de la atención de las ramas del Poder Público, dentro de la órbita de sus respectivas atribuciones.

A la luz del ordenamiento constitucional, que propende la garantía de un orden político, económico y social justo y que busca asegurar a los integrantes de la Nación la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico y democrático (Preámbulo), no es de extrañar que el Congreso de la República, en ejercicio de sus atribuciones, trace las pautas que el ordenamiento jurídico requiere para afianzar las condiciones civilizadas y ordenadas de la convivencia social, o que, ante una coyuntura o un estado de cosas que pongan en peligro el logro de tales objetivos aunque no ameriten el uso de instrumentos extraordinarios por parte del Ejecutivo, adopte las necesarias previsiones en guarda de la estabilidad que la sociedad necesita, prescribiendo las actitudes que, dentro de una política de conjunto, deba asumir el Estado para regular diversos fenómenos que afectan e interesan al conglomerado y que exigen una respuesta legislativa con mayor vocación de permanencia que las decisiones inmediatas y urgentes encaminadas a conjurar una específica situación de crisis del orden público.

En tal sentido, resulta perfectamente natural y se deriva del mismo carácter representativo del Congreso que éste se ocupe en asuntos de tanta trascendencia para la vida colectiva como los tratados en la Ley acusada, con absoluta independencia de si las disposiciones adoptadas, consideradas individualmente, se ajustan o no a las prescripciones constitucionales, lo que en su oportunidad podrá considerar esta Corte.

Así, no es inconstitucional que el Congreso entre, por vía general, a proveer normas en materia de penas, causales de extinción de la acción y de la pena en caso de delitos políticos; mecanismos para la eficacia de la justicia; protección a los intervinientes en el proceso penal; instrumentos para la búsqueda de la convivencia; beneficios condicionales a quienes hayan participado en actividades subversivas; disposiciones tendien-

tes a facilitar el diálogo con grupos guerrilleros y a la desmovilización y reinserción a la vida civil; atención a las víctimas de atentados terroristas, asistencia en materia de salud, vivienda, crédito y educación, en la perspectiva de una eventual reincorporación a la legalidad; control sobre el financiamiento de las actividades subversivas o terroristas; embargo preventivo y extinción del derecho de dominio de bienes vinculados a la comisión de delitos de competencia de los jueces regionales, entre otras materias vinculadas con las actuales circunstancias del país.

Todos los temas enunciados, aunque indudablemente están relacionados con el orden público, hacen parte del ámbito de atribuciones del legislador ordinario, el Congreso, el cual goza de la cláusula general de competencia y tiene a su cargo la función genérica de interpretar, reformar y derogar las leyes preexistentes (artículo 150, numeral 1, C.P.).

En otros términos, el ejercicio de la función exclusiva de manejo del orden público, que toca al Presidente, no es incompatible con la actividad legislativa del Congreso, aún sobre materias que de alguna manera incidan en aquél o en torno a situaciones permanentes o transitorias que afecten el pacífico desenvolvimiento de las actividades individuales y colectivas en el seno de la comunidad.

Los temas referentes a los procesos de paz, reinserción y reincorporación de grupos guerrilleros a la vida civil, no menos que el relativo a la política criminal en materia de narcotráfico y terrorismo, constituyen objetivo prioritario de la gestión estatal y no se agotan en los conceptos de perturbación del orden público y de su control y restablecimiento, sino que, por la complejidad que les es propia y por las repercusiones que tienen en los más diversos aspectos de la convivencia social, son de mayor amplitud y comprometen en alto grado la responsabilidad de todas las ramas y órganos del Poder Público, por lo cual es erróneo atribuirlos en toda su extensión al exclusivo dominio del Ejecutivo.

La paz no es algo que concierna privativamente a los organismos y funcionarios del Estado sino que, por el contrario, atañe a todos los colombianos, como lo declara el artículo 22 de la Constitución, a cuyo tenor es un derecho de todos y un deber de obligatorio cumplimiento. Menos todavía puede sostenerse que esté circunscrito a la actividad y decisión de una sola rama del Poder Público.

Tampoco es admisible la hipótesis de que los asuntos de paz estén vedados a la función legislativa ordinaria o que el Congreso sea ajeno a ellos.

Por eso, el artículo 150, numeral 17, de la Constitución confía al Congreso la función de conceder, por mayoría de los dos tercios de los votos de los miembros de una y otra cámara y por graves motivos de conveniencia pública, amnistías o indultos generales por delitos políticos.

Pero, además, la Corte entiende que el manejo exclusivo del orden público en cabeza del Presidente no radica en éste la función legislativa permanente sobre la materia. Por el contrario, ella viene a ser exclusivamente transitoria y encaminada tan sólo al restablecimiento de la normalidad. De ahí que las atribuciones conferidas por la Constitución Política al Gobierno durante los estados de excepción únicamente le correspondan de manera extraordinaria, bajo ciertas condiciones y previos determinados requisitos, dentro del criterio de que el ejercicio de funciones legislativas por parte del Ejecutivo es del todo excepcional y está acompañado de la actividad normal del Congreso, con la totalidad de sus atribuciones. Este, en tales eventos, tiene además a su cargo un control político y legislativo sobre el Gobierno en relación con la declaración correspondiente y con las medidas que adopte, las cuales pueden ser reformadas, adicionadas o derogadas por decisión de las cámaras.

La injerencia del Congreso, mediante la expedición de leyes, en los asuntos que conciernen a la paz pública resulta confirmado por los artículos 152 y 214 de la Constitución Política, que lo autorizan para regular, por ley estatutaria, los estados de excepción, estableciendo límites a las facultades del Gobierno en tales circunstancias y contemplando las garantías para proteger los derechos, de conformidad con los tratados internacionales.

En otros términos, si al Presidente de la República apenas se le confía una función legislativa excepcional para el control del orden público cuando éste escapa a sus atribuciones ordinarias -que son administrativas-, la necesaria conclusión es la de que el titular de la atribución indispensable para dictar normas de carácter general y abstracto, con efecto permanente o transitorio, sobre las materias que tocan con el orden público no es otro que el Congreso Nacional.

Así, no toda norma transitoria que tenga repercusiones en materia de orden público es del exclusivo resorte del Presidente de la República, pues no necesariamente debe ser adoptada con el carácter extraordinario de los estados de excepción ni para controlar o sofocar situaciones específicas de perturbación -lo que sí corresponde exclusivamente al Gobierno-, sino que puede implicar, como acontece con la mayoría de los preceptos examinados, el ejercicio de una función ordinaria del Congreso en aras del orden justo preconizado por la Constitución.

Al respecto debe observarse que el Estado de Comoción Interior ha sido concebido de manera restrictiva, como mecanismo de defensa de la sociedad, por intermedio del Ejecutivo, ante grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana “y que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de policía”. Estas atribuciones son precisamente las que determine el legislador ordinario, pues la actividad de las autoridades públicas en ese campo debe obedecer a los lineamientos y requisitos que establezca la ley.

No puede desconocerse, por otra parte, que en el ejercicio de las funciones públicas, si bien la Constitución ha establecido el criterio general de la separación, que reserva a cada rama una órbita de atribuciones en la que no pueden inmiscuirse las demás, ella misma ha señalado que todas colaboran armónicamente para la realización de los fines del Estado (Artículo 113 C.P.).

Algunos de esos fines consisten, de acuerdo con el artículo 2º de la Carta, en “garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución”; “defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo”; “proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades y (...) asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”.

La participación del Congreso en el logro de tales empeños, que corresponden al Estado en su conjunto, no vulnera la Constitución, sino que la desarrolla.

Por todo ello, afirmar *a priori* que una norma legal en las aludidas materias, por la sólo circunstancia de provenir del Congreso, es inconstitucional, implica desconocer el hecho incontrovertible de que la legislación ordinaria también debe ocuparse en los asuntos referentes a la paz pública y concluir, contra el espíritu de la Constitución, que todo factor capaz de afectarla tiene que ser forzosamente tratado en decretos presidenciales, al amparo de los estados de excepción, en virtud de una interpretación errónea de los preceptos que confían al Jefe del Estado la responsabilidad por el manejo del orden público.

La Corte Constitucional no comparte el argumento de los demandantes orientado a demostrar una posible inconstitucionalidad consistente en que, a su juicio, el Gobierno de la época, al proponer la expedición de la Ley 104 de 1993, quiso comprometer al Congreso en la responsabilidad del manejo del orden público. En realidad allí se confunde la atribución ordinaria del Presidente de la República en esa materia, que debe ejercerse en el marco de un orden jurídico en gran parte integrado por la ley, con la función legislativa ordinaria, de la cual no ha sido excluída la regulación general y abstracta de los fenómenos referentes a la paz pública.

Ahora bien, el otro motivo de inconstitucionalidad alegado por los actores consiste en sostener que el Congreso no podía, como lo hizo, convertir en permanentes durante dos años normas que el Gobierno había puesto en vigencia durante el período excepcional del Estado de Comoción Interior.

Aquí la Corte debe distinguir: la Constitución Política no prohíbe al Congreso adoptar como legislación permanente normas que hayan sido dictadas durante cualquiera de los estados de excepción, pero el análisis constitucional de dichas disposiciones cambia sustancialmente, considerada la materia de cada una de ellas, según que haya sido expedida en tiempo de paz o en época de perturbación del orden público.

En otros términos, la Corte Constitucional no considera que una norma legal, permanente o transitoria, deba ser declarada inexecutable únicamente por haber estado incluída en un Decreto Legislativo dictado al amparo del Estado de Comoción Interior.

No obstante, la perspectiva desde la cual un mismo contenido normativo puede ser confrontado con la Constitución no es la misma cuando a

él se acude como instrumento extraordinario para enfrentar una crisis del orden público que cuando se lo plasma como elemento propio de la normalidad institucional.

Así las cosas, bien puede acontecer que una norma declarada exequible cuando fue expedida como integrante de un decreto legislativo resulte inconstitucional cuando se la incorpora a un estatuto de vigencia indefinida o dotado de una vocación de permanencia mayor que la atribuida por la Carta Política a las medidas excepcionales.

Así lo tiene dicho esta Corte desde la Sentencia C-007 del 18 de enero de 1993, mediante la cual se falló sobre la constitucionalidad de algunas normas de Estado de Sitio adoptadas como legislación permanente recién entrada en vigencia la Constitución de 1991. Tales preceptos fueron encontrados ajustados a la Carta cuando integraron decretos transitorios y extraordinarios, pero se declararon inexecutable al transformarse en legislación permanente.

Dijo entonces la Corporación:

“Pero, además, por cuanto corresponde al tipo de legislación que ocupa la atención de la Corte en este proceso, debe insistirse en que, como bien lo afirma el concepto fiscal, no es lo mismo verificar la constitucionalidad de unas normas cuando corresponden al ejercicio de atribuciones extraordinarias propiciadas por la declaratoria de un estado de excepción que examinarlas como disposiciones llamadas a regir de modo permanente, aunque su contenido material sea idéntico. Los criterios relativos al alcance de cada precepto varían de una hipótesis a la otra, de tal manera que no por haberse hallado exequible la norma de Estado de Sitio puede predicarse la exequibilidad de esa misma disposición cuando se la concibe como integrada al orden jurídico de normalidad y ha sido revestida de carácter permanente.

(...)

La Corte Suprema de Justicia llamó la atención, en su oportunidad (Sentencia No. 12 del 26 de febrero de 1987), acerca de que, por virtud de la medida excepcional adoptada mediante el artículo 1º del Decreto Legislativo 3667 de 1986 -cuya constitucionalidad se juzgó entonces bajo la perspectiva de la precariedad propia del Es-

tado de Sitio y hoy se mira como disposición de carácter permanente-, quedaba "...suspendida la facultad del Consejo Nacional de Estupefacientes, para ejercitarse **transitoriamente** por los comandantes de unidades operativas, bases aéreas y navales, quienes por las funciones de control y vigilancia directa que ejercen en sus respectivas áreas asegura la eficacia inmediata de la medida", resaltando que se trataba de una medida precautelativa de carácter policivo "**...para remediar o evitar alteraciones del orden público...**". (Se subraya).

Siendo ese el sentido de la facultad, nada justifica su adopción como norma legal llamada a regir de modo permanente..."

La Corte Constitucional asumirá, entonces, cuando a ello haya lugar por la presentación de demandas ciudadanas que recaigan en concreto sobre determinados artículos, el estudio de cada una de las disposiciones que integran la Ley 104 de 1993, teniendo en cuenta que rigen para un período no gobernado por la excepcionalidad y transitoriedad propia del Estado de Conmoción Interior y que, por lo tanto, pese a su carácter transitorio -dos (2) años, según el artículo 134- se aplican, ya no bajo la perspectiva de una perturbación del orden público que se hace preciso conjurar de manera inmediata, sino en tiempo de normalidad institucional.

Por ello, aunque algunas de las normas incorporadas al texto de la Ley 104 de 1993 fueron declaradas exequibles por la Corte, como pertenecientes a decretos legislativos dictados con invocación del Estado de Conmoción Interior, no se configura respecto de ellas la cosa juzgada constitucional, pues dado el cambio de circunstancias y el diferente papel que las mismas normas juegan, según que se las haya hecho valer en tiempo de crisis o se las aplique con vocación de permanencia, el objeto del examen confiado a esta Corporación en uno y otro caso es diferente.

Conclúyese, entonces, que cada uno de los artículos de dicha Ley, considerado individualmente, puede ser objeto de acciones de inconstitucionalidad incoadas por cualquier ciudadano en ejercicio del derecho consagrado en los artículos 40, numeral 6º, y 241, numeral 4º, de la Constitución Política, salvo en los casos en que ya esta Corte ha declarado su constitucionalidad o inconstitucionalidad en fallos que han hecho tránsito a cosa juzgada absoluta.

La Corte, en esta oportunidad, no entrará a confrontar la constitucionalidad de cada uno de los preceptos que integran la Ley, por cuanto los actores no han formulado cargos específicos, sino que han dirigido su demanda contra el Estatuto, considerado integralmente.

Se declarará la exequibilidad de la Ley 104 de 1993, por los aspectos demandados.

DECISION

Con fundamento en las consideraciones expuestas, la Corte Constitucional de la República de Colombia, oído el concepto del Ministerio Público y cumplidos los trámites que establece el Decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- En cuanto a los artículos 94, 96 y 97 de la Ley 104 de 1993 “Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones”, ESTESE A LO RESUELTO por la Corte en Sentencia C-425 del 29 de septiembre de 1994.

Segundo.- En lo referente al artículo 95 de la misma Ley, ESTESE A LO RESUELTO por la Corte en Sentencia número C-562 del 6 de diciembre de 1994.

Tercero.- En lo que respecta a los artículos 17, 98, 99, 100 y 101 de la misma Ley, ESTESE A LO RESUELTO por la Corte en la Sentencia C-055 del 16 de febrero de 1995.

Cuarto.- Decláranse EXEQUIBLES los demás artículos de la Ley 104 de 1993, “Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones”, únicamente en cuanto, al expedirla, el Congreso no invadió la órbita de competencia del Presidente de la República en el manejo del orden público.

C-283/95

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

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO, Presidente

JORGE ARANGO MEJIA, Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL, Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ, Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA, Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, Magistrado

FABIO MORON DIAZ, Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA, Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO, Secretaria General

**SENTENCIA SOBRE
OBJECIONES
PRESIDENCIALES 1995
(Junio)**

SENTENCIA No. C-268

de junio 22 de 1995

OBJECIONES PRESIDENCIALES-Examen formal / OBJECIONES PRESIDENCIALES - Trámite en el Congreso / PROYECTO DE LEY - Vicio de procedimiento subsanable

Según lo establecido en el artículo 161 de la Constitución, han debido conformarse sendas comisiones accidentales para que conjuntamente preparen el texto unificado, y lo sometieran a decisión final en sesión plenaria de cada cámara. Como acertadamente lo señala la vista fiscal, la divergencia entre los artículos votados por las cámaras, amerita la integración de las comisiones accidentales. Desde el punto de vista formal, por tratarse de un vicio de procedimiento subsanable, la Corte, de conformidad con lo previsto en el Parágrafo del artículo 241 superior, devolverá el proyecto de ley al señor presidente del Congreso de la República para que esa Corporación enmiende la omisión descrita, de acuerdo con los postulados contenidos en la Carta Política.

Ref.: Expediente O.P. 005

Objeciones Presidenciales al Proyecto de Ley No. 75 de 1994 del Senado de la República y 208 1993 de la Cámara de Representantes "*Por la cual se modifican parcialmente las Leyes Nos. 66 de 1982 y 77 de 1985*".

Magistrado Ponente: Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA.

Santafé de Bogotá D.C., veintidós (22) de junio de mil novecientos noventa y cinco (1995).

I. ANTECEDENTES

Mediante oficio de fecha veinticuatro (24) de mayo de 1995, el presidente del Senado de la República, envió a la Corte Constitucional el pro-

yecto de Ley No. 75 de 1994 del Senado de la República y 208 de 1993 de la Cámara de Representantes, "*por la cual se modifican parcialmente las Leyes Nos. 66 de 1982 y 77 de 1985*", el cual fue remitido por el presidente de la Cámara de Representantes, mediante oficio No. 417 del once (11) de noviembre de 1994 para la sanción ejecutiva y devuelto a esa célula legislativa con objeciones por vicios de constitucionalidad, tanto en su contenido como en su forma, según oficio del veinticinco (25) de noviembre de 1994, de la Presidencia de la República.

El proyecto en mención fue objeto de estudio por parte del Congreso de la República y fue así como se sometió al trámite de rigor en ambas Cámaras:

- El día ocho (8) de julio de 1994 fue debatido y aprobado el proyecto de ley en la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes.

- El día treinta (30) de agosto de 1994 fue debatido y aprobado el proyecto de ley en la plenaria de la Cámara de Representantes.

- El día doce (12) de octubre de 1994 fue debatido y aprobado el proyecto de ley en la Comisión Tercera del Senado de la República.

- El día ocho (8) de noviembre de 1994 fue debatido y aprobado el proyecto de ley en la plenaria del Senado de la República.

Las mesas directivas del Senado de la República y Cámara de Representantes, ante la tacha de inconstitucionalidad del proyecto de ley por parte del Presidente de la República, nombraron sendas comisiones accidentales para que rindieran concepto sobre la misma, y en informes aprobados en las plenarios del Senado y de la Cámara, respectivamente, insisten en la constitucionalidad del proyecto de ley citado. Por ello y de conformidad con el inciso tercero del artículo 167 de la Constitución Política, el presidente del Senado de la República lo envió a esta Corte para que decida sobre su exequibilidad.

II. PROYECTO OBJETADO POR INCONSTITUCIONAL

El texto del proyecto de ley objetado por inconstitucional es el siguiente:

"EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA :

"Artículo primero: *El recaudo de la estampilla de que tratan las Leyes 66 de 1982 y 77 de 1985, se efectuará hasta la terminación completa de la CIUADDELA UNIVERSITARIA Y LA FACULTAD DE MEDICINA DE LA UNIVERSIDAD DEL TOLIMA.*

"Artículo segundo: *Los establecimientos públicos del orden nacional, con excepción de los educativos, recaudarán la estampilla PRO FACULTAD DE MEDICINA Y CIUADDELA UNIVERSITARIA en las operaciones que lleven a cabo dentro de la jurisdicción del Departamento del Tolima.*

"Artículo tercero: *esta ley rige a partir de la fecha de su promulgación."*

El Presidente del Honorable Senado de la República,
JUAN GUILLERMO ANGEL MEJIA

El Secretario General del Honorable Senado de la República,
PEDRO PUMAREJO VEGA

El Presidente de la Honorable Cámara de Representantes,
ALVARO BENEDETTI VARGAS

El Secretario General de la Honorable Cámara de Representantes,
DIEGO VIVAS TAFUR".

III. OBJECION PRESIDENCIAL

Mediante oficio de veinticinco (25) de noviembre de 1994, firmado por el señor Presidente de la República, doctor Ernesto Samper Pizano, dirigido al doctor Alvaro Benedetti Vargas, presidente de la Cámara de Representantes, se devolvió sin la sanción ejecutiva, por razones de inconstitucionalidad, el proyecto de Ley No. 74 de 1994 Senado y 208 de 1993 Cámara *"por la cual la se modifican parcialmente las Leyes Nos, 66 de 1982 y 77 de 1985"*.

La objeción presidencial se fundamenta en los argumentos que a continuación se resumen:

1. Inconstitucionalidad formal del proyecto

Manifiesta el señor presidente de la República que del análisis de los antecedentes legislativos del proyecto, se evidencia que no se cumplió el trámite ordenado por el artículo 161 de la Constitución Política y 186 y subsiguientes de la Ley 5a. de 1992. “En los antecedentes legislativos del proyecto remitidos a la Presidencia de la República, -anota el primer mandatario- se puede observar la ausencia del informe que debió presentar la comisión accidental cuya convocatoria era necesaria para que se diera el trámite legal. Era necesaria la integración de dicha comisión dado que de acuerdo con los documentos que integran los antecedentes, el trámite del proyecto estuvo caracterizado por constantes modificaciones en el texto. En efecto, en el transcurso de las deliberaciones en las comisiones y plenarios de cada una de las cámaras se aprueban artículos diversos.”

2. Inconstitucionalidad material del proyecto de ley

Afirma el señor presidente de la República que el proyecto de Ley 75 de 1994 Senado y 208 de 1993 Cámara resulta violatorio del numeral 20 del artículo 189 de la Carta Política que prevé lo siguiente:

“Artículo 189. Corresponde al Presidente de la República como Jefe Supremo de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:

“ ... ”

“ 20. Velar por la estricta recaudación y administración de las rentas y caudales públicos y decretar su inversión de acuerdo con las leyes.”

Dice el señor presidente que “el proyecto de ley que con este escrito se objeta, en ningún momento está creando una obligación impositiva, tasa o contribución; simplemente busca organizar el sistema de recaudo del producto de la estampilla Pro-Facultad de Medicina y Ciudadela Universitaria de la Universidad del Tolima. Esta es la razón por la cual el

Gobierno considera que la disposición aplicable es la arriba transcrita; es decir, quien tiene la tarea constitucional del recaudo de las rentas y caudales públicos (al decir del constituyente de 1991) es la cabeza del ejecutivo nacional.”

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

1. Del Senado

La Comisión Conciliadora designada por la mesa directiva del Senado de la República, rindió informe sobre las objeciones del Gobierno Nacional al proyecto de Ley No 75 de 1994 Senado y 208 de 1993 Cámara, en el que se concluye que se debe declarar fundada la objeción presidencial por vicios de forma, e infundada la objeción presidencial por vicios de fondo.

En dicho informe se afirma que “revisado el expediente de formación del Proyecto de Ley objetado, se observa que efectivamente existe discrepancia entre los textos aprobados por cada una de las Cámaras en segundo debate. Así, según constancia suscrita por el Secretario General de la Cámara de Representantes Dr. Diego Vivas Tafur, el texto definitivo aprobado en segundo debate en Plenaria de esa Corporación el día 30 de agosto de 1994 reza:

‘Artículo 1o. El producto de la estampilla Pro-Ciudadela Universitaria y Facultad de Medicina de la Universidad del Tolima se destinará a la Ciudadela Universitaria de la Universidad del Tolima.

‘Artículo 2o. Los establecimientos públicos del orden nacional con excepción de los educativos recaudarán la estampilla “Profacultad de Medicina y Ciudadela Universitaria” en las operaciones que lleven a cabo dentro de la jurisdicción del Departamento del Tolima.

‘Artículo 3o. Esta ley rige a partir de la fecha de su promulgación.’

“En cambio luego del proceso de deliberación, el Senado de la República aprobó finalmente el siguiente texto del artículo 1o.:

‘El recaudo de la estampilla de que tratan las Leyes 66 de 1982 y 77 de 1985 se efectuará hasta la terminación completa de la CIUDA-

DELA UNIVERSITARIA Y FACULTAD DE MEDICINA DE LA UNIVERSIDAD DEL TOLIMA¹."

De lo anterior concluye el informe en comento que en la sesión plenaria del Senado de la República de fecha 8 de noviembre de 1994, se aprobó un texto diferente al aprobado en la plenaria de la Cámara de Representantes; igualmente se manifiesta que dentro de los antecedentes legislativos no aparece constancia alguna de la correspondiente Comisión de mediación ni de la aprobación en un nuevo debate en las plenarios de cada célula legislativa.

En cuanto a la objeción por inconstitucionalidad por vicios de fondo, el informe sostiene que no debe acogerse el argumento del Presidente de la República, ya que la función de recaudar las rentas públicas es diferente a la obligación de velar por su oportuno recaudo; "por tanto, no resulta plausible reclamar para el Presidente de la República la potestad exclusiva de llevar a cabo la recaudación y posterior inversión de ese tributo descentralizado. Una vez creado el gravamen impositivo por la Asamblea Departamental, tanto la recaudación como la inversión del mismo pueden ser actividades confiadas a organismos nacionales o departamentales que lleven a cabo operaciones en el territorio de ése Departamento según lo estipula la ley."

El informe de la Comisión Conciliadora de las objeciones designada por la mesa directiva del Senado de la República fue aprobado en la sesión plenaria del día 23 de marzo de 1995.

1. De la Cámara de Representantes

La Comisión Conciliadora designada por la mesa directiva de la Cámara de Representantes, rindió informe sobre las objeciones del Gobierno Nacional al proyecto de Ley No 75 de 1994 Senado y 208 de 1993 Cámara, en el que se concluye que se deben declararse fundada la objeción presidencial por vicios de forma, e infundada la objeción presidencial por vicios de fondo, con fundamento en los mismos argumentos expuestos por la Comisión Conciliadora del Senado de la República.

En el informe de la Comisión Conciliadora de la Cámara de Representantes se agrega que "lo que pretende el proyecto que ha sido objetado, es modificar la destinación y poner limite en el tiempo a la recaudación de los recursos provenientes de la estampilla de que tratan el artículo 1o.

de la Ley 66 de 1982 y el artículo 10 de la Ley 77 de 1985, con el propósito de que el recaudo de la estampilla se efectúe hasta la terminación completa de la Facultad de Medicina y de la Ciudadela Universitaria de la Universidad del Tolima. De ninguna manera -dice el informe- con la aprobación del proyecto, el Congreso estaría ejerciendo funciones propias del Presidente de la República como es la de velar por la estricta recaudación y administración de las rentas y caudales públicos y decretar su inversión de acuerdo con la ley.”

El informe fue aprobado por la plenaria de la Cámara de representantes en sesión celebrada el día 28 de marzo de 1995.

V. CONCEPTO DEL MINISTERIO PUBLICO

En la oportunidad legal, el señor procurador general de la Nación se pronunció sobre las objeciones presidenciales formuladas al proyecto de ley *sub-exámíne* y solicitó a esta Corporación que se declare la inexecutablez de dicho proyecto, de acuerdo con los argumentos que se enuncian a continuación:

En primer lugar afirma el jefe del Ministerio Público que las objeciones presentadas por el presidente de la República fueron formuladas dentro del término previsto en el artículo 166 de la Constitución Política, ya que recibió el proyecto de ley el día 17 de noviembre de 1994, y lo devolvió al Congreso el día 25 de noviembre de ese año, teniendo en cuenta que dicho proyecto consta de tres artículos.

En cuanto al trámite surtido en el Congreso de la República, considera que es ajustado a lo previsto en el artículo 167 de la Carta Política, “por cuanto el proyecto regresó a las Cámaras y allí se le dio el debate exigido, el cual concluyó con la declaratoria de ser parcialmente infundadas las objeciones presidenciales.”

Al abordar el análisis de las objeciones, afirma que el texto definitivo aprobado en una y otra Cámara es diferente, razón por la cual se han debido integrar sendas comisiones accidentales que, de manera conjunta, prepararan el texto que se debería someter a las respectivas plenarias.

En cuanto a la objeción presidencial por razones de fondo, estima que el proyecto de ley asigna a los establecimientos públicos la función del recaudo de los dineros provenientes de la estampilla en el departamento

del Tolima, "circunstancia frente a la cual ha considerado la Corte Constitucional, en circunstancias análogas, que se vulnera el numeral 20 del artículo 189 del Estatuto Superior, ya que se entiende que tal función se inscribe dentro de la atribución propia del Presidente de la República, de velar por el estricto recaudo y administración de los caudales y rentas públicas."

Así, sostiene que, mediante sentencia C-337 de 1993, la Corte Constitucional declaró inexecutable el artículo 99 de la Ley 21 de 1992, cuyo tenor literal era el siguiente:

"Artículo 99. Los institutos y entidades del orden nacional, recaudarán obligatoriamente la estampilla 'Pro-Facultad de Medicina y Ciudadela Universitaria', según la Ley 66 de 1982, Ley 77 de 1985 y Ley 50 de 1989, en el Departamento del Tolima..."

"De acuerdo con lo anterior -concluye el señor procurador-, es de considerar que habiéndose declarado la inexecutable de la norma, operó respecto de ella el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, por lo cual, mediante la reproducción de su sentido material en el Proyecto de Ley en cuestión, se vulnera la prohibición contenida en el inciso segundo del canon 243 de la Carta Política, toda vez que subsisten aún las disposiciones que sirvieron para la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución."

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. La Competencia

Esta Corporación es competente para conocer de las objeciones presidenciales hechas al proyecto de Ley No. 75 de 1994 Senado y 208 de 1993 Cámara por inconstitucional, de conformidad con los artículos 167 y 241-8 de la Constitución Nacional .

2. Término

El artículo 166 de la Carta, señala que el Gobierno dispone del término de seis (6) días para devolver con objeciones cualquier proyecto, cuando no conste de más de veinte artículos. Para efectos de este artículo debe entenderse que se trata de días hábiles. El proyecto *sub lite* consta

de tres artículos; y el Gobierno lo recibió el 17 de noviembre de 1994 y lo devolvió el 25 de noviembre del mismo año, luego el ejecutivo actuó dentro del término establecido por la norma superior.

3. Trámite

La Comisión Conciliadora designada por la Mesa Directiva del Senado de la República presentó un informe sobre las objeciones hechas por el Gobierno al proyecto de ley y dicho informe fue aprobado en sesión plenaria del 23 de mayo de 1995. El 28 de marzo del año en curso se aprobó el informe de la Comisión Accidental de la Cámara de Representantes, con salvamento de voto de las honorables representantes María Paulina Espinosa de López y Martha Isabel Luna Morales.

Ahora bien, el artículo 167 de la Constitución Política, para el evento establece:

“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.

“Exceptúase el caso en que el proyecto fuere objetado por inconstitucional.

“En tal evento, 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 su 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”.

Como el proyecto regresó a las cámaras y allí se surtió el debate exigido, con la decisión de insistir en su tenor y declarar infundadas parcialmente las objeciones del gobierno, el Congreso se ajustó al trámite del artículo 167 transcrito.

4. Examen desde el punto de vista formal del proyecto sub-lite

El artículo 161 de la Constitución Política, señala:

“Cuando sugieren discrepancias en las cámaras respecto de un proyecto, ambas integrarán comisiones accidentales que, reunidas conjuntamente, prepararán el texto que será sometido a decisión final en sesión plenaria de cada cámara. Si después de la repetición del segundo debate persisten las diferencias, se considerará negado el proyecto”.

Con respecto al artículo 1o. del proyecto, hubo una evidente discrepancia entre los textos aprobados por cada una de las cámaras. En efecto, la del texto aprobado por la Cámara de Representantes, señala:

“Artículo 1. El producto de la estampilla Pro-Ciudadela Universitaria y facultad de Medicina de la Universidad del Tolima se destinará a la Ciudadela Universitaria de la Universidad del Tolima”

Por su parte, el texto aprobado por el Senado, estipula:

“Artículo 1. El recaudo de la estampilla de que tratan las Leyes 66 de 1982 y 77 de 1985, se efectuará hasta la terminación completa de la Ciudadela Universitaria y la Facultad de Medicina de la Universidad del Tolima”

En vista de lo anterior y según lo establecido en el artículo 161 de la Constitución, han debido conformarse sendas comisiones accidentales para que conjuntamente preparen el texto unificado, y lo sometieran a decisión final en sesión plenaria de cada cámara. Como acertadamente lo señala la vista fiscal, la divergencia entre los artículos votados por las cámaras, amerita la integración de las comisiones accidentales, en concordancia con lo prescrito en la Carta y en el inciso tercero del artículo 186 de la Ley 5a. de 1992, que establece el reglamento del Congreso. Este procedimiento no se llevó a cabo, como lo reconocen las dos Corporaciones.

Con base en lo expuesto, por encontrarse fundada la objeción presidencial, sobre el proyecto de Ley No. 75 de 1994 del Senado de la República y 208 de 1993 de la Cámara de Representantes, "*por la cual se modifican parcialmente las Leyes Nos. 66 de 1982 y 77 de 1985*", desde el punto de vista formal, por tratarse de un vicio de procedimiento subsanable, la Corte, de conformidad con lo previsto en el Parágrafo del artículo 241 superior, devolverá el proyecto de ley al señor presidente del Congreso de la República para que esa Corporación enmiende la omisión descrita, de acuerdo con los postulados contenidos en la Carta Política.

Por las razones precedentes, hasta tanto el Congreso de la República no cumpla con lo dispuesto en el Parágrafo del artículo 241 de la Constitución, esta Corte, se abstendrá de pronunciarse respecto de las objeciones de fondo planteadas por el señor presidente de la República respecto del proyecto de ley bajo examen.

DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, oído el concepto del señor Procurador General de la Nación y cumplidos los trámites previstos en el Decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- Declarar fundadas las objeciones presidenciales al proyecto de Ley No. 75 de 1994 del Senado y 208 de 1993 de la Cámara de Representantes, desde el punto de vista formal.

Segundo.- En cumplimiento de lo dispuesto en el Parágrafo del artículo 241 de la Constitución Política, devolver al señor presidente del Congreso de la República el proyecto de Ley No. 75 de 1994 del Senado y 208 de 1993 de la Cámara de Representantes, para lo de su competencia, por tratarse de un vicio de procedimiento subsanable, según lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

Tercero.- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 45 del Decreto No. 2067 de 1991, fijar el término de treinta (30) días, contados a partir del próximo 20 de julio, para que el Congreso de la República subsane el vicio observado, hecho lo cual se enviará inmediatamente el proyecto a

C-268/95

la Corte, para que ésta proceda a decidir sobre la exequibilidad del mismo.

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

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO, Presidente

JORGE ARANGO MEJIA, Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL, Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ, Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA, Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, Magistrado

FABIO MORON DIAZ, Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA, Magistrado Ponente

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO, Secretaria General

INDICE DE NORMAS DECLARADAS EXEQUIBLES

Junio 1995

1980

Decreto 100 de 1980, artículos 14, 15 numeral 2o. y 16 inciso final. Sentencia C-264 de junio 22 de 1995. Magistrado Ponente: Dr. Fabio Morón Díaz. Exp. D-799. Actor: Guillermo Vélez Calle..... 304

1981

Ley 23 de 1981, artículos 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81 y 82. Sentencia C-259 de junio 15 de 1995. Magistrado Ponente: Dr. Hernando Herrera Vergara. Exp. D-782. Actor: Eduardo Henao Hoyos..... 222

1991

Decreto 2700 de 1991, artículos 533 salvo la expresión "por adopción" que se declara INEXEQUIBLE y 534. Sentencia C-264 de junio 22 de 1995. Magistrado Ponente: Dr. Fabio Morón Díaz. Exp. D-799. Actor: Guillermo Vélez Calle..... 304

Ley 6a. de 1991, artículos 2o. salvo los siguientes apartes que se declaren INEXEQUIBLES: a) la expresión "colombiano de nacimiento o nacionalizado", que aparece en el literal a); y, b) la palabra "nacionalizado" que aparece en el literal c) del mismo artículo 2o, 3o, 4o, 10, 11, 12 y 15. Sentencia C-280 de junio 29 de 1995. Magistrado Ponente: Dr. Jorge Arango Mejía. Exp. D-717. Actor: Alfonso Miranda Londoño..... 399

1993

Ley 100 de 1993, artículo 157. Sentencia C-282 de junio 29 de 1995. Magistrado Ponente: Dr. Carlos Gaviria Díaz. Exp. D-692. Actores: Gabriel Muyuy Jacanmejy y Otro.....	450
Ley 104 de 1993. Sentencia C-283 de junio 29 de 1995. Magistrado Ponente: Dr. José Gregorio Hernández Galindo. Exp. D-750. Actores: Alfredo Vásquez Carrizosa y Otro.....	480
Ley 89 de 1993. artículos 1, 2 inciso primero y párrafo 2o., 6o. literal a). Sentencia C-253 de junio 07 de 1995. Magistrado Ponente: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz. Exp. D-687 (acumulados). Actores: Fernando Peláez Arango y otro.....	165
Ley 99 de 1993, artículo 113 párrafo 1o. Sentencia C-262 de junio 20 de 1995. Magistrado Ponente: Dr. Fabio Morón Díaz. Exp. D-724. Actor: Marcel Silva Romero.....	254

1994

Ley 119 de 1994. Sentencia C-266 de junio 22 de 1995. Magistrado Ponente: Dr. Hernando Herrera Vergara. Exp. D-720. Actora: Olivia Hernández Andrade.....	340
Ley 144 de 1994, artículos 1o. salvo las expresiones “en pleno”, así como “... y la ley, en especial la Ley 5a. de 1992 en sus artículos 292 y 298”, contenidas en su texto, y la totalidad de su párrafo, que se declaran INEXEQUIBLES, 2, 3o. excepto las expresiones “.. en pleno dentro de los dos (2) días siguientes a la decisión adoptada por dicha Cámara”, las cuales se declaran INEXEQUIBLES, 4o. excepto la palabra “común”, que se declara INEXEQUIBLE, 6, 7, 8, 9, 10, 11 y 12 salvo las palabras “en pleno”, que en ambos casos se declaran INEXEQUIBLES, 13, 14, 15, 16, 17 salvo el literal c) que se declara INEXEQUIBLE, 18 y 19. Sentencia C-247 de junio 01 de 1995. Magistrado Ponente: Dr. José Gregorio Hernández Galindo. Exp. D-714. Actor: Luis Guillermo Nieto Roa.....	103
Ley 119 de 1994, artículo 10, numeral 9o. literal f). Sentencia C-254 de junio 07 de 1995. Magistrado Ponente: Dr. Fabio Morón Díaz. Exp. D-709. Actor: José Antonio Galán Gómez.....	192
Decreto 1275 de 1994, artículos 1o., 11, 22, 23 y 31. Sentencia C-262 de junio 20 de 1995. Magistrado Ponente: Dr. Fabio Morón Díaz. Exp. D-724. Actor: Marcel Silva Romero.....	254
Decreto 1279 de 1994, artículo 38. Sentencia C-265 de junio 22 de 1995. Magistrado Ponente: Dr. Antonio Barrera Carbonell. Exp. D-739. Actor: José Gerardo Díaz Aniza.....	326

INDICE DE NORMAS DECLARADAS INEXEQUIBLES

Junio 1995

1991

Decreto 2700 de 1991, artículo 533 la expresión "por adopción". Sentencia C-264 de junio 22 de 1995. Magistrado Ponente: Dr. Fabio Morón Díaz. Exp. D-799. Actor: Guillermo Vélez Calle..... 304

Ley 6a. de 1991. artículo 2o, la expresiones "colombiano de nacimiento o nacionalizado", que aparece en el literal a); y, la palabra "nacionalizado" que aparece en el literal c) del mismo artículo 2o. Sentencia C-280 de junio 29 de 1995. Magistrado Ponente: Dr. Jorge Arango Mejía. Exp. D-717. Actor: Alfonso Miranda Londoño..... 399

1992

Ley 27 de 1992, artículo 4o. párrafo. Sentencia C-245 de junio 01 de 1995. Magistrado Ponente: Dr. Antonio Barrera Carbonell. Exp. D-708. Actor: Andrés Enrique Navia..... 51

1993

Ley 100 de 1993, artículo 248 numeral 5o. Sentencia C-255 de junio 07 de 1995. Magistrado Ponente: Dr. Jorge Arango Mejía. Exp. D-788. Actor: Luis Alberto Cáceres..... 206

Ley 101 de 1993, artículo 98 numeral 3o. Sentencia C-246 de junio 01 de 1995. Magistrado Ponente: Dr. José Gregorio Hernández Galindo. Exp. D-792. Actor: Luis Fernando Alvarez Jaramillo..... 75

1994

Ley 115 de 1994, artículo 197 la expresión “ochenta por ciento 80% del”. Sentencia C-252 de junio 07 de 1995. Magistrado Ponente: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz. Exp. D-661. Actor: Francisco Javier Giraldo Gómez.....	149
Ley 136 de 1994, artículo 172 inciso primero la expresión “En ningún caso habrá reelección de los personeros”. Sentencia C-267 de junio 22 de 1995. Magistrado Ponente: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz. Exp. D-760. Actor: José Eurípides Parra Parra.....	385
Ley 144 de 1994, artículo 5o. Sentencia C-247 de junio 01 de 1995. Magistrado Ponente: Dr. José Gregorio Hernández Galindo. Exp. D-714. Actor: Luis Guillermo Nieto Roa.....	103
Decreto 1280 de 1994. Sentencia C-246 de junio 01 de 1995. Magistrado Ponente: Dr. José Gregorio Hernández Galindo. Exp. D-792. Actor: Luis Fernando Alvarez Jaramillo.....	75
Decreto 1298 de 1994, salvo el numeral 1o. del artículo 674. Sentencia C-255 de junio 07 de 1995. Magistrado Ponente: Dr. Jorge Arango Mejía. Exp. D-788. Actor: Luis Alberto Cáceres.....	206

INDICE TEMATICO
(Ordenado Alfabéticamente)

	PROVIDENCIA No.	Págs.
ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD - Incorrecta utilización	(Sentencia C-262/95)	.....258
ADMINISTRACION DE JUSTICIA POR PARTICULARES - Salvamento de voto	(Sentencia C-259/95)	.....250
ADMINISTRACION NACIONAL - Estructura	(Sentencia C-262/95)	.....254
ADMINISTRACION NACIONAL - Modificación de la estructura	(Sentencia C-262/95)	.....256
AGENCIAMIENTO DE DERECHOS CONSTITUCIONALES - Improcedencia	(Sentencia C-262/95)	.....254
AGENTE DEL PROCURADOR	(Sentencia C-245/95)	..... 51
ANESTESIOLOGOS - Ejercicio de la profesión	(Sentencia C-280/95)	.....399
ANESTESIOLOGOS - Plazo para obtener título	(Sentencia C-280/95)	.....400
ANONIMOS	(Sentencia C-247/95)	.....104
AUTONOMIA LEGISLATIVA EN MATERIA TRIBUTARIA	(Sentencia C-246/95)	..... 75
AUTONOMIA LEGISLATIVA EN MATERIA TRIBUTARIA - Salvamento de voto	(Sentencia C-246/95)	..... 97
CARGAS PUBLICAS - Equilibrio en el reparto	(Sentencia C-253/95)	.....167

CODIGO	(Sentencia C-255/95)	.....206
CODIGO DE PROCEDIMIENTO PENAL - Integración	(Sentencia C-259/95)	.....223
COLOMBIANOS POR ADOPCION	(Sentencia C-264/95)	.....304
COLOMBIANOS POR NACIMIENTO	(Sentencia C-264/95)	.....304
COMISION ACCIDENTAL - Funciones	(Sentencia C-282/95)	.....451
COMITE NACIONAL DE EJERCICIO DE ANESTESIOLOGIA	(Sentencia C-280/95)	.....401
CONFLICTO DE COMPETENCIA EN TUTELA - Resolución	(Auto 030/95)	..... 28
CONGRESISTAS - Incompatibilidades	(Sentencia C-247/95)	.....108
CONGRESO - Consecución de la paz pública	(Sentencia C-283/95)	.....481
CONGRESO - Límites	(Sentencia C-267/95)	.....385
CONMOCION INTERIOR	(Sentencia C-283/95)	.....481
CONSEJO DE CIENCIA Y TECNOLOGIA AGROPECUARIA	(Sentencia C-265/95)	.....326
CONTRATO DE APRENDIZAJE - Naturaleza	(Sentencia C-254/95)	.....197
CORPORACIONES AUTONOMAS REGIONALES	(Sentencia C-262/95)	.....257
CORPORACIONES AUTONOMAS REGIONALES - Empleados	(Sentencia C-262/95)	.....259
CORTE CONSTITUCIONAL - Competencia	(Sentencia C-262/95)	.....254
COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL - No se configura	(Sentencia C-283/95)	.....482
CUOTA DE FOMENTO GANADERO	(Sentencia C-253/95)	.....166
CUOTA DE FOMENTO GANADERO - Determinación	(Sentencia C-253/95)	.....165
CUOTA DE FOMENTO GANADERO - Hecho generador	(Sentencia C-253/95)	.....166

CUOTA DE FOMENTO GANADERO - Sujeto pasivo	(Sentencia C-253/95)	.....166
CUOTA DE FOMENTO LECHERO - Sujeto pasivo	(Sentencia C-253/95)	.....166
CVC	(Sentencia C-262/95)	.....257
DEBIDO PROCESO	(Sentencia C-259/95)	.....222
DELEGADO DEL PROCURADOR	(Sentencia C-245/95)	..... 51
DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD - Informalidad	(Sentencia C-282/95)	.....450
DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD - Vicios de forma	(Sentencia C-282/95)	.....450
DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS- Distribución de competencias	(Sentencia C-262/95)	.....255
DERECHO A LA IGUALDAD	(Sentencia C-264/95)	.....304
DERECHO A LA IGUALDAD - Violación	(Sentencia C-267/95)	.....386
DERECHO A LA PAZ	(Sentencia C-283/95)	.....480
DERECHO A LA SALUD DE COMUNIDADES INDIGENAS	(Sentencia C-282/95)	.....451
DERECHO AL EJERCICIO DE CARGOS Y FUNCIONES PUBLICAS - Aclaración de voto	(Sentencia C-267/95)	.....397
DERECHO DE ACCESO A CARGOS PUBLICOS - Aclaración de voto	(Sentencia C-267/95)	.....397
DERECHO DE ACCESO AL DESEMPEÑO DE FUNCIONES - Aclaración de voto	(Sentencia C-267/95)	.....397
DERECHO DE DEFENSA - Violación	(Auto 027/95)	..... 13
DERECHOS DE DEFENSA - Vulneración	(Auto 031/95)	..... 32
DERECHOS DE PARTICIPACION POLITICA -Violación	(Sentencia C-267/95)	.....385
EDUCACION PRIVADA	(Sentencia C-252/95)	.....149
EDUCACION PUBLICA	(Sentencia C-252/95)	.....149

EMPLEADOS PUBLICOS	(Sentencia C-262/95)	.....258
ENTIDAD ADMINISTRATIVA - Reestructuración	(Sentencia C-262/95)	.....257
ENTIDAD DEL ORDEN NACIONAL - Reestructuración	(Sentencia C-262/95)	.....254
ENTIDAD NACIONAL - Reestructuración	(Sentencia C-262/95)	.....258
ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS - Distribución de competencias	(Sentencia C-262/95)	.....255
ESTATUTO ORGANICO DEL SISTEMA DE SALUD	(Sentencia C-255/95)	.....206
ETICA	(Sentencia C-247/95)	.....106
ETICA MEDICA	(Sentencia C-259/95)	.....222
EXEQUATUR - Finalidad	(Sentencia C-264/95)	.....305
EXTRANJEROS - Restricciones laborales	(Sentencia C-280/95)	.....400
FACULTADES EXTRAORDINARIAS	(Sentencia C-255/95)	.....206
FACULTADES EXTRAORDINARIAS	(Sentencia C-265/95)	.....327
FACULTADES EXTRAORDINARIAS EN MATERIA TRIBUTARIA - Salvamento de voto	(Sentencia C-246/95)	..... 97
FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA DEFINIR REGIMEN LABORAL	(Sentencia C-262/95)	.....257
FACULTADES EXTRAORDINARIAS - Límites	(Sentencia C-265/95)	.....326
FUNCIONARIOS DE PERIODO	(Sentencia C-245/95)	..... 53
FUNCIONARIOS DE PERIODO - Salva mento de voto	(Sentencia C-245/95)	..... 71
GOBIERNO	(Sentencia C-265/95)	.....327
IMPUESTO AL TABACO	(Sentencia C-246/95)	..... 76
IMPUESTO DE DEGÜELLO	(Sentencia C-253/95)	.....166
IMPUESTO - Eliminación	(Sentencia C-246/95)	..... 75

IMPUESTO - Eliminación -Salvamento de voto	(Sentencia C-246/95)	..... 97
INICIATIVA GUBERNAMENTAL- Reestructuración del proyecto Salvamento de voto	(Sentencia C-266/95)	.....376
INICIATIVA GUBERNATIVA - Salvamento de voto	(Sentencia C-266/95)	.....376
INICIATIVA LEGISLATIVA	(Sentencia C-266/95)	.....340
INICIATIVA POPULAR	(Sentencia C-266/95)	.....340
INICIATIVA POPULAR - Salvamento de voto	(Sentencia C-266/95)	.....377
INICIATIVA POPULAR - Improcedencia - Salvamento de voto	(Sentencia C-266/95)	.....376
INTERPRETACION CONSTITUCIONAL - Corrección funcional	(Sentencia C-262/95)	.....257
INTERPRETACION SISTEMATICA	(Sentencia C-245/95)	..... 52
LEGISLACION PERMANENTE	(Sentencia C-283/95)	.....482
LEGITIMACION POR ACTIVA EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD	(Sentencia C-262/95)	.....254
LEY DE AUTORIZACIONES	(Sentencia C-262/95)	.....255
LEY DE REESTRUCTURACION - Norma que requiere iniciativa gubernamental - Salvamento de voto	(Sentencia C-266/95)	.....376
LEY DE SEGURIDAD SOCIAL	(Sentencia C-282/95)	.....451
LEY ESTATUTARIA EN REGIMEN LABORAL-Improcedencia	(Sentencia C-262/95)	.....258
LEY ESTATUTARIA SOBRE DERECHOS FUNDAMENTALES	(Sentencia C-247/95)	.....103
LEY MARCO	(Sentencia C-262/95)	.....256
LEY ORGANICA - Improcedencia	(Sentencia C-253/95)	.....165
LEY - Unidad de materia	(Sentencia C-245/95)	..... 52

LIBERTAD CONTRACTUAL - Límites	(Sentencia C-254/95)	.....192
LIBERTAD DE EMPRESA - Límites	(Sentencia C-252/95)	.....149
LIBERTAD DE GESTION - Límites	(Sentencia C-252/95)	.....149
MEDICO - Revalidación del título	(Sentencia C-280/95)	.....400
MENSAJE DE URGENCIA - Salvamento de voto	(Sentencia C-266/95)	.....377
MINISTERIO DE AGRICULTURA - Funciones integradoras	(Sentencia C-265/95)	.....326
MINISTERIO DE AGRICULTURA - Reestructuración	(Sentencia C-265/95)	.....327
MINISTERIO PUBLICO - Naturaleza	(Sentencia C-245/95)	..... 51
MINISTERIOS - Distribución de competencias	(Sentencia C-262/95)	.....255
NORMA DEMANDADA - Modificaciones en el Congreso	(Sentencia C-282/95)	.....451
NORMA DEROGADA	(Sentencia C-281/95)	.....433
NORMAS CONSTITUCIONALES - Compilación - Salvamento de voto	(Sentencia C-255/95)	.....218
NORMAS LEGALES - Compilación - Salvamento de voto	(Sentencia C-255/95)	.....218
NORMAS - Ubicación en un cuerpo normativo - Salvamento de voto	(Sentencia C-255/95)	.....218
NOTIFICACION - Formas de hacerla	(Auto 027/95)	..... 13
NULIDAD POR FALTA DE NOTIFICACION	(Auto 027/95)	..... 13
NULIDAD POR FALTA DE NOTIFICACION	(Auto 031/95)	..... 32
OBJECIONES PRESIDENCIALES - Salvamento de voto-	(Sentencia C-266/95)	.....377
OBJECIONES PRESIDENCIALES - Examen formal	(Sentencia C-268/95)	.....549
OBJECIONES PRESIDENCIALES - Trámite en el Congreso	(Sentencia C-268/95)	.....549

OMISION LEGISLATIVA	(Sentencia C-247/95)	.....107
ORDEN PUBLICO - Manejo	(Sentencia C-283/95)	.....480
PERDIDA DE INVESTIDURA DE CONGRESISTAS - Audiencia Pública	(Sentencia C-247/95)	.....106
PERDIDA DE INVESTIDURA DE CONGRESISTAS - Causales taxativas	(Sentencia C-247/95)	.....104
PERDIDA DE INVESTIDURA DE CONGRESISTAS - Competencia de la Sala Contencioso Administrativa del Consejo de Estado	(Sentencia C-247/95)	.....104
PERDIDA DE INVESTIDURA DE CONGRESISTAS - Efectos de decisión inhibitoria	(Sentencia C-247/95)	.....107
PERDIDA DE INVESTIDURA DE CONGRESISTAS - Improcedencia de sentencia penal condenatoria previa	(Sentencia C-247/95)	.....105
PERDIDA DE INVESTIDURA DE CONGRESISTAS - Naturaleza	(Sentencia C-247/95)	.....104
PERDIDA DE INVESTIDURA DE CONGRESISTAS - Naturaleza de las normas	(Sentencia C-247/95)	.....106
PERDIDA DE INVESTIDURA DE CONGRESISTAS - Reparto en el Consejo de Estado	(Sentencia C-247/95)	.....106
PERDIDA DE INVESTIDURA DE CONGRESISTAS - Requisitos que debe reunir la petición	(Sentencia C-247/95)	.....104
PERDIDA DE INVESTIDURA DE CONGRESISTAS - Solicitud por ciudadano común	(Sentencia C-247/95)	.....105
PERSONAL DOCENTE PRIVADO - Diferencia Salarial	(Sentencia C-252/95)	.....151
PERSONAL DOCENTE PUBLICO - Diferencia salarial	(Sentencia C-252/95)	.....151
PERSONERO - Prohibición de reelección - Aclaración de voto	(Sentencia C-267/95)	.....397

PERSONERO - Prohibición de reelección	(Sentencia C-267/95)	.....385
PLURALIDAD DE PROCESOS	(Sentencia C-264/95)	.....305
PRESIDENTE DE LA REPUBLICA - Competencias administrativas	(Sentencia C-262/95)	.....256
PRESIDENTE DE LA REPUBLICA - Control del orden público	(Sentencia C-283/95)	.....481
PRESIDENTE DE LA REPUBLICA - Facultades para distribuir competencias	(Sentencia C-262/95)	.....255
PRINCIPIO DE COLABORACION ARMONICA	(Sentencia C-283/95)	.....482
PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA	(Sentencia C-253/95)	.....167
PRINCIPIO DE EXTRATERRITORIALIDAD DE LA LEY PENAL	(Sentencia C-264/95)	.....304
PRINCIPIO NON BIS IN IDEM	(Sentencia C-259/95)	.....223
PRINCIPIO NON BIS IN IDEM	(Sentencia C-264/95)	.....305
PROCESO DISCIPLINARIO	(Sentencia C-259/95)	.....223
PROCESO DISCIPLINARIO ETICO-MEDICO	(Sentencia C-259/95)	.....222
PROCESO DISCIPLINARIO - Conducta típica -Aclaración de voto	(Sentencia C-259/95)	.....248
PROCURADOR GENERAL DE LA NACION - Facultad de libre nombramiento y remoción	(Sentencia C-245/95)	..... 52
PROCURADORES DELEGADOS - Periodo	(Sentencia C-245/95)	..... 52
PROCURADORES DELEGADOS - Período - Salvamento de voto	(Sentencia C-245/95)	..... 71
PROHIBICION ABSOLUTA- Inconstitucionalidad	(Sentencia C-267/95)	.....386
PROYECTO DE LEY - Coadyuvancia del Gobierno	(Sentencia C-266/95)	.....340
PROYECTO DE LEY - Coadyuvancia del Gobierno - Salvamento de voto	(Sentencia C-266/95)	.....376

PROYECTO DE LEY - Vicio de procedimiento subsanable	(Sentencia C-268/95)	.....549
PROYECTO DE LEY - Término del debate	(Auto 029/95)	..... 21
PROYECTO DE LEY - Vicio subsanable	(Auto 029/95)	..... 21
RECURSO DE REPOSICION - Improcedencia contra auto de selección	(Auto 032/95)	..... 39
RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISION CONTRA SENTENCIA DE PERDIDA DE INVESTIDURA - Causales	(Sentencia C-247/95)	.....107
RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISION CONTRA SENTENCIA DE PERDIDA DE INVESTIDURA - Juez Competente	(Sentencia C-247/95)	.....107
RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISION CONTRA SENTENCIAS DE PERDIDA DE INVESTIDURA-Término para interponerlo - Aclaración de voto	(Sentencia C-247/95)	.....148
RECURSOS PARAFISCALES	(Sentencia C-253/95)	.....167
REELECCION - Prohibición	(Sentencia C-267/95)	.....385
REGIMEN LABORAL - Cambio	(Sentencia C-262/95)	.....258
RELACION LABORAL - Terminación	(Sentencia C-262/95)	.....259
RESERVA CONSTITUCIONAL	(Sentencia C-246/95)	..... 76
RESERVA DE LEY ESTATUTARIA	(Sentencia C-247/95)	.....103
SALARIO MINIMO	(Sentencia C-252/95)	.....150
SANCION - Libre apreciación -Aclaración de voto	(Sentencia C-259/95)	.....248
SENA - Funciones	(Sentencia C-254/95)	.....192
SENA - Reestructuración	(Sentencia C-266/95)	.....340
SENA - Reestructuración - Salvamento de voto	(Sentencia C-266/95)	.....376
SENA - Relación de oficios	(Sentencia C-254/95)	.....192
SENTENCIA CONDICIONADA - Improcedencia	(Sentencia C-267/95)	.....386
SENTENCIA DE INEXEQUIBILIDAD - Supervivencia de normas individuales	(Sentencia C-255/95)	.....206

SENTENCIA DE TUTELA - Improcedencia de aclaración	(Auto 028/95)	..... 81
SENTENCIA DE TUTELA - Improcedencia de nulidad	(Auto 033/95)	..... 44
SENTENCIA DE TUTELA - Revisión eventual	(Auto 032/95)	..... 39
SENTENCIA INHIBITORIA	(Sentencia C-281/95)	.....433
SENTENCIA PENAL - Ejecución	(Sentencia C-264/95)	.....304
SERVICIO PUBLICO DE EDUCACION	(Sentencia C-252/95)	.....149
SUPRESION DE CARGOS	(Sentencia C-262/95)	.....258
TITULO DE IDONEIDAD	(Sentencia C-280/95)	.....399
TRABAJADORES OFICIALES	(Sentencia C-262/95)	.....258
TRABAJO EN EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO	(Sentencia C-252/95)	..... 150
TRIBUNAL DE ETICA MEDICA	(Sentencia C-259/95)	.....222
TRIBUNAL DE ETICA MEDICA - Aclaración de voto	(Sentencia C-259/95)	.....248
TRIBUNAL DE ETICA MEDICA - Imparcialidad - Salvamento de voto	(Sentencia C-259/95)	.....250
TRIBUNAL DE ETICA MEDICA - Naturaleza - Salvamento de voto	(Sentencia C-259/95)	.....250
UNIDAD NORMATIVA - Salvamento de voto	(Sentencia C-246/95)	..... 97

BIBLIOTECA JURIDICA DIKE REALIZO LA EDICION DE LA OBRA
"GACETA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL (JUNIO)
TOMO VI VOLUMEN I DE 1995" Y TERMINO SU IMPRESION
EN EL MES DE MAYO DE 1995

IVSTITIA ET LITTETAE