GACETA JUDICIAL
98

REPUBLICA DE COLOMBIA

GACETA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1999

TOMO 4

MAYO

VOLUMEN I - Constitucional

ORGANO OFICIAL DE DIVULGACION
DE LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

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

CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA

REPUBLICA DE COLOMBIA

GACETA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1999

MAYO

TOMO 4

VOLUMEN I

ORGANO OFICIAL DE DIVULGACION DE LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

Contiene todas las Providencias proferidas en asuntos de constitucionalidad y tutela por la Corte Constitucional

CORTE CONSTITUCIONAL

MAGISTRADOS

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ
Presidente

ALFREDO BELTRAN SIERRA
Vicepresidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL
Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ
Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO
Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO
Magistrado

FABIO MORON DIAZ
Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA
Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ
Magistrada (E)

PABLO ENRIQUE LEAL RUIZ

Secretario General (E)

SONIA MIREYA VIVAS PINEDA
Relatora de Constitucionalidad

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO
Relator de Tutela

SUMARIO

MAYO 1999

AUTOS

Pág.

Auto 022 de mayo 5 de 1999 13
Auto 023 de mayo 12 de 1999 20
Auto 024 de mayo 12 de 1999 24
Auto 025 de mayo 19 de 1999 27
Auto 026 de mayo 19 de 1999 30
Auto 027 de mayo 24 de 1999 34
Auto 028 de mayo 26 de 1999 37
Auto 029 de mayo 26 de 1999 39
Auto 030 de mayo 26 de 1999 42
Auto 031 de mayo 26 de 1999 45
Auto 032 de mayo 27 de 1999 49
Auto 033 de mayo 31 de 1999 52

SENTENCIAS DE CONSTITUCIONALIDAD

Sentencia C-296 de mayo 5 de 1999 59

Pág.

Sentencia C-297 de mayo 5 de 1999 72
Sentencia C-298 de mayo 5 de 1999 78
Sentencia C-299 de mayo 5 de 1999 90
Sentencia C-300 de mayo 5 de 1999 111
Sentencia C-301 de mayo 5 de 1999 118
Sentencia C-302 de mayo 5 de 1999 126
Sentencia C-303 de mayo 5 de 1999 141
Sentencia C-304 de mayo 5 de 1999 162
Sentencia C-331 de mayo 12 de 1999 174
Sentencia C-332 de mayo 12 de 1999 180
Sentencia C-333 de mayo 12 de 1999 187
Sentencia C-334 de mayo 12 de 1999 208
Sentencia C-335 de mayo 12 de 1999 215
Sentencia C-336 de mayo 12 de 1999 226
Sentencia C-357 de mayo 19 de 1999 233
Sentencia C-358 de mayo 19 de 1999 244
Sentencia C-359 de mayo 19 de 1999 251
Sentencia C-368 de mayo 26 de 1999 262
Sentencia C-369 de mayo 26 de 1999 310
Sentencia C-370 de mayo 27 de 1999 323
Sentencia C-371 de mayo 26 de 1999 338
Sentencia C-372 de mayo 26 de 1999 347
Sentencia C-373 de mayo 26 de 1999 388
Sentencia C-375 de mayo 26 de 1999 393
Sentencia C-383 de mayo 12 de 1999 399

Pág.

SENTENCIAS DE REVISION DE CONSTITUCIONALIDAD

Sentencia C-327 de mayo 12 de 1999 431
Sentencia C-328 de mayo 12 de 1999 490
Sentencia C-329 de mayo 12 de 1999 584
Sentencia C-330 de mayo 12 de 1999 596

SENTENCIAS DE TRATADOS INTERNACIONALES

Sentencia C-305 de mayo 5 de 1999 603
Sentencia C-374 de mayo 26 de 1999 611

AUTOS
MAYO
1999

AUTO 022
mayo 5 de 1999 (nulidad parcial)

NULIDAD SENTENCIA DE REVISION DE TUTELA-Procedencia excepcional

NULIDAD SENTENCIA DE REVISION DE TUTELA-Procedencia por falta de notificación a personas jurídicas afectadas con la decisión/**DEBIDO PROCESO EN SENTENCIA DE REVISION DE TUTELA**-Falta de notificación a personas jurídicas afectadas con la decisión

NULIDAD SENTENCIA DE REVISION DE TUTELA-Competencia

NULIDAD SENTENCIA DE REVISION DE TUTELA-Vulneración del debido proceso

Referencia: Nulidad sentencia T-014/99

Solicitante: Sociedades "Curtiembres Búfalo S.A." y otros.

Procedencia: Tribunal Superior de Santafé de Bogotá

Magistrado Ponente: Dr. ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Santa Fe de Bogotá, D.C., cinco (5) de mayo de mil novecientos noventa y nueve (1999).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, integrada por su Presidente, Eduardo Cifuentes Muñoz, los Magistrados Antonio Barrera Carbonell, Alfredo Beltrán Sierra, Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, Martha Victoria Sáchica de Moncaleano, José Gregorio Hernández, Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa.

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCIÓN

Ha pronunciado el siguiente

AUTO

Para decidir sobre una petición de nulidad.

ANTECEDENTES:

1. Las sociedades CURTIEMBRES BUFALO S. A., GELATINAS DE COLOMBIA S.A., y C.I. MODAPIEL S.A. por intermedio de apoderado, solicitan la nulidad de la sentencia Nº T-014 de 1999, proferida por la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional en la tutela instaurada por un gran número de pensionados de COLCURTIDOS S.A. contra esta empresa y contra FIDUANGLO S.A.

2. La mencionada sentencia decidió solicitudes de tutela correspondientes a los expedientes identificados bajo los números 166086, 168763, 169381, 179692, 167840 y T-170050 que fueron acumulados. La tutela se dirigía contra las citadas empresas FIDUANGLO Y COLCURTIDOS S.A. ambas con domicilio en Bogotá y la última de ellas registrada en la Cámara de Comercio de esta ciudad.

3. La inconformidad del solicitante de la nulidad estriba en que en la parte resolutiva de la sentencia cuya nulidad se pide, entre las múltiples decisiones que contiene para proteger a los pensionados, incluye una orden, la segunda, qué expresamente señala:

*"Segundo.- **ORDENAR** a Colcurtidos S.A. que aunque esté en curso un proceso de liquidación y haya garantía fiduciaria adicional, pague en forma oportuna las mesadas pensionales a que tienen derecho los actores hasta cuando opere la conmutación pensional y/o finalice el proceso de liquidación obligatoria de Colcurtidos. Y, los socios de Colcurtidos también responderán solidariamente, según se indicó en la parte motiva de este fallo".*

La crítica recae sobre la responsabilidad solidaria (parte subrayada en el párrafo anterior).

La parte motiva a la cual se remite la parte resolutiva, antes transcrita, también está citada en el memorial del peticionario de la nulidad, y a su vez aparece en la página 28 del fallo de tutela y dice:

"b- La empresa que originariamente tiene la carga pensional es Colcurtidos S. A. El hecho de haber celebrado un contrato de fiducia no la exonera de la responsabilidad laboral. Surge la pregunta de si los socios pueden relegarse de dicha obligación. Se predica acá el principio legal de la solidaridad. La Corte Suprema de Justicia (casación 9 de abril de 1960 y de 28 de marzo de 1969)[1] indicó: "Al respecto no vale el argumento de que el artículo 36 del Código Sustantivo del Trabajo, al contemplar solo la responsabilidad solidaria de las sociedades de personas con sus miembros y de estos entre sí, excluye las de capital, puesto que si se creyó conveniente regular de manera especial en dicho estatuto tal aspecto de la responsabilidad, no fue con el ánimo de exonerar de la que incumbe a las sociedades anónimas, casi siempre con mayor suma de obligaciones laborales por su vasto radio de acción, sino porque esa materia está regulada en su integridad en el derecho comercial aplicable en lo pertinente a las obligaciones surgidas del contrato de trabajo, a falta de disposición expresa".

[1] Referencia hecha en el Código del Trabajo, Ortega Torres , año 1973, página 90.

Continúa diciendo la parte motiva de la T-014 de 1999, en la remisión que hizo la parte resolutiva del fallo:

"Son, pues solidariamente responsables no solo la empresa sino sus socios. Claro que surge una inquietud: si está en trámite una liquidación obligatoria, las obligaciones a cargo de los socios surgen, según el artículo 191 de la ley 222 de 1995, cuando sean insuficientes los activos. Esto es cierto, pero no significa que desaparece la solidaridad porque el liquidador podrá exigir, mediante proceso ejecutivo contra los socios, el faltante del pasivo externo por cubrir, de acuerdo al respectivo tipo societario. Pero, acá no se agota el tema de la solidaridad, porque la Corte Suprema de Justicia (sentencia de 10 de enero de 1995) recuerda que según el artículo 20 del Código Sustantivo del Trabajo en el conflicto de leyes del trabajo y cualquiera otra se prefieren aquellas, luego no quedará solamente al arbitrio del liquidador la exigencia a los socios, sino que este derecho también es susceptible de ser ejercido por los trabajadores y extrabajadores, si el liquidador en el momento oportuno no lo hace".

4. Como se aprecia, la argumentación del fallo, en cuanto a la solidaridad se respalda en el artículo 191 de la ley 222 de 1995, principalmente en la parte que dice que el liquidador, en ciertas circunstancias, puede exigir a los socios de la empresa en liquidación el pago de unas prestaciones. Precisamente el ataque que se hace al fallo es por haberse señalado en la parte resolutiva una responsabilidad solidaria de los socios de Colcurtidos. Hay que decir que en los considerandos, que para el caso se integra a la parte resolutiva, expresamente se analizó que *"las obligaciones a cargo de los socios surgen, según el artículo 191 de la ley 222 de 1995, cuando sean insuficientes los activos".*

También este aspecto de la solidaridad de los socios, se respaldó en una transcripción jurisprudencial que aparece en la parte motiva del fallo. Esta jurisprudencia fue tomada de la gaceta judicial Nº 2223-4, pág. 745 y allí se resaltó como uno de los temas centrales y se repite en la página 748 de la misma gaceta. El solicitante de la nulidad cuestiona la referencia que el fallo de la Corte Constitucional hace a esas dos sentencias de la Corte Suprema: la del 9 de abril de 1960 y la del 28 de marzo de 1969 y no acepta la lectura que la Corte Constitucional hizo de las mencionadas jurisprudencias.

CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1ª. Respecto a la posibilidad de pedir la nulidad de una sentencia proferida por la Corte Constitucional, esta Corporación se ha pronunciado en varias oportunidades. En una de las últimas decisiones, auto de 10 de marzo de 1999, M.P: Alfredo Beltrán Sierra (expediente T-189309) se hizo el siguiente análisis:

"1. A la Corte Constitucional, conforme a lo dispuesto por los artículos 85 de la Carta Política y 33 a 36 del Decreto 2591 de 1991, le corresponde la revisión eventual de los fallos proferidos por los jueces de instancia al tramitar y decidir las acciones de tutela que hubieren sido incoadas cuando quiera que el actor considere que se le han vulnerado derechos fundamentales, o cuando exista una amenaza de vulneración concreta para los mismos.

"2. Como fácilmente puede advertirse, queda por fuera de la competencia del juez de tutela cualquier decisión que no se encuentre dentro del ámbito propio de esta acción específicamente consagrada por el constituyente como un instrumento de amparo para la

protección efectiva de los derechos fundamentales, lo que significa que cualquier otro asunto diferente ha de tramitarse ante la jurisdicción y el juez a quien la ley le haya atribuido competencia para el efecto.

"3. Como ya se ha definido por esta Corte, por razones de seguridad jurídica y en virtud de la necesidad de que prevalezcan los postulados y valores que consagra la Carta Magna, solo de manera excepcional podría proceder la nulidad de fallos proferidos por esta Corporación, pues, "como resulta de los artículos 241 y 243 de la Constitución Política, las sentencias que profiera la Corte Constitucional en desarrollo de sus atribuciones tienen carácter definitivo, en cuanto resuelven de manera inapelable los asuntos que ante ella se plantean, bien se trata de procesos de constitucionalidad en estricto sentido (control abstracto), ya que aludan a la revisión de los fallos de instancia en materia de protección a los derechos constitucionales fundamentales".

"No obstante, cuando en el trámite judicial de los asuntos de competencia de la Corte Constitucional se incurra en irregularidades tales que se vulneren el debido proceso, se impondrá entonces dar aplicación directa al artículo 29 de la Constitución, por lo que, en tales eventos, si la irregularidad en cuestión se demuestra y establece con absoluta claridad, será entonces imprescindible en guarda de la integridad y primacía de la Carta declarar la nulidad en que se hubiere incurrido, como lo precisó esta Corporación en auto de 26 de julio de 1996, Magistrado ponente, doctor Jorge Arango Mejía.

"En el mismo sentido, en auto No. 33 de 22 de junio de 1995, la Corte Constitucional destacó el carácter excepcional de las nulidades en relación con las sentencias por ella proferidas, asunto este sobre el cual expresó que: "se trata de situaciones jurídicas especialísimas y excepcionales, que tan solo pueden provocar la nulidad del proceso cuando los fundamentos expuestos por quien la alegan 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 transcendental, en cuanto a la decisión adoptada, es decir, debe tener unas repercusiones sustanciales, para que la petición de nulidad pueda prosperar" (Magistrado ponente, Dr. José Gregorio Hernández Galindo).

En el caso presente se aspira nada menos que a dejar sin efecto una sentencia de tutela, invocándose una nulidad. Se acude por parte del solicitante al artículo 49 del decreto 2067 de 1991 que expresamente dice:

"*La nulidad de los procesos ante la Corte Constitucional sólo podrá ser alegada antes de proferido el fallo. Sólo las irregularidades que impliquen violación al debido proceso deberán servir de base para que el pleno de la Corte anule el proceso".*

2ª. En varias oportunidades en la Corte Constitucional se han tramitado nulidades, aún después de proferido el fallo; pero la Corporación ha advertido que "debe adoptarse el máximo de cuidado, porque de lo contrario se podrían cometer injusticias, perderían seriedad los fallos y se podría usurpar jurisdicción al revivir procesos legalmente concluidos" (auto 3 de noviembre de 1994, Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero). Es por eso que las reales o presuntas nulidades en fallos de revisión, se refieren a hechos contundentes como por ejemplo violarse el debido proceso o haberse cambiado jurisprudencia por una Sala de Revisión, cuando en esta circunstancia la competencia le correspondería a la sala Plena de la Corporación.

Precisamente el peticionario considera que es factible la nulidad de sentencias proferidas por la Corte Constitucional y entre la jurisprudencia que cita resalta la del auto de 26 de julio de 1996, M.P. Jorge Arango Mejía y a la cual se refirió el auto antes mencionado del 10 de marzo de 1999. Pero tanto esa decisión como las otras antes relacionadas son enfáticas al afirmar que debe tratarse de situaciones jurídicas especialísimas y excepcionales.

3ª. El punto central de la nulidad impetrada es, y así lo expresa tajantemente el peticionario, "*en cuanto* (las empresas que le otorgaron poder) *resultan afectadas directamente por lo dispuesto en ella* (la sentencia de tutela) *sin haber sido citadas ni haber intervenido en el trámite de tutela respectivo*".

Lo que en realidad se objeta es una parte del fallo proferido, aquella que afecta a unas sociedades que hacen parte de una sociedad anónima: Colcurtidos S.A., principal responsable del pago de las pensiones en la tutela que originó el fallo T-014/99. El solicitante sin embargo, pide la nulidad para la sentencia íntegra. Y lo hace invocando el debido proceso. La razón para la violación al artículo 29 de la C. P. es que se dieron órdenes en la tutela contra personas jurídicas que no fueron citadas. La nulidad pedida no se refiere, como no podía hacerlo, a la falta de notificación de la mencionada representante legal de COLCURTIDOS S.A. porque ella fue debidamente informada de la tramitación de las tutelas por los jueces de instancia e inclusive el mismo liquidador se hizo presente en una de las diligencias judiciales y lo expresado por él fue analizado en la sentencia (página 27 de la misma).

4. Es cierto que las empresas socias de COLCURTIDOS S.A. no fueron notificadas. Por eso han acudido a la jurisdicción constitucional para que se ejerza una jurisdicción material, instituida para asegurar el respeto de las normas básicas constitucionales tendientes a la convivencia pacífica (para ello nada mas necesario que el respeto a los derechos fundamentales); ello implica asegurar que los poderes públicos constituidos sujeten sus actos (leyes, sentencias, actos administrativos) no solamente a las normas orgánicas constitucionales sino a los valores, principios y derechos y este sería el objeto de la jurisdicción. El debido proceso es principio y derecho constitucional, luego la jurisdicción constitucional debe hacerlo respetar cuando un fallo proferido en ejercicio de tal jurisdicción puede haber incurrido en violación al debido proceso.

5. En cuanto a la competencia para definir la nulidad hay que decir: si se plantea a la Corte Constitucional la nulidad de una sentencia proferida por ella en materia de tutela, y el expediente ya fue remitido al juez de primera instancia, de todas maneras el peticionario de la nulidad **ejercita un derecho a competencia** para que la propia Corte, a través de la Sala Plena, estudie si la sentencia de la Corporación violó el debido proceso.

Dice Wolff que competencia es asumir la tarea. Se puede agregar: la puede invocar el afectado por decisiones que crean o modifican situaciones jurídicas.

En el caso de la nulidad de una sentencia de la Corte Constitucional, aparentemente se podría decir que finalizada la actuación en la Corporación y ejecutoriada la sentencia de revisión, la Corte ha perdido la competencia. Sin embargo, la solución no puede ser tan simple porque los derechos fundamentales y el reconocimiento de la dignidad de la persona (art. 1°) así como la misma regulación del debido proceso (art. 29 C.N) constituyen límites materiales al ejercicio de actitudes del Estado, luego estos principios deben preferir a una teoría sobre

pérdida de competencia. Además, los derechos fundamentales (art. 2 C.N) por su naturaleza son auténticos derechos subjetivos, como tales son plenamente exigibles a los poderes públicos, pudiendo cualquier persona demandar su respeto, aún sin necesidad de esperar desarrollo legal alguno (art. 85 C.N.), pues una Constitución normativa (art. 4° C.N.) tiene que ser eficaz desde el punto de vista jurídico, y lo es ante todo, en la medida que sus derechos fundamentales, tengan efectiva vigencia y eficacia jurídica. Luego, una de las funciones de la Corte Constitucional es revisar si en sus sentencias en tutela ha incurrido o no en violación al debido proceso. Así debe entenderse la competencia.

En un régimen democrático que adopta la fórmula Estado Social de Derecho, cuando se toman decisiones por las autoridades jurisdiccionales es indispensable que éstas se adopten con fundamento en unas reglas que indican cuáles autoridades están autorizadas para tomar las decisiones obligatorios y cuáles son los procedimientos. Esas reglas son las que recogen un conjunto de actos procesales sucesivos y coordinados que integran unos principios fundantes que hacen del debido proceso una verdadera garantía. El debido proceso es una institucionalización del principio de legalidad y del derecho de defensa. El debido proceso está considerado por la Constitución (art. 29) como un derecho fundamental y allí se señalan, algunos principios que lo desarrollan.

Como no es razonable que el formalismo (por ejemplo ya haber remitido el expediente al juzgador de origen) supere a los valores superiores, la explicación para justificar la tramitación de la nulidad que determinados institutos jurídicos le dan a la persona un DERECHO A ALGO. Ello permite exigirle al Estado la vigencia de normas que den efectos jurídicos a esas competencias sustanciales, luego el Estado debe contribuir a ese derecho objetivo que desarrolla competencias y que ni siquiera el legislador puede derogar ni modificar a fondo porque violaría derechos constitucionales fundamentales. Y, por la misma razón de estar dentro de los derechos a algo, se podría concluir que normas de procedimiento, como la competencia para ver si una instancia superior (p. ej. Corte Constitucional) cometió la violación al debido proceso, es parte del status positivo del individuo, luego no tiene sentido decirse que como el fallo está ejecutoriado no hay lugar a examinar si hubo o no violación del artículo 29 C.P. sino que, por el contrario, hay que responderle al solicitante y si en realidad se violó el debido proceso, reconocerlo y dar la solución pertinente. Y si la copia de la sentencia está en la Corporación, no se requiere pedirla al juzgado que tiene el expediente.

7. Con una nueva visión constitucional, el titular del derecho fundamental tiene competencia para hacer imponer judicialmente el debido proceso; se sale entonces del status negativo y se pasa al status positivo, surgiendo como una distribución de competencias entre el legislador y el Tribunal Constitucional y esta plasticidad notoria tiene la importancia de superar la fría ingeniería jurídica. La respuesta adecuada a cómo deben manejarse las reglas procesales, la da la superación del esencialismo del lenguaje. La elevada abstracción de los conceptos vale cuando se toman decisiones que puedan justificarse jurídicamente y apuntan hacia el logro del orden justo.

8. En el caso que se analiza hay lo siguiente: se acudió a una norma legal (art. 191 Ley 222/98) y a unas jurisprudencias de la Corte Suprema de Justicia y con base en eso se dio, en fallo de tutela, una orden de pago solidario a socios que resultaron ser personas jurídicas privadas no notificadas en el trámite de la tutela. Esta falta de notificación motiva nulidad, como lo ha

reconocido la Corte en numerosas oportunidades, luego evidentemente se incurrió en violación al debido proceso al vincular en la parte resolutiva a particulares no informados de la tutela. Esa omisión invalida la frase cuestionada de la parte resolutiva. Pero no puede anular toda la sentencia porque las razones para la nulidad son de orden constitucional; y, dentro del esquema de protección a los derechos fundamentales constitucionales hay que proteger a los jubilados frente a las acciones y omisiones de las dos entidades: COLCURTIDOS S.A. y FIDUANGLO S.A., que sí fueron notificados y que quedó demostrado que con su proceder afectaran derechos fundamentales de los jubilados que instauraron la acción de tutela que prosperó. Además, el solicitante de la nulidad solamente enjuició el tema de la solidaridad que afectó a sus poderdantes.

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

RESUELVE:

DECLARAR la nulidad solicitada sólo en aquella parte de la sentencia T-014 de 1999 proferida por la Sala Séptima de Revisión contenida en el numeral 2°, parte final que dice: "Y los socios de Colcurtidos también responderán solidariamente según se indicó en la parte motiva de este fallo". En lo demás, sigue vigente la sentencia.

Contra la presente providencia no procede recurso alguno.

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

Copia de esta providencia se enviará a los juzgadores de primera instancia.

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL, Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA, Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ, Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO, Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ, Magistrada (E)

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, Magistrado

FABIO MORON DIAZ, Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA, Magistrado

PABLO ENRIQUE LEAL RUIZ, Secretario General (E)

AUTO 023
mayo 12 de 1999

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL

El artículo 67 del Decreto ley 132 de 1995, objeto de este recurso de súplica, fue demandado íntegramente, en su oportunidad, cuando la Corte Constitucional profirió la sentencia C-072 de 1996, en cuya parte considerativa la Corporación se pronunció en forma clara y expresa, sobre la disposición atacada, sin introducir ninguna clase de condicionamientos ni formular advertencia alguna que limitara los efectos de la exequibilidad. La Corte adelantó el análisis constitucional de toda la expresión normativa y la encontró ajustada a la Carta Fundamental, lo que obliga a concluir que sobre el art. 67 del decreto 132 de 1995 operó el fenómeno de la cosa juzgada constitucional absoluta y no es viable, por lo tanto, que la Corte regrese a ella para revisarla.

Sala Plena

Referencia: Expediente D-2371

Recurso de Súplica contra auto de Rechazo de demanda contra el artículo 67 del Dto. 132 de 1995 "Por el cual se desarrolla la carrera profesional del nivel ejecutivo de la Policía Nacional",

Magistrado Sustanciador: Dr. FABIO MORON DIAZ

Santafé de Bogotá, D.C., mayo doce (12) de mil novecientos noventa y nueve (1999)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, en especial de aquéllas que le otorga el artículo 48 del acuerdo 05 de 1991 "Por el cual se recodifica el reglamento de la Corporación"; dicta el presente auto de acuerdo con los siguientes

ANTECEDENTES

1. El ciudadano MIGUEL ARCANGEL VILLALOBOS CHAVARRO, presentó demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 67 del Dto. 132 de 1995 "Por el cual se desarrolla la carrera profesional del nivel ejecutivo de la policía Nacional", la cual fue radicada con el No. D-2371.

2. Mediante auto de 16 de abril de 1999 el Despacho del Magistrado Ponente Dr. Alejandro Martínez Caballero decidió rechazar la demanda presentada contra la norma acusada, por considerar que la Corte Constitucional mediante sentencia C-072/96, Magistrado Ponente Dr. José Gregorio Hernández, en su parte resolutiva, resolvió declarar exequibles el literal b) del numeral 1 y el literal f) del numeral 2 del artículo 56 y los artículos 58 y 67 del decreto 132 de 1995; por lo que operó el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, en razón a que la disposición acusada fue objeto de decisión, fundamentándose para ello en lo dispuesto en el artículo 6 del decreto 2067, norma que reglamenta el procedimiento constitucional.

3. Dentro de la oportunidad procesal pertinente, el demandante interpuso recurso de súplica contra el auto de rechazo, pues, en su parecer, en el proceso de constitucionalidad, que culminó con la sentencia C-072 de 1996, no se demandó en forma directa la totalidad del texto normativo (art. 67 del Dto. 132 de 1995), por lo que, en la referida sentencia dicho artículo fue objeto de un pronunciamiento breve, simple y sin mayores detalles. Concluye el demandante, que la H. Corte Constitucional debe revocar el auto recurrido, admitir la demanda de inexequibilidad presentada contra el artículo 67 del Dto. mencionado y producir una sentencia aclaratoria respecto del procedimiento que debe seguir el Comité de Evaluación de que habla el artículo cuestionado aclarando de paso, si la parte motiva de la sentencia C-525 de 1995 que sirvió de fundamento a la sentencia C-072 de 1996, obliga o no a la administración de la Policía Nacional a cumplir lo predicado en la misma, ya que es bien sabido que la administración actual de la Policía Nacional, aduce que no es obligatoria la parte motiva de la sentencia última referida, desconociendo en forma absoluta el principio superior de la supremacía de las providencias de la Corte Constitucional,

CONSIDERACIONES

Sea lo primero decir, que el artículo 67 del Decreto ley 132 de 1995, objeto de este recurso de súplica, fue demandado íntegramente, en su oportunidad, cuando la Corte Constitucional profirió la sentencia C-072 de 1996, en cuya parte considerativa la Corporación se pronunció en forma clara y expresa, sobre la disposición atacada, sin introducir ninguna clase de condicionamientos ni formular advertencia alguna que limitara los efectos de la exequibilidad; y como quiera que lo que se cuestionó en la demanda presentada contra el literal b) del numeral 1 y el literal f) del numeral 2 del artículo 56 y los artículos 58 y 67 del Dto. 132 de 1995, tiene que ver con la discrecionalidad que posee la Dirección General de la Policía Nacional para disponer el retiro del personal de la institución; es necesario, en este auto, reiterar lo dicho en su oportunidad por la aludida sentencia C-072 de 1996.

En efecto dijo la Corte:

"Debido a que el texto del artículo 67 del Decreto 132 de 1995 es casi idéntico al de los artículos 12 del Decreto-Ley 573 de 1995 y 11 del Decreto 574 del mismo año, que ya fueron objeto de decisión por la Corporación, se pueden esbozar los mismos argumentos que sirvieron para declarar su exequibilidad.

La única diferencia entre uno y otro texto radica en que el artículo 67 establece que "la Dirección General de la Policía Nacional podrá disponer el retiro de personal del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional.", mientras que el artículo 12 se refiere a la misma facultad de la Dirección, pero en relación con los Oficiales y Suboficiales, y el 11 a los Agentes.

Lo que se cuestiona es la discrecionalidad que tiene la Dirección General de la Policía para disponer el retiro, sin importar si se trata de personal de nivel ejecutivo, de oficiales, de suboficiales o de agentes.

Como ya se expresó en la Sentencia C-525 de 1995 (M.P.: Dr. Vladimiro Naranjo Mesa), "la discrecionalidad para la remoción de subalternos por parte de la respectiva autoridad, no significa arbitrariedad sino que es un instrumento normal, y por lo demás necesario, para el correcto funcionamiento de tales instituciones".

Por otra parte, sería contrario al principio constitucional de la igualdad admitir las posibilidades del retiro con base en atribución discrecional para oficiales, suboficiales y agentes, y sostener que no resultara aplicable para el personal del nivel Ejecutivo, pues no existe motivo razonable ni fundado para semejante preferencia, que conduciría a discriminación.

"Los anteriores, junto con los motivos de la misma sentencia, que se reafirman en este fallo, son a todas luces valederos para sustentar la constitucionalidad del artículo 67 del Decreto 132 de 1995." (m.p. Dr. José Gregorio Hernández Galindo)

Queda claro pues, que la Corte adelantó el análisis constitucional de toda la expresión normativa y la encontró ajustada a la Carta Fundamental, lo que obliga a concluir que sobre el art. 67 del decreto 132 de 1995 operó el fenómeno de la cosa juzgada constitucional absoluta y no es viable, por lo tanto, que la Corte regrese a ella para revisarla.

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

RESUELVE:

CONFIRMAR, en todas sus partes el auto de 16 de abril de 1999, proferido por el despacho del Magistrado Alejandro Martínez Caballero, mediante el cual se rechazó la demanda presentada por el ciudadano MIGUEL ARCANGEL VILLALOBOS CHAVARRO, contra el artículo 67 del decreto 132 de 1995.

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

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL, Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA, Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ, Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO, Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, Magistrado

FABIO MORON DIAZ, Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA, Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ, Magistrada (E)

PABLO ENRIQUE LEAL RUIZ, Secretario General (E)

AUTO 024
mayo 12 de 1999

CONFLICTO DE COMPETENCIA EN TUTELA-Jueces de una misma jurisdicción y de distintos distritos judiciales asume la Corte Suprema de Justicia

Referencia: Expediente I.C.C - 031

Conflicto de competencia entre los Juzgados Segundo Penal Municipal de Sincelejo y el Juzgado Ochenta y ocho Penal Municipal de Santafé de Bogotá. D.C.

Magistrado Ponente: Dr. FABIO MORON DIAZ

Santafé de Bogotá, D.C., mayo doce (12) de mil novecientos noventa y nueve (1999)

ANTECEDENTES

El ciudadano CARLOS FRANCISCO VALENCIA ROYERO, interpuso acción de tutela contra los Ministerios de Trabajo y Seguridad Social, Hacienda y Crédito Público y, a su vez contra el Consorcio FOPEP (Fondo de Pensiones Públicas), encargado, éste último, del pago de las prestaciones sociales y de las pensiones de los trabajadores de COLPUERTOS, con el fin de buscar la protección de los derechos fundamentales a la vida y a la seguridad social de su señora madre, así como de su hermana, en consideración a que las mismas son incapaces, por sufrir de demencia, y como consecuencia de ello impetró se le autorizara el pago de las mesadas pensionales a que estas últimas tienen derecho, y de esta forma poder cubrir los gastos que la enfermedad demanda.

El Juzgado Segundo Penal Municipal de Sincelejo, a quien le correspondió conocer de la acción pública, declaró, en providencia del 24 de febrero de 1999, que no era competente para conocer de la misma, debido a que las entidades demandadas no tenían su domicilio en esa ciudad y ordenó remitir las diligencias pertinentes a la ciudad de Santafé de Bogotá, en donde por reparto, correspondió al Juzgado Ochenta y Ocho Penal Municipal, quien, igualmente se negó, mediante auto de tres (3) de marzo de mil novecientos noventa y nueve (1999), por cuanto estimó que lo correcto hubiera sido rechazar la demanda y ordenar su devolución para que el actor eligiera nuevamente el juez de tutela, o conocer de la misma, teniendo en cuenta que en la ciudad de Sincelejo, existen sedes administrativas de las entidades demandadas, por ser estas últimas de carácter nacional; por lo tanto remitió las diligencias al Juzgado de origen, despacho judicial este último, que mediante providencia de marzo 11 de 1999, remitió el expediente al Consejo Superior de la Judicatura, Corporación judicial que a través de su Sala

Jurisdiccional Disciplinaria decidió, mediante auto de abril 12 de los corrientes, inhibirse de efectuar pronunciamiento alguno en el proceso de la referencia, por ausencia de competencia y ordenó remitir las mismas diligencias, con carácter urgente y en forma inmediata a la Corte Constitucional, para que esta última se pronunciara sobre el conflicto de competencias negativo por factor territorial, y decidiera cuál de los dos despachos trabados en la controversia, deba fallar sobre la acción incoada.

CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Debe manifestar la Corte, como ya lo ha hecho en varias ocasiones, que los conflictos de competencia que se susciten, ya sea entre juzgados o entre estos y los tribunales, en materia de tutela, tanto los positivos como los negativos, deben ser resueltos por el superior jerárquico común a los jueces o tribunales que incurren en ello.

En efecto, en reciente auto de fecha 19 de agosto de 1998, M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo, dijo esta Corporación lo siguiente:

"Todos los jueces de tutela, independientemente de la jurisdicción a la cual pertenezcan, hacen parte –para los fines de la actividad judicial propios de aquélla– de la jurisdicción constitucional.

"Por lo tanto, los conflictos que surjan entre ellos deben ser resueltos dentro de la misma jurisdicción constitucional, lo que hace que en esta materia no resulte aplicable el artículo 256, numeral 6, de la Carta Política, que atribuye al Consejo Superior de la Judicatura –Sala Jurisdiccional Disciplinaria– la función de "dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones".

"Sin embargo, no todos los conflictos de competencia deben ser resueltos por la cabeza de la jurisdicción constitucional. Solamente deben llegar a la Corte Constitucional aquellos que no puedan resolverse dentro de las respectivas estructuras jurisdiccionales de origen.

"Así las cosas, la Corte Suprema de Justicia dirime los conflictos que surjan entre tribunales superiores de Distrito Judicial, pero no puede hacer lo propio cuando la discrepancia sobre competencia se manifiesta entre un tribunal de distrito judicial y uno Contencioso Administrativo. En éste último caso, tampoco el Consejo de Estado podría resolver. Y, por tanto, la superioridad funcional común es la Corte Constitucional."

En este orden de ideas, ello no acontece en el caso presente en el que los dos juzgados son penales municipales, es decir del mismo rango, por lo cual la decisión sobre el conflicto de competencias negativo debe ser adoptada por el superior jerárquico común, pues la negativa de conocer sobre las acciones de tutela se fundamenta en razones de competencia territorial. Por lo tanto ninguno de los correspondientes tribunales podría dirimir el conflicto generado, de lo cual resulta que la Corporación llamada a hacerlo no es otra que la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal. En consecuencia, a ella serán remitidas las diligencias del proceso de tutela de la referencia.

DECISION

Con base en las anteriores consideraciones, la Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales,

RESUELVE:

REMITASE el expediente de la referencia a la H. Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, para que ella defina cuál de los dos juzgados penales municipales es competente para conocer de la acción de tutela incoada por CARLOS FRANCISCO VALENCIA ROYERO, contra los Ministerios de Trabajo y Seguridad Social, Hacienda y Crédito Público, así como contra el consorcio FOPEP.

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

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL, Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA, Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ, Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO, Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, Magistrado

FABIO MORON DIAZ, Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA, Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ, Magistrada (E)

PABLO ENRIQUE LEAL RUIZ, Secretario General (E)

AUTO 025
mayo 19 de 1999

SENTENCIA DE REVISION DE TUTELA-
Improcedencia de consulta

SENTENCIA DE REVISION DE TUTELA-
Improcedencia de aclaración

Referencia: Solicitud de aclaración de la sentencia SU-157 de 1999

Magistrado Ponente: Dr. ALEJANDRO MARTINEZCABALLERO

Santa Fe de Bogotá D.C., diez y nueve (19) de mayo mil novecientos noventa y nueve (1999).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, y

CONSIDERANDO

1. Que el 10 de marzo del presente año, la plenaria de la Corte Constitucional profirió la sentencia SU-157, por medio de la cual se decidió lo concerniente a las acciones de tutela acumuladas, que interpusieron varios ciudadanos por la aplicación en Colombia del documento extranjero denominado "Lista Clinton".

2. Que uno de los actores de la tutela en comento dirigió a esta Corporación un escrito de fecha 20 de abril de 1999, por medio del cual pide que la Corte Constitucional "de claridad" sobre el fallo proferido. Para ello, solicita que se le explique si "en el evento que las gestiones del Defensor del Pueblo sean infructuosas... ¿cuál es el camino legal a seguir para hacer efectivos los derechos...?". Así mismo, consulta sobre "qué alcance pueda tener a futuro la advertencia dada a las entidades financieras sobre la aplicabilidad de la lista Clinton".

3. Que de acuerdo con lo expuesto en el artículo 241 de la Carta, la Corte Constitucional no tiene asignada la función de órgano consultivo. Por consiguiente, no está dentro de su competencia la de absolver consultas que se originen en la interpretación y cumplimiento de sus fallos.

4. Que de conformidad con el artículo 49 del Decreto 2067 de 1.991, "contra las sentencias de la Corte Constitucional no procede recurso alguno". Por lo tanto, en principio, no existe la posibilidad de emitir un nuevo pronunciamiento en relación con lo resuelto en las senten-

cias de esta Corporación. Al respecto, la sentencia C-113 de 1993. M. P. Jorge Arango Mejía, dijo:

"Ni en las once funciones descritas en el artículo 241, ni en ninguna otra norma constitucional, se asigna a la Corte Constitucional la facultad de servir de órgano consultivo a los jueces . Y tampoco hay norma constitucional que les permita a éstos elevar tales consultas.

De otra parte, la posibilidad de aclarar "los alcances de su fallo", no sólo **atenta contra la cosa juzgada,** sino que **es contraria a la seguridad jurídica**, uno de los fines fundamentales del derecho.

Además, la existencia de múltiples aclaraciones, haría desordenada y caótica la jurisprudencia de la Corte.

Sin que sobre advertir que si la ley, según la ficción universalmente aceptada, es conocida por todos, con mayor razón hay lugar a presumir que los jueces, generalmente graduados en Derecho, tienen la suficiente formación jurídica para leer y entender las sentencias de la Corte."

5. Por lo expuesto, la solicitud de aclaración o de "explicación" de la sentencia SU-157 de 1999 será negada. Sin embargo, para conocimiento del interesado, la Corte ordenará el envío de fotocopias de los oficios que fueron remitidos a esta Corporación por las autoridades vinculadas por la sentencia SU-157 de 1999, en donde informan los trámites adelantados para el cumplimiento de ese fallo.

RESUELVE:

Primero. **NEGAR** la petición de aclaración de la Sentencia SU-157 de 1999, que elevó el señor LUIS ENRIQUE VILLALOBOS CASTAÑO, por las razones señaladas en esta providencia.

Segundo. **ORDENAR** que por la Secretaría General de esta Corporación, se comunique el presente Auto al señor LUIS ENRIQUE VILLALOBOS CASTAÑO. Y, al mismo tiempo, envíe fotocopias de los oficios que las autoridades vinculadas por la sentencia SU-157 de 1999, remitieron a esta Corporación, en donde informan los trámites adelantados para el cumplimiento de ese fallo.

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

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, Presidente

(en comisión)

ANTONIO BARRERA CARBONELL, Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA, Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ, Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO, Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ, Magistrada (E)

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, Magistrado

FABIO MORON DIAZ, Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA, Magistrado

PABLO ENRIQUE LEAL RUIZ, Secretario General (E)

AUTO 026
mayo 19 de 1999

CONFLICTO DE COMPETENCIA EN TUTELA-Jueces de una misma jurisdicción y de distintos distritos judiciales asume la Corte Suprema de Justicia

Referencia: Conflicto de competencias entre el Juzgado Once Civil Municipal de Bucaramanga y el Juzgado Treinte y Siete Civil Municipal de Santa Fe de Bogotá

Acción de tutela instaurada por Alexánder Alvarez Martínez, contra el Ministerio de Hacienda.

Magistrado Ponente: Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Santa Fe de Bogotá, D.C., diecinueve (19) de mayo de mil novecientos noventa y nueve (1999).

Mediante escrito presentado el 21 de abril del año en curso ante el Juez Civil Municipal de Bucaramanga (Reparto), ALEXANDER ALVAREZ promovió acción de tutela contra el Ministerio de Hacienda, al considerar que la presentación del Proyecto de Plan de Desarrollo, en los términos en que está concebido, vulnera sus derechos fundamentales a la educación, libre escogencia de profesión u oficio e igualdad.

El Juzgado Once Civil Municipal de Bucaramanga, mediante auto de la misma fecha, consideró que "como la supuesta violación al derecho de petición que reseña el accionante se produjo en la ciudad de Santa Fe de Bogotá, en consecuencia, se debe remitir el libelo al señor Juez Civil Municipal (reparto) de dicha Urbe, por ser el competente para su trámite y decisión".

El Juzgado Treinta y Siete Civil Municipal de Santa Fe de Bogotá, en providencia del cuatro (4) de mayo de 1999, manifestó que es necesario distinguir entre el lugar de la violación del derecho y el lugar de la expedición del acto objeto del procedimiento de tutela, ya que lo determinante de la competencia es el lugar donde se violó el derecho y no el lugar donde se expidió el acto. En el caso concreto, "no puede más que concluirse que en estos momentos la amenaza para este caso singular o concreto se presenta en la ciudad de Bucaramanga. Ahora, no se está diciendo que la tutela deba presentarse donde tenga su domicilio el accionante". Y concluye: "Por lo brevemente expuesto, resulta forzoso concluir que al presentarse la amenaza en Bucaramanga, la competencia de la presente acción sí le correspondía al Juzgado 11 Civil de la citada ciudad y no a uno de Santa Fe de Bogotá, razón por la cual en el presente asunto se

presenta un conflicto negativo de competencias", que deberá ser resuelto por la Corte Constitucional.

Como cabeza de la jurisdicción constitucional, en los términos del artículo 241, numeral 9 de la Carta, a la Corte Constitucional corresponde la función de revisar las decisiones judiciales relacionadas con las acciones de tutela de los derechos constitucionales, unas de las cuales pueden ser precisamente las de conflictos de competencias que le corresponde entonces definir, en los términos que ya ha precisado a través de su jurisprudencia.

Sobre el particular, se repite:

"Con todo, aparece otro interrogante. ¿Tiene esta Corte la facultad de resolver los conflictos de competencia que se susciten dentro de la jurisdicción constitucional?

En opinión de la Corte la respuesta es positiva.

El fundamento de este modo de ver las cosas, está en la necesidad de impedir la violación del derecho de acción. Este derecho –cuyo origen, dicho sea de paso, debe verse en el derecho de petición del artículo 23 de la Constitución– faculta a toda persona para exigir de la rama judicial la resolución de un proceso, y *a fortiori* si se trata de la defensa de derechos fundamentales. De ahí que entre los deberes de los jueces (artículo 37, numeral 8o., del Código de Procedimiento Civil) esté el de *"decidir aunque no haya ley exactamente aplicable al caso controvertido, o aquélla sea oscura o incompleta, para lo cual aplicará las leyes que regulen situaciones o materias semejantes, y en su defecto la doctrina constitucional, la costumbre y las reglas generales de derecho sustancial y procesal"*. Y en el presente caso, teniendo en cuenta que el Consejo Superior de la Judicatura se declaró incompetente para conocer del conflicto, si la Corte se abstiene también de solucionar la colisión de competencia, a la actora se le desconocerá finalmente su derecho de acción, pues, en últimas, ningún juez o tribunal podrá decidir su demanda. Debe anotarse que la peticionaria estaría imposibilitada para proponer la misma tutela ante otro despacho, pues, con arreglo al artículo 37 del decreto 2591 de 1991, no podría afirmar, bajo la gravedad del juramento, no haber presentado con anterioridad la misma demanda.

Además, la Corte considera que la facultad para resolver conflictos de competencia está dada en el artículo 241, numeral 9°, de la Constitución, según el cual la Corte revisa las *decisiones judiciales* relacionadas con la acción de tutela. Hay que observar que si bien el artículo 86 de la Constitución señala que corresponde a esta Corporación la *revisión de los fallos*, el artículo 241 mencionado, extiende la competencia también a providencias judiciales referentes a la acción de tutela. Esta norma prevale sobre la del artículo 86.

De otra parte, hay que anotar que los conflictos de competencia entre jueces o tribunales de una misma jurisdicción, se siguen tramitando de acuerdo con las normas vigentes. Y para estos efectos, los jueces o tribunales tales como los civiles, penales, laborales, agrarios, comerciales especializados y de familia, hacen parte de una misma jurisdicción, la ordinaria, según el artículo 234 y siguientes de la Constitución". (Cfr.Corte Constitucional. Auto 016 de 1994. M.P. Dr. Jorge Arango Mejía).

La Corte Constitucional ha establecido a lo largo de su jurisprudencia que ella sólo resuelve conflictos de competencia cuando ellos se suscitan entre jueces o tribunales que no tienen un superior común, pues de existir éste, le corresponderá entonces a ese organismo definir a cuál de sus subalternos corresponde la competencia.

Así lo ha manifestado la Corporación:

"La Corte Constitucional sólo resuelve conflictos de competencia en materia de tutela cuando ellos se suscitan entre jueces o tribunales que no tienen un superior común.

Debe manifestar la Corte que, como ya lo ha expresado en varias ocasiones, los conflictos de competencia que se susciten en materia de tutela -tanto los positivos como los negativos- deben ser resueltos por el superior jerárquico común a los jueces o tribunales incursos en ellos.

Todos los jueces de tutela, independientemente de la jurisdicción a la cual pertenezcan, hacen parte -para los fines de la actividad judicial propios de aquélla- de la jurisdicción constitucional.

Por lo tanto, los conflictos que surjan entre ellos deben ser resueltos dentro de la misma jurisdicción constitucional, lo que hace que en esta materia no resulte aplicable el artículo 256, numeral 6, de la Carta Política, que atribuye al Consejo Superior de la Judicatura –Sala Jurisdiccional Disciplinaria– la función de "dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones".

Sin embargo, no todos los conflictos de competencia deben ser resueltos por la cabeza de la jurisdicción constitucional. Solamente deben llegar a la Corte Constitucional aquellos que no puedan resolverse dentro de las respectivas estructuras jurisdiccionales de origen.

Así las cosas, la Corte Suprema de Justicia dirime los conflictos que surjan entre tribunales superiores de Distrito Judicial, pero no puede hacer lo propio cuando la discrepancia sobre competencia se manifiesta entre un tribunal de distrito judicial y uno Contencioso Administrativo. En este último caso, tampoco el Consejo de Estado podría resolver. Y, por tanto, la superioridad funcional común es la Corte Constitucional". (Cfr. Corte Constitucional.Auto 044 de 1998 M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo).

De conformidad con estos criterios jurisprudenciales y teniendo en cuenta que el conflicto negativo de competencias ha surgido entre dos juzgados civiles municipales, integrantes de la jurisdicción ordinaria, a cuya cabeza se encuentra la Corte Suprema de Justicia, es a ella que corresponderá dirimir el conflicto, planteado, para lo cual le será enviado el respectivo expediente.

DECISION

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

RESUELVE:

Primero. **REMITASE** el expediente a la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil y Agraria, para que ella defina cuál de los dos juzgados civiles municipales es competente para

conocer de la acción de tutela incoada por ALEXANDER ALVAREZ MARTINEZ, contra el Ministerio de Hacienda.

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

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, Presidente
(en comisión)

ANTONIO BARRERA CARBONELL, Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA, Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO, Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ, Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, Magistrado

FABIO MORON DIAZ, Magistrado Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ, Magistrada (E.)

VLADIMIRO NARANJO MESA, Magistrado

PABLO ENRIQUE LEAL RUIZ, Secretario General (E)

AUTO 027
mayo 24 de 1999

DEBIDO PROCESO DE TUTELA-Notificación del fallo al demandante

NULIDAD POR FALTA DE NOTIFICACION DE TUTELA-Fallo

Referencia: Expediente T-207861

Peticionario: Euclides Castaño Moreno

Magistrado Ponente: Dr. CARLOS GAVIRIA DIAZ

Santafé de Bogotá D.C., a los veinticuatro (24) días del mes de mayo de mil novecientos noventa y nueve (1999).

El señor Euclides Castaño Moreno, interpone acción de tutela contra el Gerente Nacional de Atención al Pensionado y el Gerente Nacional de Pensiones del Instituto de Seguros Sociales ante la negativa de éstos a reconocerle su pensión de vejez. Solicita la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso, salud, petición, protección a las personas de la tercera edad y al mínimo vital. El juez de instancia, negó la tutela, por considerar que el actor cuenta con otro mecanismo defensa judicial.

Nulidad procesal por ausencia de notificación al demandante

Revisado el presente expediente, se observa que el juez omitió notificar al demandante de la sentencia de instancia, razón por la cual se le violó su derecho al debido proceso, al cercenarle la posibilidad de impugnar tal decisión. Al presentarse una irregularidad procesal de estas características, es decir, no notificar a las partes de la sentencia que se dicta, se imposibilita su derecho de defensa al perder la oportunidad para impugnar la decisión judicial que les es adversa. Se configura así una nulidad por pretermisión de la instancia, tal como lo señala el mismo numeral tercero del artículo 140 del Código de Procedimiento Civil.

Ahora bien, el derecho de contradicción, que tiene sustento constitucional, se encuentra violado en el presente caso, en la medida en que con la omisión por parte del juez de instancia en notificar su decisión al mismo demandante, conculcó su derecho de defensa, al debido proceso y le negó la posibilidad de acudir a una segunda instancia. De esta manera, se imposibilita el trámite de una acción de tutela desconociendo los derechos de las partes interesadas en conocer el resultado de la decisión judicial. Al respecto la Corte ha señalado lo siguiente:

"...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 encuentren en una situación jurídica concreta en virtud de ellos (...). 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".[1]

Por lo anterior, se hace necesario garantizar el derecho de defensa y el debido proceso de la parte demandante, para lo cual, y ante la ausencia de prueba que demuestre la notificación en legal forma de la sentencia al actor, se ordenará al Juez Tercero Penal Municipal de Santafé de Bogotá D,C., que en el término señalado en la parte resolutiva de este auto, notifique al accionante la existencia de la mencionada sentencia. Toda actuación surtida con posterioridad a dicha sentencia se entenderá nula en los términos del inciso segundo del numeral noveno del artículo 140 del Código de Procedimiento Civil.

Por lo aquí expuesto, la Sala Cuarta de Revisión de tutelas de la Corte Constitucional, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero. **ABSTENERSE** de efectuar la revisión de fondo del fallo proferido dentro de la acción de tutela de la referencia, por cuanto se advierte la falta de notificación al demandante, de la sentencia proferida en primera instancia por el Juzgado Tercero Penal Municipal de Bogotá, del 28 de enero de 1999.

Segundo. **ORDENAR** al Juzgado Tercero Penal Municipal de Bogotá notificar personalmente al señor Euclides Castaño Moreno, la sentencia por él proferida en el trámite de la presente acción de tutela.

Tercero. **DECRETASE** la nulidad de todas las actuaciones surtidas con posterioridad al fallo proferido por el Juzgado Tercero Penal Municipal de Bogotá.

Cuarto. Para el cumplimiento de lo dispuesto en el numeral anterior se ordena que por Secretaría General, se devuelva el expediente al Juzgado Tercero Penal Municipal de Bogotá.

Quinto. Surtido el trámite anterior, envíese el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

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

CARLOS GAVIRIA DIAZ, Magistrado Ponente

---

[1] Auto No. 27 de junio 1o. de 1995, Magistrado Ponente Dr. Jorge Arango Mejía, Autos 37 y 40 de agosto 8 y 16 de 1996, Magistrado Ponente Dr. Antonio Barrera Carbonell y Jorge Arango Mejía, respectivamente, y sentencia T-247 de 1997, Magistrado Ponente Dr. Fabio Morón Díaz, entre otras.

A-027/99

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO, Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ, Magistrada (E)

PABLO ENRIQUE LEAL RUIZ, Secretario General (E)

AUTO 028
mayo 26 de 1999

CONFLICTO DE COMPETENCIA DE TUTELA-Jueces de una misma jurisdicción y de distintos distritos judiciales asume la Corte Suprema de Justicia

Referencia: Expediente I.C.C. -037

Conflicto de competencias entre los Juzgados 9 Civil Municipal de Bucaramanga y 44 Civil Municipal de Santa Fe de Bogotá, respecto de la acción de tutela incoada por WILSON HAROLD ZAMORA MORENO contra el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Magistrado Sustanciador: Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Santa Fe de Bogotá, D.C., veintiséis (26) de mayo de mil novecientos noventa y nueve (1999).

I. ANTECEDENTES

WILSON HAROLD ZAMORA MORENO incoó acción de tutela contra el Ministro de Hacienda y Crédito Público, por estimar que el proyecto de ley 173 de 1999, relativo al Plan Nacional de Desarrollo, presentado por el Gobierno Nacional a través del mencionado funcionario, violaba sus derechos a la educación y a la igualdad, así como su libertad para escoger profesión u oficio.

El Juzgado Noveno Civil Municipal de Bucaramanga, mediante providencia del 16 de abril de 1999, afirmó que ese despacho no tenía competencia para decidir el asunto y lo remitió al Juzgado Civil Municipal de Santa Fe de Bogotá, toda vez que la sede del aludido Ministerio se encuentra en la capital de la República.

Por su parte, el Juzgado Cuarenta y Cuatro Civil Municipal de Santa Fe de Bogotá también se declaró incompetente para resolver acerca de la acción de tutela en referencia, en la medida en que "los efectos a los que alude el accionante se extienden a todos los puntos del territorio nacional y que el presunto lesionado tiene su domicilio en el mismo lugar donde se encuentra ubicado el Juzgado que inicialmente tuvo a su cargo el conocimiento de estas diligencias.". En consecuencia, remitió el expediente a esta Corporación para que dirimiera el conflicto negativo de competencia.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

La Corte Constitucional sólo resuelve conflictos de competencia en materia de tutela cuando ellos se suscitan entre jueces o tribunales que no tienen un superior común

La Corte reitera que los conflictos de competencia que se susciten en materia de tutela deben ser resueltos por el superior jerárquico común a los jueces o tribunales respectivos. A esta Corporación sólo corresponde dirimir aquellos conflictos que no puedan resolverse dentro de las respectivas estructuras jurisdiccionales de origen (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Auto 44 del 19 de agosto de 1998).

En el presente caso, por tratarse de dos juzgados civiles municipales que pertenecen a distritos judiciales diversos -Bucaramanga y Santa Fe de Bogotá-, se tiene que la Corporación llamada dirimir la controversia es la Sala Civil y Agraria de la Corte Suprema de Justicia, por ser ésta el superior jerárquico común.

DECISION

Con base en las expuestas consideraciones, la Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales,

RESUELVE:

REMITASE el expediente a la Corte Suprema de Justicia, Sala Civil y Agraria, para que ella defina cuál de los dos juzgados civiles municipales es competente para conocer de la acción de tutela incoada por WILSON HAROLD ZAMORA MORENO contra el Ministro de Hacienda y Crédito Público.

Cópiese, notifíquese, comuníquese y cúmplase.

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL, Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA, Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO, Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ, Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, Magistrado

FABIO MORON DIAZ, Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ, Magistrada (E.)

VLADIMIRO NARANJO MESA, Magistrado

PABLO ENRIQUE LEAL RUIZ, Secretario General

AUTO 029
mayo 26 de 1999

CONFLICTO DE COMPETENCIA DE TUTELA-Jueces de una misma jurisdicción asume el Tribunal Superior

Referencia: Expediente I.C.C-038

Conflicto de competencia entre los Juzgados Primero Penal Municipal de Envigado y el Juzgado Veinticuatro Penal Municipal de Medellín.

Magistrado Ponente: Dr. FABIO MORON DIAZ

Santafé de Bogotá, D.C., mayo veintiseis (26) de mil novecientos noventa y nueve (1999)

ANTECEDENTES

El ciudadano LEONEL DE JESUS BETANCUR PALACIO, interpuso acción de tutela contra la entidad promotora de Salud SALUDCOOP, con el fin de buscar la protección de su derecho fundamental a la vida (art. 11 C.P.), en consideración a que actualmente padece de una enfermedad coronaria para lo cual requiere que la entidad demandada le realice, mediante sus médicos especialistas, un cateterismo cardiaco y se le coloque un STENT, que es un aditamento necesario para conservar su vida, los cuales le han sido negados por SALUDCOOP.

El Juzgado Primero Penal Municipal de Envigado, a quien le correspondió conocer de la acción pública, declaró en providencia de marzo 24 de 1999, que no era competente para conocer de la misma en razón a que la entidad demandada, posee la sede en el barrio Laureles de Medellín, motivo por el cual ordenó remitir las diligencias a un juzgado homólogo en dicha ciudad, en donde por reparto, correspondió al Juzgado Veinticuatro Penal Municipal, quien igualmente se negó a conocer del asunto mediante auto de 26 de marzo de 1999, por cuanto estimó que lo correcto era que el juez penal municipal de Envigado hubiese conocido de la acción de Tutela, ya que es el lugar en donde se está generando la afectación a los derechos invocados, máxime cuando la entidad demandada presta también en Envigado sus servicios, en consideración a lo anterior, remitió el expediente al Tribunal Superior de Medellín-Sala Penal, para que dicha Corporación judicial, decidiera el conflicto de competencia de carácter negativo.

Por su parte, el Tribunal Superior de Medellín, Sala Penal, en providencia de fecha cinco de abril de 1996, consideró que no era competente para dirimir el conflicto suscitado en razón a

que entratándose de conflictos que tienen que ver con la tutela, es la Corte Constitucional la competente para conocer de ellos, según lo ha definido esa Corporación mediante auto No. 25 de julio 29 de 1997, por lo cual el Tribunal remitió a la Corte Constitucional el expediente para que esta última se pronunciara sobre el conflicto de competencia negativo por factor territorial y decidiera cual de los dos despachos trabados en la controversia deba fallar sobre los hechos y derechos invocados en la acción de tutela incoada.

CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Debe manifestar la Corte como ya lo ha hecho en múltiples ocasiones, que los conflictos de competencia que se susciten, ya sea entre Juzgados o entre éstos y los Tribunales en materia de tutela, tanto los positivos como los negativos, deben ser siempre resueltos por el superior jerárquico común a los jueces o tribunales que incurren en ello.

En efecto, en reciente auto de fecha 19 de agosto de 1998, M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo, dijo esta Corporación lo siguiente:

"Todos los jueces de tutela, independientemente de la jurisdicción a la cual pertenezcan, hacen parte -para los fines de la actividad judicial propios de aquélla- de la jurisdicción constitucional.

"Por lo tanto, los conflictos que surjan entre ellos deben ser resueltos dentro de la misma jurisdicción constitucional, lo que hace que en esta materia no resulte aplicable el artículo 256, numeral 6, de la Carta Política, que atribuye al Consejo Superior de la Judicatura -Sala Jurisdiccional Disciplinaria- la función de "dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones".

"Sin embargo, no todos los conflictos de competencia deben ser resueltos por la cabeza de la jurisdicción constitucional. Solamente deben llegar a la Corte Constitucional aquellos que no puedan resolverse dentro de las respectivas estructuras jurisdiccionales de origen.

"Así las cosas, la Corte Suprema de Justicia dirime los conflictos que surjan entre tribunales superiores de Distrito Judicial, pero no puede hacer lo propio cuando la discrepancia sobre competencia se manifiesta entre un tribunal de distrito judicial y uno Contencioso Administrativo. En éste último caso, tampoco el Consejo de Estado podría resolver. Y, por tanto, la superioridad funcional común es la Corte Constitucional."

En este orden de ideas, ello no acontece en el caso presente en el que los dos juzgados son penales municipales, es decir del mismo rango, por lo cual la decisión sobre el conflicto de competencias negativo, debe ser adoptada por el superior jerárquico común, pues la negativa de conocer sobre las acciones de tutela se fundamenta en razones de competencia territorial. Por lo tanto, la Corporación llamada a dirimir el conflicto generado no es otra que la Sala Penal del Tribunal Superior de Medellín. En consecuencia, a ella serán nuevamente remitidas las diligencias del presente caso para los fines pertinentes.

DECISION

Con base en los anteriores considerandos, la Sala Plena de la Corte Constitucional en ejercicio de sus atribuciones constitucionales,

RESUELVE:

REMITASE el expediente de la referencia al H. Tribunal Superior de Medellín, Sala Penal, para que ella defina cuál de los dos juzgados penales municipales es competente para conocer de la acción de tutela incoada por LEONEL DE JESUS BETANCUR PALACIO contra SALUDCOOP.

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

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL, Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA, Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ, Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO, Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, Magistrado

FABIO MORON DIAZ, Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA, Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ, Magistrada (E)

PABLO ENRIQUE LEAL RUIZ, Secretario General (E)

AUTO 030
mayo 26 de 1999

REVISION EVENTUAL FALLO DE TUTELA-Reiteración de peticiones abiertamente inconsecuentes

Referencia: Expediente T-145.648

Solicitante: Carlos Crismatt

Magistrado Ponente: Dr. ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Santa Fe de Bogotá D.C., veintiseis (26) de mayo mil novecientos noventa y nueve (1999).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, integrada por su Presidente, Eduardo Cifuentes Muñoz, los Magistrados Antonio Barrera Carbonell, Alfredo Beltrán Sierra, Carlos Gaviria Díaz, José Gregorio Hernández, Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz, Martha Sáchica de Moncaleano y Vladimiro Naranjo Mesa.

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

Ha pronunciado el siguiente

AUTO

Se trata de una solicitud que bajo la denominación de derecho de petición formula Carlos Crismatt Mouthon pero que en realidad es una reiterada petición de nulidad.

ANTECEDENTES

1. El 15 de octubre de 1997 la Sala de Selección No. 10 excluyó de revisión la tutela T-145648, acción promovida por el señor Carlos Crismatt contra una sentencia de la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia.

2. El Magistrado doctor Fabio Morón Díaz presentó la insistencia oportunamente.

3. El 22 de octubre de 1997 la Sala de Selección No. 10 resolvió no aceptarla.

4. El peticionario considera que la insistencia es una orden.

5. El 29 de octubre de 1998 el señor Crismatt solicitó la nulidad de todo lo actuado a partir del 22 de octubre de 1997 con el propósito de que su tutela fuera escogida.

6. El 13 de noviembre de 1998, la Sala de Selección No. 11 rechaza la solicitud de nulidad.

7. Nuevamente el señor Crismatt pide la nulidad, esta vez de la decisión de 13 de noviembre de 1998.

8. La Sala Plena de la Corte Constitucional, el 14 de abril del presente año no accedió a la nulidad impetrada.

9. El 10 de mayo de 1999, el señor Crismatt dice que "quedan importantes dudas" en el auto de 14 de abril de 1999 y bajo el título de "derecho de petición" con que encabeza su memorial, expresamente resalta en el mismo que dicho auto "debe ser rectificado, decretando la nulidad".

CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Fue extensa la argumentación de la Sala Plena para hacerle comprender al peticionario que la revisión es eventual, que la insistencia de los magistrados para que una tutela se escoja no es una "orden", luego la potestad de la Sala de Selección no da lugar a nulidad de ninguna clase.

Ahora con el disfraz de derecho de petición nuevamente se insiste en que se decrete la nulidad, lo cual es a todas luces improcedente.

El objetivo de explicar detenidamente en el auto del 14 de abril de 1999 por qué no se decretaba la nulidad apuntaba no solamente a responderle a un ciudadano dentro del razonamiento jurídico sino a ponerle punto final a unas reiteradas peticiones abiertamente inconsecuentes.

No puede la Corte pasar desapercibido el comportamiento del solicitante. Ya hay una definición sobre no escogencia de su caso. Ni siquiera se requería motivarla. La insistencia del peticionario acudiendo a distintas coberturas jurídicas no modifica la decisión tomada.

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

RESUELVE:

Primero. Se rechaza por improcedente la petición de Carlos Crismatt Mauthon. Estése a los resuelto en el auto de 14 de abril de 1999 proferido por esta Sala Plena.

Segundo. Llamar la atención al peticionario para que tenga en cuenta que ya se decidió que la T-145648 no fue escogida para revisión.

Contra la presente decisión no cabe recurso alguno.

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

A-030/99

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL, Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA, Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ, Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO, Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, Magistrado

FABIO MORON DIAZ, Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA, Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ, Magistrada (E)

PABLO ENRIQUE LEAL RUIZ, Secretario General (E)

AUTO 031
mayo 26 de 1999

REVISION EVENTUAL FALLO DE TUTELA-Improcedencia de reposición contra decisión que declaró incompetencia para conocer de nulidad

TUTELA TEMERARIA-Imposición de multa

Referencia: Expedientes T-154273 y 173746

Peticionario: Pablo Balcázar

Magistrado Ponente: Dr. ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Santa Fe de Bogotá D.C., veintiseis (26) de mayo mil novecientos noventa y nueve (1999).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, integrada por su Presidente, Eduardo Cifuentes Muñoz, los Magistrados Antonio Barrera Carbonell, Alfredo Beltrán Sierra, Carlos Gaviria Díaz, José Gregorio Hernández, Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz, Martha Sáchica de Moncaleano y Valdimiro Naranjo Mesa.

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

Ha pronunciado el siguiente

AUTO

Que resuelve un recurso de reposición interpuesto contra el auto de Sala Plena del 14 de abril de 1999 en el cual la Corte declaró que no era competente para decretar una nulidad.

ANTECEDENTES

1. El expediente T-154273 fue excluido de revisión mediante auto de 16 de febrero de 1998.

2. En ese expediente la decisión de primera instancia fue proferida por la Sala Civil del Tribunal Superior de Santafé de Bogotá y la de segunda instancia por la Sala Civil y Agraria de la Corte Suprema de Justicia y en ambos fallos no se concedió la tutela. El peticionario interpu-

so otra tutela contra esas decisiones de la tutela inicial, y tampoco prosperó la acción ni en primera instancia (Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca) ni en segunda instancia (Consejo Superior de la Judicatura). Esta nueva tutela se radicó en la Corte bajo el # 173.746, y no fue escogida para su revisión.

3. El señor Balcázar pidió a la Corte Constitucional la nulidad de las cuatro sentencias de los dos expedientes que no fueron seleccionados.

4. El 14 de abril de 1999 la Sala Plena de la Corte Constitucional determinó que no es competente para examinar la presunta nulidad porque no fueron seleccionados por la Corporación los expedientes que contienen las sentencias objetadas.

5. El señor Balcázar Zapata interpone recurso de reposición contra el mencionado auto en sentir del recurrente la revisión eventual de tutelas consagrada en la Constitución Política y desarrollada en el decreto 2591 de 1991 *"no excluye ni sustituye el recurso extraordinario de revisión"*.

LA CORTE CONSIDERA:

Ninguna norma indica que la Corte Constitucional tenga competencia para tramitar un recurso extraordinario de revisión. Por el contrario, es la propia Constitución Política la que señala que eventualmente puede revisar fallos de tutela, luego es la propia Corporación quien indica los casos de los cuales va a conocer. Y, en el presente caso esto ya está más que determinado: No conocerá de las tutelas contenidas en los expedientes T-154273 y T-173746.

Además, esta Sala Plena, en auto de 14 de abril de 1999 decidió desfavorablemente la petición del solicitante y ese auto no es susceptible de recurso alguno.

La Corte no puede pasar desapercibido el comportamiento del solicitante en cuanto ha habido cuatro decisiones de tutela no concediéndosele el amparo impetrado, con posterioridad ha acudido a la Corte Constitucional pidiendo nulidad por no selección y últimamente plantea un insolito recurso extraordinario de revisión. Esta situación obliga a reiterar lo ya expuesto por la Corporación en casos de temeridad. En la sentencia T-443/95 se desarrolló este último aspecto de la siguiente manera:

"Temeridad y costas

5.1. Hay que decir que, tratándose de la tutela, la condenación en costas no obedece a un carácter disuasivo porque el Constituyente consagró la tutela como una acción pública, es de su esencia la gratuidad, está íntimamente ligada al derecho de las personas de acceder a la justicia, luego un señalamiento de costas no puede verse como algo que desestima la presentación de esta acción.

Pero, otra cosa muy diferente es que se abuse dolosamente de su ejercicio, entonces, la conducta abusiva perjudica la administración de justicia, impide, obstaculiza que el acceso a la justicia de OTROS se desarrolle normalmente. La Corte Suprema de Justicia, al declarar inexequible el inciso 2° de la regla 2ª del ordinal 199 del artículo 1° del Decreto 2282/89 que modificó el Código de Procedimiento Civil, dijo:

"Las que deben impedirse son las actuaciones dolosas o temerarias que por constituir un verdadero abuso del derecho lesionan los intereses legítimos de la otra parte y le causan perjuicios indemnizables y entraban, contrariando el bien común, la recta y pronta administración de justicia..."[1]

5.2. Esas actuaciones signadas por la temeridad en la acción, nos remiten a los albores de la culpa aquiliana, siendo las costas una forma de pena civil contra quien sin razón alguna instauraba una acción o temerariamente se oponía a ella, ocasionándose un daño injusto que debía ser reparado.

En Colombia, la teoría de la culpa aquiliana fué adoptada desde antes de la Constitución de 1886 (Código Judicial de la Nación) en 1872, reformado en 1873, editado en 1874 y adoptado por el artículo 1° de la Ley 57 de 1887; se consagró en el artículo 575 de la Ley 105 de 1931 que habló de temeridad maliciosa. Se decía que quien procedía con temeridad era el "improbus litigator" de que hablaba Justiniano ("contendiente deshonesto", "pleitista de mala fe", quien promueve un juicio sin derecho y con mala intención).[2] *El elemento de temeridad consistía, según la doctrina, en la conciencia plena de la injusticia o en el reconocimiento de su propia falta de razón.*

En 1951 (decreto 243, artículo 2°) se dejó de lado la culpa aquiliana, criterio subjetivo, y fue reemplazado por el criterio objetivo del litigante vencido en juicio como sujeto que paga costas.

Este criterio objetivo permanece en el actual Código de Procedimiento Civil (art. 392 y siguientes), sin embargo, paralelamente a las costas y dentro del esquema de la responsabilidad patrimonial de las partes, el mismo Código, artículo 72, establece:

"Cada una de las partes responderá por los perjuicios que con sus actuaciones procesales, temerarias o de mala fe, causa a la otra o a terceros intervinientes. Cuando en el proceso o incidente aparezca la prueba de tal conducta, el Juez, sin perjuicio de las costas a que haya lugar, impondrá la correspondiente condena en la sentencia o en el auto que los decida..."

5.3. El artículo 73 castiga la temeridad con multa de diez a veinte salarios mínimos mensuales, el artículo 74 establece los casos de temeridad o mala fe uno de ellos es "cuando sea manifiesta la carencia de fundamento legal", y la Corte Suprema[3] *señala que si el Juez encuentra temeridad o mala fe "puede fulminar contra el litigante temerario o doloso o contra su apoderado, la sanción mencionada "y establece como OBLIGACION del juzgador pronunciar la condena de los artículos 72 y 73 del C. de P. C. cuando el caso concreto da lugar a ello.*

5.4. Tratándose de la tutela, la parte final del artículo 25 del Decreto 2591 de 1991, no establece en forma paralela las costas y la temeridad, sino que identifica ésta con aquéllas, así debe ser la lectura de tal norma porque, entre otras cosas, dicha interpretación es coherente con el carácter público, informal, gratuito de la tutela.

---

[1] Magistrado Ponente Dr. Pablo Cáceres Corrales, Gaceta Judicial CCIX, #2448, págs. 213 y ss. Demanda presentada por Alvaro Tafur.

[2] Diccionario de expresiones y frases latinas, Victor José Herrero.

[3] Magistrado Ponente: Germán Giraldo Zuluaga, 17 marzo /81.

Significa lo anterior que cuando la tutela es rechazada o denegada, solamente puede hablarse de costas cuando se incurrió en temeridad; lo que se castiga es la temeridad como expresión del abuso del derecho porque deliberadamente y sin tener razón, de mala fe se instaura la acción. Y quien tasa las "costas" es el Juez de tutela porque el inciso final del artículo 25 del decreto 2591/95 se refiere a él (algo muy distinto ocurre en la situación consagrada en el primer inciso del mismo artículo en el cual lo principal son los perjuicios).

Fuera de la temeridad no puede existir otro factor cuantificable en la liquidación de estas costas y hubiera sido más apropiado emplear la expresión multa por temeridad, puesto que, en la moderna ciencia procesal las "costas" responden a factor objetivo y la temeridad a lo subjetivo."

En el presente caso del señor Balcázar salta a la vista el abuso del derecho, la temeridad en la actuación y por la tanto se impone la correspondiente multa.

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

RESUELVE:

Primero. Se rechaza por improcedente el recurso interpuesto.

Segundo. Se impone al solicitante Pablo Balcázar por su temeridad una multa equivalente a diez (10) salarios mínimos mensuales que deberá consignar a cuenta del Consejo Superior de la Judicatura.

Contra la presente decisión no cabe recurso alguno.

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

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL, Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA, Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ, Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO, Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, Magistrado

FABIO MORON DIAZ, Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA, Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ, Magistrada (E)

PABLO ENRIQUE LEAL RUIZ, Secretario General (E)

AUTO 032
mayo 27 de 1999

DEBIDO PROCESO DE TUTELA-Deber de notificar a todos los coautores del hecho punible

Referencia. Expediente T-197391

Actor: Miguel Barranco García

El deber de notificar a todos los coautores -pluralidad de sujetos-, cuando sólo alguno entabla la acción de tutela, en aras de la efectividad de los derechos al debido proceso, a la igualdad y a la defensa.

Magistrado Ponente: Dr. FABIO MORON DIAZ

Santa Fe de Bogotá, D.C., mayo veintisiete (27) de mil novecientos noventa y nueve (1999).

La Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional integrada por los H. Magistrados Fabio Morón Díaz, Antonio Barrera Carbonell y Vladimiro Naranjo Mesa, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, y

CONSIDERANDO

1. Que en el proceso de la referencia, el ciudadano MIGUEL BARRANCO GARCIA, entabló acción de tutela contra la sentencia de casación de septiembre 9 de 1998, proferida por la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, por estimarla violatoria de la garantía constitucional conocida como *"no reformatio in pejus"* prevista en el artículo 31 de la Carta Política Superior, en cuanto le agravó la pena, pese a ser apelante único, razón por la cual solicita la protección constitucional del derecho al debido proceso.

2. A juicio de la Sala Octava de Revisión de Tutelas, el ciudadano ALIRIO VALENZUELA PINZON también ha debido ser notificado desde el comienzo mismo del proceso de amparo, pues la sentencia proferida por la Sala de Casación Penal de la H. Corte Suprema de Justicia que a través de la acción de tutela se impugna, lo cobijó en condición de COAUTOR del punible por el cual resultó también condenado el tutelante MIGUEL BARRANCO GARCIA.

Ciertamente, los artículos tercero y cuarto de la parte resolutiva de la sentencia proferida por la Sala de Casación Penal de la H. Corte Suprema de Justicia, dispusieron:

"Tercero: Imponer a Miguel Barranco García y a Alirio Valenzuela Pinzón la pena principal de 12 meses de prisión y mil trescientos pesos de multa, como autores del punible de estafa en grado de tentativa (subraya la sala)

"Cuarto: Imponer a ambos procesados la pena accesoria de interdiccion de derechos y funciones públicas.

..."

Tercero.- En aras de la efectividad de los derechos constitucionales al debido proceso a la igualdad y a la defensa, existiendo pluralidad de autores, el deber de notificar se extiende también a todos los coautores en caso de que la acción de tutela sea entablada por uno o algunos y no por todos ellos.

Es esta otra hipótesis a la que es aplicable la jurisprudencia de la Corte[1] conforme a la cual la falta de notificación -bien sea a las partes demandadas, a los intervinientes con interés legítimo en la misma o, como en el caso que se examina, a los coautores de una infracción a la Ley penal- genera una nulidad saneable de toda la actuación surtida, en aras de lograr con ello la protección del derecho al debido proceso y de defensa.

Dicha nulidad por ser saneable al tenor del artículo 144 del Código de Procedimiento Civil, permitirá que los sujetos interesados en la decisión que se tome, puedan tener conocimiento de la misma, desde el momento de su iniciación, razón por la cual desde el mismo momento de la admisión de la tutela estos han debido ser notificados.

Por lo anterior, esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional, se abstendrá de efectuar la revisión de la presente tutela. En su lugar, pondrá en conocimiento del Tribunal Administrativo de Cundinamarca -Sección Primera -Subsección B, la nulidad saneable derivada de la falta de notificación de la presente tutela al ciudadano ALIRIO VALENZUELA PINZON para que, por conducto del Juzgado Once Penal del Circuito de Bogotá la efectúe en orden a que éste, si a bien lo tiene, la alegue dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación del presente auto, advirtiéndole, que si guarda silencio, la nulidad se entenderá saneada y el proceso seguirá su curso y que, en caso contrario, será declarada.

Para el cumplimiento de lo anterior, se ordenará que, por Secretaría General de esta Corporación, se devuelva el expediente al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, para los efectos previstos en este auto.

RESUELVE:

Primero: **ABSTENERSE** de efectuar la revisión de fondo del fallo proferido por la Sala de Casación Penal de la H. Corte Suprema de Justicia en la tutela entablada en su contra por el ciudadano MIGUEL BARRANCO GARCIA.

---

[1] Corte Constitucional, Sala Novena de Revisión, autos 011 y 019 de 1997, Magistrado Ponente Dr. Vladimiro Naranjo Mesa. Sala Segunda de Revisión, autos 044, 045 y 046 de 1997, 009 y 013 de 1998, Magistrado Ponente Dr. Antonio Barrera Carbonell. Sala Octava de Revisión, auto 040 de 1998, Magistrado Ponente Dr. Fabio Morón Díaz.

Segundo: Poner en conocimiento del ciudadano ALIRIO VALENZUELA PINZON, por conducto del Tribunal Administrativo de Cundinamarca -Sección Primera, Subsección B- , la nulidad saneable derivada de la falta de notificación de la presente tutela, para que si a bien lo tiene, la alegue dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación del presente auto, advirtiéndole, que si guarda silencio, la nulidad se entenderá saneada y el proceso seguirá su curso, y que en caso contrario, será declarada.

Tercero: Por Secretaría General de esta Corporación, devuélvase el expediente al Tribunal Administrativo de Cundinamarca -Sección Primera, Subsección B- para los efectos previstos en este auto.

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

FABIO MORON DIAZ, Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA, Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL, Magistrado

PABLO ENRIQUE LEAL RUIZ, Secretario General (E)

AUTO 033
mayo 31 de 1999

FALLO DE TUTELA-Notificación a través de medio efectivo que garantice el derecho de defensa

Cualquiera que sea el medio empleado por el juez para dar a conocer la decisión a las partes o a los sujetos legitimados para impugnarla, aquél debe ser lo suficientemente efectivo para garantizar, como mínimo, el derecho de defensa del afectado.

IMPUGNACION FALLO DE TUTELA-Término para interponerla en caso de notificación por telegrama

La Corte Constitucional ha entendido que el debido proceso se vería quebrantado si se permitiera correr el término de impugnación de la decisión judicial, a partir del día en que el correo detenta el oficio contentivo de la notificación. El ejercicio del derecho de defensa resultaría gravemente afectado si al término de impugnación, se le resta el tiempo que tarda la comunicación en llegar a conocimiento del interesado, pues esto haría inoperante e ilusorio el recurso de apelación previsto para el trámite de la acción de tutela. Por ello, la Corte Constitucional ha entendido que el término de ejecutoria de la providencia, sólo empieza a correr a partir del día siguiente a aquél en el que recibe la comunicación de la existencia de la misma el sujeto procesal.

IMPUGNACION FALLO DE TUTELA-Trámite por presentación oportuna

Referencia: Expediente T-200.669

Actor: Lucas Rojas Quinoya

Magistrado Sustanciador: Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA.

Santafé de Bogotá, D.C., treinta y uno (31) de mayo de mil novecientos noventa y nueve (1999).

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, conformada por los Magistrados Vladimiro Naranjo Mesa -Presidente de la Sala-, Antonio Barrera Carbonell y Alfredo Beltran Sierra, ha pronunciado el siguiente Auto con base en los siguientes

ANTECEDENTES

1° El ciudadano Lucas Rojas Quinoya instauró acción de tutela contra la Superintendencia de Sociedades, debido a la supuesta vulneración de los derechos al debido proceso, al trabajo, a la familia y a la seguridad social ocurrida durante el trámite de liquidación obligatoria de la sociedad Francoper S.A., última de la cual era empleado.

2° Mediante Sentencia del 27 de enero de 1999, el Juzgado 29 Civil del Circuito de Santafé de Bogotá procedió a conceder el amparo solicitado. A su juicio, la Superintendencia de Sociedades desconoció las normas legales que regulan el proceso concordatario, establecidas en la Ley 222 de 1995, al dar por iniciado el proceso de liquidación obligatoria sin tener en cuenta que la falta de acuerdo entre la entidad deudora y los acreedores, imponía el aplazamiento de la audiencia final de deliberaciones, no la liquidación de la empresa.

3° La providencia anterior ordenó comunicar al demandado el contenido del fallo, mediante telegrama enviado el mismo 27 de enero (folio 20), el cual fue recibido el 1° de febrero en la Superintendencia de Sociedades, según consta en el folio 51 del expediente.

4° Teniendo en cuenta la fecha en que fue notificada, la Superintendencia de Sociedades presentó, el día 3 de febrero de 1999, el correspondiente recurso de apelación, pero éste fue rechazado por el despacho judicial porque, a su juicio, estaba por fuera del término legal. En efecto -dice la secretaría del juzgado- el recurso presentado el 3 de febrero es extemporáneo, "*como quiera que la notificación del fallo se realizó mediante telegrama el 27 de enero de 1999, venciendo el término para su impugnación el día 1 de febrero*". En esa medida, el expediente fue remitido a la Corte Constitucional para su revisión, siendo seleccionado por la Sala de Selección Número 3, el 12 de marzo del año corriente.

CONSIDERACIONES

Como quiera que la causa de la revisión del expediente referenciado, se centra en la necesidad de establecer si había lugar o no al trámite de la segunda instancia, corresponde a la Sala Novena de Revisión establecer si el recurso interpuesto por Supersociedades contra la providencia del 27 de enero de 1999, emitida por el Juzgado 29 Civil del Circuito de Bogotá, fue presentada o no dentro del término legal de impugnación.

Para tales efectos, sea lo primero recordar que a la luz de los artículos 30 y 31 del Decreto 2591 de 1991, el fallo emitido en los procesos de tutela "*se notificará por telegrama o por otro medio expedito que asegure su cumplimiento a más tardar el día siguiente de haber sido proferido*" y que "*dentro de los tres días siguientes a su notificación el fallo podrá ser impugnado por el Defensor del Pueblo, el solicitante, la autoridad pública o el representante del órgano correspondiente, sin perjuicio de su cumplimiento inmediato*".

En el mismo sentido, la diligencia de notificación debe garantizar, según lo dispone el artículo 5 del Decreto 306 de 1992, "*la eficacia de la misma y la posibilidad de ejercer el derecho de defensa.*"

Así las cosas, cualquiera que sea el medio empleado por el juez para dar a conocer la decisión a las partes o a los sujetos legitimados para impugnarla, aquél debe ser lo suficientemente efectivo para garantizar, como mínimo, el derecho de defensa del afectado.

Ahora bien, teniendo en cuenta las previsiones anteriores, ¿cuándo se entiende notificada la providencia para efectos de calcular el término dentro del cual procede la impugnación, específicamente en el caso de la notificación por telegrama?

En reiteradas ocasiones, la Corte Constitucional ha entendido que el debido proceso se vería quebrantado si se permitiera correr el término de impugnación de la decisión judicial, a partir del día en que el correo detenta el oficio contentivo de la notificación. En efecto, el ejercicio del derecho de defensa resultaría gravemente afectado si al término de impugnación, se le resta el tiempo que tarda la comunicación en llegar a conocimiento del interesado, pues esto haría inoperante e ilusorio el recurso de apelación previsto para el trámite de la acción de tutela. Por ello, la Corte Constitucional ha entendido que el término de ejecutoria de la providencia, sólo empieza a correr a partir del día siguiente a aquél en el que recibe la comunicación de la existencia de la misma el sujeto procesal.

Sobre este particular ha dicho esta Corporación:

"En relación con esta disposición, debe señalar la Sala que ese término de que allí se trata debe contarse a partir del día posterior a aquel en que el interesado o notificado tuvo conocimiento del contenido del telegrama.

"(...)

"No basta para entenderse surtida la notificación en los términos del artículo 31 del Decreto 2591 de 1991, con la introducción al correo del telegrama- que contiene el oficio emanado del despacho judicial por medio del cual se comunica a los interesados, accionante y accionado, la decisión adoptada por el juez de tutela- para los efectos de surtirse la notificación; debe insistir la Sala en que ésta sólo se entiende surtida en debida forma una vez que proferida la providencia judicial, el interesado la conoce mediante la recepción del telegrama que le remite el respectivo despacho judicial, pues sólo con este fin se envía el aviso.

"En otros términos, sólo cuando la persona efectivamente recibe el telegrama por medio del cual conoce de la existencia del fallo, surte los efectos la notificación, por lo que los tres días de que trata la norma *ibídem* deberán empezar a contarse a partir del día siguiente a aquel en que la persona efectivamente conoció o recibió el telegrama". (Subrayas fuera de original) (Auto 013 de 1994 M.P. Hernando Herrera Vergara)

En el caso bajo examen, se tiene que el fallo de tutela de la referencia tuvo lugar el 27 de enero de 1999, fecha en la cual el oficio de notificación se puso al correo, mediante telegrama. No obstante, no fue ese el día en que la Superintendencia de Sociedades se enteró de la decisión, pues la correspondencia apenas llegó pasado el medio día del 1° de febrero, tal como quedó radicado por la Superintendencia en la copia del oficio de notificación que consta a folio 51.

Si los tres días con que cuenta el impugnante para presentar el recurso de apelación, corren a partir del día siguiente al de la notificación y si, como se vio, ésta se entiende surtida cuando el interesado conoce efectivamente la comunicación de la providencia, entonces el escrito de impugnación presentado por Supersociedades, el 3 de febrero de los corrientes, es oportuno y da lugar a que se tramite la segunda instancia, tal como se ordenará en la parte resolutiva de este fallo.

En mérito de lo expuesto, la Sala Novena de Revisión de Tutelas

RESUELVE

Primero. **REMITASE** por la Secretaría General de la Corte, el expediente de tutela No. T-200.669 al Juzgado 29 Civil del Circuito de Santafé de Bogotá, para que se dé trámite a la impugnación presentada dentro del término legal, por la Superintendencia de Sociedades.

Segundo: Resuelto el recurso, **DEVUELVASE** el presente expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, tal como lo ordenan los artículos 86 de la Constitución Política y 32, inciso segundo del Decreto 2591 de 1991.

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

VLADIMIRO NARANJO MESA, Magistrado Sustanciador

ANTONIO BARRERA CARBONELL, Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA, Magistrado

PABLO ENRIQUE LEAL RUIZ, Secretario General (E)

SENTENCIAS DE CONSTITUCIONALIDAD MAYO 1999

SENTENCIA C-296
mayo 5 de 1999

DECLARACION TRIBUTARIA-Término para corrección

El precepto acusado no configura una vulneración del principio de igualdad consagrado en el artículo 13 de la Carta Política, en la medida en que el establecimiento por el legislador de un menor plazo para la corrección de la declaración tributaria cuando implique una disminución del valor del impuesto, además de razonable, está plenamente justificado en razón a que aun tratándose de efectos distintos, en ambas hipótesis se mira el beneficio del interés general contenido en el correcto recaudo de las rentas por el Estado, lo que corresponde así mismo, al deber ciudadano de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado enunciado, por el artículo 95 del ordenamiento constitucional.

Referencia: Expediente D-2207

Acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 8° de la Ley 383 de 1997.

Demandante: Martín Emilio Rey Castillo

Magistrada Ponente (E): Dra. MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Santafé de Bogotá, D.C., cinco (5) de mayo de mil novecientos noventa y nueve (1999).

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano MARTIN EMILIO REY CASTILLO promovió ante la Corte Constitucional, demanda contra el artículo 8° de la Ley 383 de 1997, sobre la cual se procede a decidir una vez tramitado el juicio correspondiente y previas las siguientes consideraciones.

I. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

Se transcribe a continuación el texto de la disposición demandada, conforme a su publicación oficial.

"Artículo 8°. CORRECCION DE LAS DECLARACIONES TRIBUTARIAS: El término establecido en el artículo 589 del Estatuto Tributario, para que los contribuyentes, responsables y agentes retenedores corrijan las declaraciones tributarias, es de un (1) año contado a partir de la fecha del plazo para declarar, y en las condiciones exigidas en el mismo artículo".

II. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA

El actor señala que la norma acusada viola los artículos 13 y 363 de la Carta Política, ya que en su criterio resulta ilógica la distinción que hace la ley tributaria, al acortar el plazo para el contribuyente cuando corrige una declaración tributaria en la cual aumenta el saldo a favor o disminuye el valor a pagar (favorable al mismo, art. 589 del Estatuto Tributario), de forma que dispone sólo de un (1) año para efectuar dicha corrección; mientras que el evento de la corrección de la declaración que aumenta el valor a pagar o disminuye el saldo a favor del Estado, el término para corregir sea de dos (2) años contados a partir del vencimiento del plazo para declarar (artículo 588 del Estatuto Tributario), con lo cual se produce en su opinión, una desigualdad entre una y otra situación, a pesar de que convergen en el mismo hecho, es decir, una corrección a una declaración tributaria en donde intervienen las mismas partes (Estado-contribuyente).

A su juicio, analizado el contenido del artículo 588 frente al artículo 8o. de la Ley 383 de 1997 que modificó el artículo 589 del Estatuto Tributario, queda claro que el primero otorga un mayor plazo para corregir declaraciones tributarias que favorezcan al Estado, colocando en desigualdad hechos que a la luz de la justicia y la equidad deben tener tratamiento similar. Tratándose del mismo hecho, consistente en una corrección a una declaración tributaria en la que intervienen las mismas partes, y siendo lo único que cambia, que en una es favorable al Estado y en la otra al contribuyente, es claro que esta última premisa no es válida para sostener válidamente que de lo que se trata es de una diferenciación y no de una discriminación.

Aceptar una desigualdad o un tratamiento discriminatorio en un Estado de Derecho como el contemplado en la norma demandada, considera el actor, equivale a aceptar que el máximo garante de los principios y normas constitucionales como lo es el Estado, sea el primer infractor de las mismas, porque como está concebido el artículo 8° de la Ley 383 de 1997, coloca en situación de desigualdad al contribuyente cuando encuentra un hecho que le permite disminuir el valor a pagar o aumentar el saldo a favor, resultando vulnerados principios fundamentales como la igualdad y la equidad.

Ahora bien, indica que como está concebido el artículo 8o. acusado, pareciera ser que al contribuyente no le es posible percatarse, descubrir un hecho o situación que lo pueda favorecer sino dentro del año siguiente al de la presentación de la declaración, coartándole la posibilidad de enmendar algún error que al corregirlo genera justicia, porque en realidad va a declarar sobre hechos reales, independientemente que con dicha corrección disminuya el valor a pagar o aumente el saldo a favor. En consecuencia, estima que la norma impugnada genera una desigualdad y una inequidad que no puede pregonarse en un Estado Social de Derecho.

Agrega el actor, que si bien es cierto que la igualdad no implica construir un ordenamiento jurídico idéntico, no se puede permitir que en un caso donde las partes y la relación son las mismas, el Estado en uso de su poder desconozca categóricamente el principio de la igualdad.

III. INTERVENCIONES

Dentro del término de fijación en lista, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través de apoderado, presentó escrito defendiendo la constitucionalidad de la norma demandada, con fundamento en las siguientes razones.

En primer término, señala que el legislador ha previsto un procedimiento especial con base en el cual se regulan los aspectos concernientes a la actuación que se realiza ante las autoridades tributarias. La declaración, en su sentir, es una manifestación de la voluntad del contribuyente en la que se determina el monto de la obligación tributaria, razón por la cual entre sus características, está la de constituirse en un medio de prueba en donde se presume la veracidad de lo declarado, sin perjuicio que la administración demuestre lo contrario y conserve la facultad de investigación que le pertenece, como también la posibilidad que el mismo contribuyente pueda perfeccionarla.

Desde este punto de vista, expresa el interviniente, la declaración tributaria es un acto modificable por quien lo emite o a instancia de la administración cuando así lo advierta y sólo adquiere firmeza al cabo de dos (2) años contados a partir del vencimiento del plazo para declarar.

Con base en lo anterior, afirma el interviniente, la corrección puede provenir de la manifestación de la voluntad del contribuyente o con ocasión de la respuesta al pliego de cargos o a su ampliación, que remite al tema de liquidaciones oficiales (arts. 588 y ss del Estatuto Tributario). Anota que el legislador ha considerado viable la posibilidad de corrección espontánea por parte del declarante, sin que medie actividad alguna por parte del Estado, como también puede provenir del Estado, en los siguientes casos: a) por un error aritmético (arts. 697 a 701 de Estatuto Tributario); b) cuando sea producto de una revisión sustancial de lo declarado por el contribuyente, y sólo por una vez, lo cual se conoce como liquidación de revisión (arts. 715 a 719 del Estatuto Tributario); y c) cuando surja como producto del incumplimiento del declarante de su obligación de presentar declaración, denominada liquidación de aforo (arts. 715 a 719 del Estatuto Tributario).

Una vez presentada la declaración tributaria, advierte el representante del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, empieza a correr el término dentro del cual la administración procede a realizar las investigaciones respectivas mediante el desarrollo de los programas especiales de fiscalización y planes antievasión. Reitera que la declaración parte del contribuyente, en donde éste cuenta con una ventaja comparativa frente a la administración tanto a nivel cualitativo (conocimiento de la situación específica), como cuantitativo. Así mismo, se constituye en un acto espontáneo o provocado, cuyo resultado se plasma en la modificación a la primera manifestación de la voluntad del contribuyente. Una vez haya transcurrido el término, la declaración como documento se consolida y con él la manifestación relativa al monto de la obligación a pagar.

En sentir del representante del Ministerio, no existe un tratamiento inequitativo cuando precisamente el contribuyente goza de una posibilidad amplia de corrección de la declaración que presente y que a su vez el Estado pueda reinvindicar para sí un período en el cual lo declarado sólo puede favorecer a la colectividad, razón por la cual la pretensión del demandante conduciría a desvertebrar el sistema.

En el mismo sentido, presentó escrito la apoderada de la Dirección General de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN-, solicitando se declare la constitucionalidad de la norma demandada, con base en las siguientes consideraciones.

Antes de hacer el análisis material del precepto acusado, la interviniente hace alusión a la sentencia de la Corte Constitucional C-445 de octubre 4 de 1995, (MP. Alejandro Martínez Caballero), en las cual se expresó que:

"La consagración de una regulación diferenciada de un asunto por una ley, no implica una violación al principio de igualdad, cuando la diversidad de tratos tiene fundamento objetivo y razonable de acuerdo a la finalidad perseguida por la norma y sin que el examen de la eventual violación de igualdad se haga de la misma manera y con un mismo rigor tratándose de un asunto económico o tributario, que tratándose de uno fundamental".

A juicio de la apoderada, teniendo en cuenta los cargos expuestos por el demandante, no se puede afirmar que existe un solo hecho, por cuanto la corrección de una declaración no es un hecho, sino un derecho del contribuyente el cual surge cuando el obligado encuentra que existen supuestos de hecho que originan el derecho a presentar una corrección. En el presente asunto, manifiesta que no existe un mismo hecho como lo afirma el actor, sino dos hechos relevantes diferentes, que ante su existencia, originan un mismo derecho para el contribuyente, como es la posibilidad de presentar una declaración de corrección.

En efecto, señala la interviniente, el primer hecho relevante se encuentra en el artículo 588 del Estatuto Tributario, según el cual el contribuyente corrige su declaración inicial aumentando el valor a pagar o disminuyendo el saldo a favor. Y el segundo se encuentra en el artículo 589 del mismo Estatuto, cuando el contribuyente corrige su declaración tributaria en la cual aumenta el saldo a favor o disminuye el valor a pagar.

Señala que en cada uno de los hechos relevantes, coexisten dos supuestos que hacen diametralmente distinta la utilización de uno y otro. A saber si una corrección implica aumento del valor a pagar o disminución del saldo a favor, es claro que existe un beneficio para el Estado, por cuanto el recaudo de los ingresos tributarios aumenta los ingresos corrientes de la Nación y por ende el presupuesto de rentas. Y en el segundo caso, se trata de un beneficio para el contribuyente por cuanto tendrá derecho a la compensación o devolución de la suma a favor, pero como tal hecho constituye un detrimento para las arcas de la Nación que afecta el interés general, es perfectamente justificable que el legislativo determine un plazo más corto que cuando existe un interés particular.

En cuanto al principio de equidad, cita la sentencia C-015 de 1993 (MP. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz), en donde se determina la forma de examinar los hechos fiscalmente relevantes.

Por lo anterior, considera que el principio del derecho sustancial, consagrado en el artículo 228 de la Carta Política, no puede ser ajeno al sistema tributario, máxime cuando se funda expresamente en los principios de equidad, eficiencia y progresividad. De esta manera, estima que el artículo 8° de la Ley 383 de 1997, es una norma que se ajusta al ordenamiento constitucional por no lesionar artículo alguno de la Carta Política.

En su intervención, el Presidente del Instituto Colombiano de Derecho Tributario -ICDT-, solicita a esta Corporación declarar inexequible el artículo 8° de la Ley 383 de 1997, por las siguientes razones.

En primer término, señala que el artículo 13 de la Carta Política consagra el derecho fundamental a la igualdad, el cual no se opone a que la ley establezca ciertos tratamientos diferenciales

que por razón de las circunstancias o de las condiciones tenidas en cuenta por el legislador pueden darse o instituirse, siempre que ellos no constituyan una discriminación. En relación con el principio constitucional de equidad consagrado en el artículo 363 de la Carta Política, señala que este principio no se refiere a una desigualdad, ni a un desequilibrio, ni a derechos en exceso de unos y en menoscabo de otros, sino que consagra el trato adecuado y equilibrado.

Ahora bien, en el asunto que se estudia, sostiene el interviniente, que con la corrección de las declaraciones se busca restablecer la verdad, enmendar el error que en su concepto es uno mismo, ya sea que implique una disminución o un incremento en el impuesto. Afirma que el el evento regulado por la norma demandada no es el de situaciones distintas que deben tratarse de diferente manera, puesto que en ambos casos (art. 588 y 589. ET), se trata de corregir un error cometido por el contribuyente, responsable o agente retenedor en una declaración tributaria.

Por lo anterior, concluye que establecer distintos plazos para hacer esa corrección no es una diferencia aceptable, como quiera que para el cambio de un reporte tributario deben darse las mismas oportunidades a quien se ve en la necesidad de hacerlo. De esa manera, no es entendible que cuando la variación lleve a un mayor impuesto o a un menor saldo a favor, se tengan dos (2) años, y en caso contrario se cuente apenas con un (1) año. El declarante debe tener iguales oportunidades para variar sus reportes, sea cual fuere el resultado de ellos en materia de impuestos, lo que conduce a que la norma demandada sea en concepto del Presidente del ICDT, abiertamente violatoria de la Constitución.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

Mediante oficio del 3 de diciembre de 1998, el Procurador General de la Nación rindió concepto dentro del término legal, solicitando a esta Corporación declarar constitucional el artículo 8° de la Ley 383 de 1997.

En primer lugar, señala el Jefe del Ministerio Público, la Carta Fundamental otorga amplias facultades al legislador en materia impositiva, atribución que comporta la posibilidad de crear los tributos y establecer los mecanismos necesarios para disponer su efectivo recaudo. Conforme a lo anterior, nada se opone a que la norma acusada determine un plazo menor al previsto en el artículo 588 del Estatuto Tributario para corregir las declaraciones tributarias que tengan por objeto aumentar el saldo a favor o disminuir el valor a pagar de los contribuyentes.

Manifiesta que al trato diferencial que establece el legislador respecto del plazo que tienen los contribuyentes para rectificar las declaraciones tributarias, obedece fundamentalmente a la finalidad positiva o negativa que persigue. Por lo tanto, estima que no le asiste razón al demandante cuando afirma que la disposición acusada viola el artículo 13 de la Constitución, como quiera que regula una situación completamente diferente a la prevista en el artículo 588 del Estatuto Tributario, ya que considera que los términos de uno y dos años para rectificar las declaraciones de impuestos obedecen a dos hipótesis fácticas de distinta naturaleza.

Así entonces, para el Procurador General la regla cuestionada, antes que contravenir el referido mandato constitucional, se ajusta a sus dictados, toda vez que se contrae a otorgar un tratamiento distinto a supuestos de hecho diferentes, que no es otro el sentido del artículo 13 Superior.

Finaliza su intervención, afirmando que es deber constitucional contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de criterios de justicia y equidad, obligando en consecuencia a los contribuyentes a presentar las declaraciones tributarias y sus respectivas enmiendas dentro de los términos que la ley impositiva señala.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

En virtud de lo dispuesto en el artículo 241, numeral 5o. de la Carta, la Corte Constitucional es competente para decidir definitivamente en relación con la acción pública de inconstitucionalidad ejercida contra el artículo 8° de la Ley 383 de 1997.

2. Problema jurídico a resolver

Corresponde a la Corte determinar si en el presente caso, el artículo 8o. de la Ley 383 de 1997 vulnera los principios constitucionales de igualdad (art. 13, CP) y de equidad en materia tributaria (art. 363, CP), al establecer un término diferente para corregir las declaraciones tributarias, según se trate del incremento del saldo a favor del contribuyente o de la disminución del valor del impuesto a pagar, o del caso contrario. En criterio del actor, el trato discriminatorio que introduce la norma carece de justificación, ya que beneficia al Estado en detrimento de los intereses patrimoniales de los contribuyentes, quienes cuentan con menor tiempo para corregir su declaración tributaria, cuando de ellas se derive un aumento del saldo a su favor o se disminuya el valor a pagar.

3. Procedimiento de corrección de las declaraciones tributarias

Las declaraciones tributarias, como lo reconoce la doctrina y la legislación, no sólo son una manifestación de la voluntad del contribuyente en la que se determina el monto de la obligación tributaria, sino que se constituye en un acto modificable por quien lo emite o a instancia de la administración, cuando así lo advierta.

La reforma tributaria de 1987, con el fin de lograr la correcta determinación del impuesto, estableció una serie de sanciones para aquellos contribuyentes que no cumplieran o que cumplieran deficientemente sus deberes con el fisco, entre ellas, la incorrecta presentación de las declaraciones tributarias.

Posteriormente, se autorizó la posibilidad de corregir en determinado plazo esa declaración, con el objeto de restablecer la verdad, o de enmendar el error, sea que éste implique una disminución o un incremento del impuesto. Para tal efecto, la legislación tributaria prevé dos clases de correcciones:

a) La promovida por la propia administración, en cuyo caso la oportunidad para efectuar la corrección se produce con la respuesta al pliego de cargos. En este caso, aún después de liquidado el impuesto, existe un término para interponer recurso de reconsideración.

b) La corrección voluntaria, que puede asumir las siguientes formas:

i) La contemplada en el artículo 588 del Estatuto Tributario, que genera aumento en el impuesto o disminución del saldo a favor del contribuyente.

ii) La corrección del artículo 589 del mismo estatuto, tendiente a disminuir el valor a pagar o aumentar el saldo a favor del contribuyente.

iii) La corrección del error que implique tener la declaración por no presentada (artículo 580 del ET.).

iv) La corrección que no varíe el valor a pagar o el saldo a favor.

De conformidad con el artículo 588 del Estatuto en mención, se trata de declaraciones tributarias que aumentan el impuesto a pagar o reducen la suma que el fisco tendrá que devolver, aplicar o compensar. En esta norma se le permite al contribuyente, responsable o agente retenedor corregir su declaración tributaria dentro de los dos (2) años siguientes al vencimiento del plazo para declarar y antes de que se les haya notificado requerimiento especial o pliego de cargos en relación con la declaración tributaria que se corrige.

De otro lado, de conformidad con el artículo 589 del E.T., modificado por el artículo 8° de la Ley 383 de 1997 que se demanda en esta oportunidad, el término para que los contribuyentes, responsables y agentes retenedores corrijan las declaraciones tributarias en las cuales se aumenta el saldo a favor o se disminuye el valor a pagar, es de un (1) año contado a partir de la fecha del plazo para declarar, y en las condiciones exigidas en el mismo precepto.

Con fundamento en las hipótesis descritas, procede entonces la Corte a determinar si en el presente caso se configura un trato discriminatorio en desmedro de los contribuyentes, por la diferencia de los términos fijados para corregir las declaraciones tributarias.

4. Los principios constitucionales de igualdad y equidad tributaria

El pago de tributos en el marco del Estado social de derecho constituye, además de una obligación ciudadana, un instrumento indispensable para alcanzar los propósitos de una sociedad más justa y equitativa. "El sistema tributario en el Estado social de derecho es el efecto agregado de la solidaridad de las personas, valor constitucional fundante, que impone a las autoridades la misión de asegurar el cumplimiento de los deberes sociales de los particulares."[1], entre ellos, la efectividad del deber social de toda persona de "contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado, dentro del concepto de justicia y equidad (art. 95-9, C.P.).

Dentro de ese mismo marco y en acatamiento a los principios constitucionales y a los límites que rigen la organización socio política, el legislador goza en principio de una amplia libertad para el establecimiento de los tributos y la creación de instrumentos necesarios para su efectivo recaudo, potestad que configura un atributo esencial de la soberanía del Estado. Es así como, una legislación tributaria que no utilice criterios discriminatorios, ni afecte el ejercicio de un derecho fundamental, no viola el principio de igualdad si el instrumento adoptado es un medio razonablemente adecuado para alcanzar un objetivo admisible desde el punto de vista constitucional.

De otro lado, el principio de equidad tributaria consagrado en el artículo 363 del ordenamiento superior, se predica en concreto frente al legislador, como la obligación de gravar en

[1] Corte Constitucional. Sentencia C-015/93, Magistrado Ponente Dr. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz

igual forma a todos los sujetos que se hallen en la misma condición, de lo cual se deriva que el establecimiento de un impuesto injusto o inequitativo no entra dentro del ámbito constitucional de la potestad impositiva. De igual manera, del principio de equidad tributaria se han derivado dos teorías: la del beneficio, según la cual, los impuestos deben aplicarse en función de los beneficios o de las utilidades que las personas gravadas obtienen con los gastos públicos que se financian con los impuestos; y la de la capacidad de pago, que se predica de la situación económica del contribuyente.

Sobre el particular, esta Corporación ha afirmado:

"El valor de la justicia que consagra el Preámbulo de la Constitución, se materializa en otras disposiciones superiores, tales como el principio de la justicia tributaria el cual resulta determinante para resolver la cuestión que nos ocupa.

Los artículos 95-9 y 363 de la Constitución preceptúan que, tanto el sistema como las cargas tributarias deben ceñirse a los principios de equidad, eficiencia y progresividad, constituyéndose así en límites constitucionales y marcos de conducta para el poder tributario, de tal forma que los poderes públicos por virtud de estos principios jurídicos y de los criterios rectores de la Constitución, se encuentran comprometidos en la consecución de un orden social y económico justo e igualitario.

En este orden de ideas, por disposición constitucional, el sistema tributario se encuentra necesariamente ligado a principios de justicia material, por lo que, a pesar de la generalidad e impersonalidad de la ley tributaria, no puede pretender privilegios o castigos desproporcionadamente gravosos para situaciones particularizadas. Entonces, para que una disposición genéricamente equitativa y justa sea conforme con la Constitución, debe señalar circunstancias de aplicación justa y equitativa de la ley tributaria.

El principio de equidad, que claramente desarrolla el principio de igualdad formal y material consagrado en el artículo 13 constitucional, igualmente tiene relación directa con la aplicación concreta de la justicia a situaciones específicas. Por consiguiente, el estudio de constitucionalidad de una disposición legal desde la perspectiva de la equidad tributaria, si bien debe considerar la generalidad e igualdad de la tributación, entendida esta última como ***igualdad de trato para contribuyentes colocados en iguales circunstancias, tanto económicas como fácticas, y diferenciación de cargas y beneficios tributarios con base en criterios razonables y objetivos****, también debe analizar la situación norma-caso, toda vez que ahí el concepto de equidad se aplica inevitablemente". (negrillas fuera de texto)*[2]

De lo anterior se deduce, que el juicio que en este caso corresponde efectuar a la Corte en relación con la diferencia de plazos establecidos para la corrección de declaraciones tributarias, no se puede referir como lo pretende el demandante, al principio específico de equidad tributaria, pues no se trata de examinar la igualdad de trato entre contribuyentes en la imposición de un tributo por el legislador, sino de comparar la situación de dos sujetos distintos, Estado-contribuyente respecto de un mismo hecho, que si bien tiene repercusión en el monto del impuesto, no entra dentro del campo particular de la justicia tributaria que consagra el reparto equitativo de la carga impositiva entre los contribuyentes.

---

[2] Corte Constitucional. Sentencia C-690/96, Magistrado Ponente Dr. Alejandro Martínez Caballero

5. Examen del cargo

Ahora bien, hecha la anterior precisión, entra la Corte a examinar la constitucionalidad del artículo 8o. de la Ley 383 de 1997, desde la perspectiva de la igualdad referida a si el mayor plazo que se concede al contribuyente, cuando de la corrección de su declaración aumenta el valor del impuesto o disminuye el saldo a favor del Estado, configura un trato discriminatorio, es decir, una situación de desigualdad que no se justifica frente a un mismo hecho, cuando al contribuyente sólo se le otorga la mitad de ese plazo, si la corrección lo beneficia al disminuir el impuesto o aumentar el saldo a su favor.

El principio de igualdad consagrado desde el preámbulo de la Carta Política y reconocido expresamente como fundamental en el artículo 13 superior, se traduce en general, en el derecho a que no se instauren excepciones o privilegios que excluyan a unos individuos de lo que se concede a otros en idénticas circunstancias, de donde se sigue necesariamente, que la real y efectiva igualdad consiste en aplicar la ley en cada uno de las situaciones según las diferencias constitutivas de cada uno de ellos. El principio de la justa igualdad exige, entonces, el reconocimiento de las desigualdades existentes entre los hombres en lo biológico, económico, social, cultural y demás aspectos del ser humano.

En efecto, dicho derecho contiene como elementos esenciales, un principio general, según el cual, todas las personas nacen libres e iguales ante la ley y por tanto, deben recibir la misma protección y trato de las autoridades, así como la prohibición de establecer o consagrar discriminaciones. Es decir, que no se otorguen privilegios, se niegue el acceso a un beneficio o se restrinja el ejercicio de un derecho a un determinado individuo o grupo de personas de manera arbitraria e injustificada, por razón de su sexo, raza, origen nacional o familiar, o posición económica. Pero además, la igualdad de que trata el artículo 13 constitucional, implica el deber del Estado de promover condiciones para lograr que la igualdad sea real y efectiva para todas las personas.

Este principio de la igualdad, como lo ha reconocido en forma reiterada la jurisprudencia constitucional, es objetivo y no formal; se predica de la identidad de los iguales y de la diferencia entre los desiguales, con lo cual se avanza del mero igualitarismo o de la simple igualdad matemática hacia la igualdad material. De esa forma, sólo se autoriza un trato diferente si está razonablemente justificado.

La jurisprudencia constitucional ha determinado también, los supuestos que justifican el trato diferenciado, que de no darse, implican una violación de la igualdad: a) Diferenciación objetiva y razonable de los supuestos de hecho; y b) Vínculo de racionalidad y proporcionalidad entre el trato distinto, el supuesto de hecho y la finalidad que se persigue.

Estos supuestos fueron desarrollados en detalle en la sentencia C-530/93 (M.P. : Dr. Alejandro Martínez Caballero), de acuerdo con la cual, para que un trato desigual no sea discriminatorio y por lo mismo inconstitucional, debe reunir las siguientes características: i) Desigualdad de los supuestos de hecho; ii) Finalidad concreta y no abstracta del trato diferenciador; iii) Razonabilidad de esta finalidad, es decir, que sea constitucionalmente admisible, en relación con su conveniencia o necesidad; iv) Racionalidad de la misma finalidad, que consiste en la adecuación del medio a los fines perseguidos; y v) Que la relación de los anteriores factores esté caracterizada por la proporcionalidad. "Ello por cuanto un trato desigual fundado en un

hecho real, que persigue racionalmente una finalidad constitucionalmente admisible sería, sin embargo, contrario al artículo 13 superior, si la consecuencia jurídica fuese desproporcionada. La proporcionalidad no debe confundirse. Sin embargo, con la "oportunidad" o el carácter de óptima opción de la medida adoptada : estos dos son criterios políticos que quedan por lo tanto excluidos del juicio jurídico de constitucionalidad..."[3].

De esta manera y concretamente, en materia tributaria, "La consagración de una regulación diferenciada de un asunto por una ley, no implica una violación al principio de igualdad, cuando la diversidad de tratos tiene fundamento objetivo y razonable de acuerdo con la finalidad perseguida por la norma y sin que el examen de la eventual violación de igualdad se haga de la misma manera y con el mismo rigor tratándose de un asunto económico o tributario, que tratándose de uno fundamental."[4]

En este orden, lo primero que se observa al examinar la diferencia de los términos de corrección de la declaración tributaria por el contribuyente, es que no se trata como lo señala el demandante, de los mismos supuestos de hecho. Esto, por cuanto, aunque materialmente puede parecer que en ambos casos se está realizando la misma actuación, cual es la de enmendar un error en esa declaración, las consecuencias son diferentes para los sujetos, también distintos, que intervienen en ella. El análisis de igualdad no puede partir por lo tanto, desde la perspectiva planteada por la demanda, que al concentrarse de manera exclusiva en el acto de corrección, desconoce la diferencia de los sujetos que participan en esa declaración, de las consecuencias que se producen en uno y otro caso y de las finalidades que se persiguen por cada uno de los sujetos.

En efecto, la norma acusada le concede al declarante una oportunidad para que enmiende los errores en que haya podido incurrir al elaborar la declaración tributaria, lo cual evita que se le impongan las sanciones previstas por la ley. En el caso regulado por la norma acusada, es decir, cuando como consecuencia de la corrección se disminuye el valor a pagar por el declarante o aumenta el saldo a su favor, es evidente que está de por medio un interés eminentemente particular, por cuanto implica un beneficio para su patrimonio. Con tal fin, el término de un (1) año establecido por el legislador resulta razonable, en la medida en que el contribuyente dispone del conocimiento y de los medios para detectar de manera más rápida, esos errores, posibilidad que se dificulta en el caso de la autoridad tributaria, lo cual justifica de manera suficiente que para que el contribuyente encuentre y corrija las inconsistencias que favorezcan el recaudo del impuesto, se fije un plazo mayor (2 años).

Se advierte, que la disposición impugnada forma parte de un conjunto normativo (Ley 383/97) adoptado por el legislador, entre otras finalidades, para "fortalecer la lucha contra la evasión". Dentro de este contexto, la norma acusada busca además, alentar al contribuyente a observar el máximo cuidado en la elaboración de sus declaraciones tributarias pues al disponer de un término menor para corregirlas, se ve obligado a actuar de manera más diligente en el cumplimiento de ese deber para no verse expuesto a las sanciones que acarrea una declaración tributaria defectuosa. Nótese además, que mientras subsista el error, los recursos estatales, que son de todos, están sufriendo un desmedro que por lo mismo afecta al interés general.

---

[3] Corte Constitucional. Sentencia C-530/93, Magistrado Ponente Dr. Alejandro Martínez Caballero
[4] Corte Constitucional. Sentencia C-445/95, Magistrado Ponente Dr. Alejandro Martínez Caballero

Se trata entonces, de contrarrestar un hecho imponible que no corresponde a la realidad, el cual obedece a una actuación del declarante que afecta en ese caso el pago mismo del impuesto correspondiente y que no por el hecho de otorgar una oportunidad diferente al contribuyente, puede anular la potestad del Estado para el exacto recaudo de los tributos.

Equiparar los plazos, bien se trate de uno u otro efecto, como consecuencia de una declaración de inexequibilidad como la que se solicita en la demanda, crearía además una situación de incertidumbre que perjudica al Estado, puesto que además de estas oportunidades de reliquidación, el procedimiento autoriza a las autoridades tributarias a emplear otros mecanismos de determinación del impuesto, que prolongarían la liquidación definitiva del mismo en detrimento de las cuentas estatales que sólo después de un período más o menos prolongado, tendrían certeza acerca de sus ingresos reales.

6. Inexistencia de cambio de jurisprudencia

Ahora bien, es pertinente aclarar, que la hipótesis examinada frente a la igualdad de trato entre el Estado y el contribuyente, difiere de la situación regulada por el artículo 72 de la Ley 446 de 1998 que en reciente fallo de esta Corporación[5] condujo a la declaración de inexequibilidad parcial de esa disposición, por establecer un tratamiento distinto del plazo para constituirse en mora, cuando se trata de la Administración que concilia con un particular. En este caso, consideró la Corte que al momento de conciliar, las partes se encuentran en pie de igualdad, por lo que no se puede invocar preeminencia del Estado para establecer un tratamiento más favorable a éste cuando incumple el pago de la obligación objeto de conciliación, en cuanto sólo después de seis meses de firmado el acuerdo, el Estado se constituía en mora, mientras el particular no gozara de ese plazo de gracia.

Entonces, se encontró que era evidente la vulneración del artículo 13 de la Constitución Política, toda vez que, señaló la Corte, con independencia de si el deudor es el gobernado o el ente oficial, el hecho del incumplimiento es el mismo, el daño que sufre el acreedor por causa de la mora es idéntico y las obligaciones asumidas por las entidades públicas no tienen al alcance diverso tratándose de una conciliación, de las que están a cargo de las personas privadas. Dijo en esa ocasión la Corte:

"Estamos en presencia de conflictos que bien podrían resolverse por la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, también en un plano de igualdad, pero que, con arreglo a las normas de las leyes 23 de 1991 y 446 de 1998, admite el mutuo acuerdo con miras a obtener con prontitud y con economía procesal y material los resultados de una solución conciliada.

Lo que se espera de este como de cualquier acuerdo, en especial cuando se trata de asuntos de contenido pecuniario, es el cabal y exacto cumplimiento de los obligados en virtud del mismo. Las partes pueden convenir plazos para que dentro de ellos tengan lugar las distintas prestaciones pactadas, y en razón de la pérdida del poder adquisitivo de la moneda en el contexto de una economía inflacionaria, es lógico que acuerden intereses durante dichos plazos, es decir corrientes, y que asuman a plenitud el compromiso de pagar intereses de mora cuando, vencidos los términos, no se hubiere pagado lo debido.

---

[5] Sentencia C-188/99, Magistrado Ponente Dr. José Gregorio Hernández Galindo

En ese orden de ideas, la Administración Pública está obligada por un acto suyo a pagar unas determinadas cantidades de dinero a los particulares con quienes concilia y éstos tienen derecho a recibirlas dentro de los términos pactados. No se pierda de vista que ellos sufren perjuicio por la mora en que la Administración pueda incurrir. Tales perjuicios se tasan anticipadamente mediante la fijación por la propia ley de intereses moratorios.

Para la Corte es claro que el principio de igualdad y la equidad imponen que en estos casos las dos partes reciban igual trato, sin que se justifique en modo alguno que mientras el Estado cobra a los contribuyentes intereses moratorios cuando ellos no pagan a tiempo los impuestos, y ello a partir del primer día de retardo en el pago, las obligaciones en mora a cargo del Estado deban forzosamente permanecer libres de la obligación de cancelar dichos réditos durante seis meses, con notorio perjuicio para los particulares que han debido recibir oportunamente los recursos pactados. Durante ese tiempo, el dinero no recibido por el acreedor pierde poder adquisitivo y no existe razón válida para que esa pérdida la deba soportar el particular y no el Estado, que incumple."

En el evento regulado por el artículo 8o. de la Ley 383 de 1997, se trata de una actuación que depende únicamente del contribuyente, prerrogativa que en todo caso lo beneficia en ambas hipótesis (art. 587 y 588, E.T.), pues es evidente que la corrección voluntaria de la declaración evita la imposición de sanciones. En ese caso, el distinto efecto que en una y otra situación se produce, según lo regulado por el legislador sí resulta relevante para efectos de establecer un mayor o menor plazo, pues está de por medio un interés general que se busca proteger.

7. Conclusión

En este orden, concluye la Corte que el precepto acusado no configura una vulneración del principio de igualdad consagrado en el artículo 13 de la Carta Política, en la medida en que el establecimiento por el legislador de un menor plazo para la corrección de la declaración tributaria cuando implique una disminución del valor del impuesto, además de razonable, está plenamente justificado en razón a que aun tratándose de efectos distintos, en ambas hipótesis se mira el beneficio del interés general contenido en el correcto recaudo de las rentas por el Estado, lo que corresponde así mismo, al deber ciudadano de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado enunciado, por el artículo 95 del ordenamiento constitucional. Por consiguiente, se procederá a declarar exequible, el artículo 8o. de la Ley 383 de 1997.

VI. DECISION

En mérito de lo expuesto y cumplidos como están los trámites previstos en el Decreto 2067 de 1991, la Sala Plena de la Corte Constitucional administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 8o. de la Ley 383 de 1997.

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

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL , Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA , Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ, Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO, Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, Magistrado

FABIO MORON DIAZ, Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA, Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ, Magistrada (E)

PABLO ENRIQUE LEAL RUIZ, Secretario General (E)

SENTENCIA C-297
mayo 5 de 1999

SENTENCIA INHIBITORIA POR INEPTA DEMANDA

Los requerimientos de una decisión de mérito sobre la constitucionalidad de un acto jurídico sometido al juicio de constitucionalidad, dependen de la verificación de su armonía y consonancia con los mandatos constitucionales vigentes; de tal forma que, la simple denuncia de una contradicción sin argumentos "objetivos y verificables" o como resultado de interpretaciones confusas del ordenamiento jurídico vigente sin relevancia constitucional, no obstante recurrir a la cita de normas superiores, como en efecto ocurrió en el caso que se analiza respecto de los artículos 4, 44, 53 y 67 de la Carta Política, no constituye una formulación concreta del concepto de la violación constitucional de lo cual se deriva una ineptitud sustantiva en la demanda presentada, que obliga a esta Sala Plena a emitir un pronunciamiento inhibitorio en el presente asunto, como así lo señalará en la parte resolutiva de esta providencia.

Referencia: Expediente D-2218.

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 9o. (parcial) de la Ley 4a. de 1976 "Por la cual se dictan normas sobre materia pensional de los sectores público, oficial, semioficial y privado y se dictan otras disposiciones".

Actor: Jorge Núñez Medina

Magistrada Ponente (E): Dra. MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Santafé de Bogotá, D.C., cinco (5) de mayo de mil novecientos noventa y nueve (1999).

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Jorge Núñez Medina, en ejercicio de la acción pública consagrada en los numerales 6) del artículo 40 y 4) del artículo 241 de la Constitución Política, presentó demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 9o. (parcial) de la Ley 4a. de 1976 *"Por la cual se dictan normas sobre materia pensional de los sectores público, oficial, semioficial y privado y se dictan otras disposiciones"*

Al proveerse sobre su admisión, mediante auto del 22 de octubre de 1998, se ordenó fijar en lista el negocio en la Secretaría General de la Corte, para efectos de asegurar la intervención

ciudadana, enviar copia de la demanda al señor Procurador General de la Nación, con el fin de que rindiera el concepto de rigor y realizar las comunicaciones exigidas constitucional y legalmente.

Cumplidos los trámites y requisitos previstos en la Constitución Política y en el Decreto 2067 de 1991 para los procesos de constitucionalidad, esta Corporación procede a resolver sobre la demanda de la referencia.

II. TEXTO DE LA DISPOSICION ACUSADA

A continuación, se transcribe el texto de la disposición parcialmente acusada de la Ley 4a. de 1976, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 34483 del 5 de febrero de 1976. Se subrayan los apartes que el demandante solicita sean declarados inexequibles:

"LEY 4 DE 1976

(enero 21)

por la cual se dictan normas sobre materia pensional de los sectores público, oficial, semioficial y privado y se dictan otras disposiciones".

(...)

Artículo Noveno. A partir de la vigencia de la presente Ley las empresas o patronos otorgarán becas o auxilios, para estudios secundarios, técnicos o universitarios, a los hijos de su personal pensionado **en las mismas condiciones que las** otorgan o establezcan para los hijos de los trabajadores **en actividad**."

III. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA

Según el actor, la disposición acusada contradice la Carta Política, con base en el siguiente razonamiento:

En primer término, indica que conforme a los artículos 27 y 28 de la convención colectiva de trabajo celebrada entre el Sindicato Unico de Trabajadores Oficiales y de Base del Departamento del Caquetá, "Sintradepartamentales Caquetá" y la Gobernación de ese departamento, para la vigencia comprendida entre 1996 y 1997, se establecieron unas becas universitarias y/o de estudios superiores para los hijos de los trabajadores sindicalizados, así como unos auxilios educacionales.

Señala el actor que con fundamento en el artículo 9o. de la Ley 4 de 1976 acusado, la Gobernación del Caquetá reconoció becas y auxilios para los hijos de los pensionados, desde el año de 1991, en las mismas condiciones que para los hijos de los trabajadores en actividad; sin embargo, en el año de 1997, tras una solicitud de pago por concepto de matrícula a favor de la hija de un pensionado, la jefe de la oficina de la función pública de esa Gobernación negó su trámite aduciendo la no vigencia del beneficio convencional, ya que el mismo no tenía aplicación para trabajadores oficiales de la planta de personal del departamento, por supresión de dichos cargos efectuada mediante Decreto Ordenanzal No. 000890 del 10 de diciembre de 1997 y, adicionalmente, porque el beneficio pactado en la citada convención había vencido el 31 de diciembre de 1997.

Con base en lo anterior, el demandante afirma en forma contradictoria que *"El Espíritu de la Carta Política de 1991 contradice* (sic) *lo dispuesto por la Ley 4 de 1976 artículo 9, y lo dispuesto por los decretos 2663 y 3743 de 1950 adoptado por la ley 141 de 1961 como legislación permanente artículo 474 del Código Sustantivo del Trabajo"*; cuando en realidad lo que intenta argumentar con apoyo en los artículos 53, 44 y 67 de la Constitución y 474 del Código Sustantivo del Trabajo, es que la Convención Colectiva antes citada sigue vigente, no obstante el hecho de no existir trabajadores oficiales activos al servicio de la Gobernación del Caquetá como integrantes de Sintradepartamentales Caquetá.

En su criterio, negar la vigencia de los beneficios educacionales desconoce el espíritu de la Constitución y *"(...) para no controvertir es conveniente que (...)"* se declare la inexequibilidad por la Corte de las expresiones demandadas del artículo 9o. de la Ley 4a. de 1.976 por ser contrarias *"a la Constitución y a la ley"* y bajo el entendido de que *"las leyes y decretos se deben de ajustar en la medida en que se presenten las circunstancias y que así lo ameriten, según el mandato Constitucional del Artículo 4"*, que consagra a la Ley Fundamental como norma de normas.

Para concluir, expresa que la situación económica de los pensionados de Colombia no permite que sus hijos tengan acceso a la educación superior, a pesar de ser un derecho constitucional, por lo que no puede ser desconocido por una norma de inferior categoría, y menos cuando se encuentra pactado por una convención colectiva de trabajo vigente, así se haya disuelto el sindicato que la suscribió.

IV. INTERVENCION DE AUTORIDAD PUBLICA

Según informe de la Secretaría General de la Corte Constitucional, del 10 de noviembre de 1998, en la respectiva etapa procesal intervino exclusivamente el apoderado del Departamento Administrativo de la Función Pública, solicitando "se nieguen las pretensiones del actor por carecer de fundamento de hecho y de derecho", toda vez que, el actor pretende la declaratoria de inexequibilidad de las expresiones demandadas del artículo 9o. de la Ley 4a. de 1976, sin exponer razones constitucionales para tal efecto, limitándose a transcribir apartes de los artículos 4o., 53 y 67 de la Carta Política y del artículo 474 del Código Sustantivo del Trabajo, con comentarios respecto de la vigencia de una convención colectiva específica, todo lo cual, en su criterio, impide que haya un pronunciamiento de fondo.

Adicionalmente, sostiene que la convención colectiva de trabajo, aun cuando puede ser considerada como fuente formal de derecho, no presenta una naturaleza legal ni es producto de una función legislativa del Estado, desde los aspectos orgánicos, funcional y formal. Por lo tanto, su vigencia no puede ser considerada en este proceso mediante una declaratoria de inexequibilidad, lo que lo lleva a solicitar a la Corte, en caso de que decida emitir un pronunciamiento de fondo, mantener la disposición acusada en el ordenamiento jurídico vigente.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

Mediante Concepto No. 1700, del 7 de diciembre de 1998, el Procurador General de la Nación solicita a esta Corporación declararse inhibida para conocer de la demanda de la referencia, ya que, de conformidad con lo previsto en el numeral 3o. del artículo 2o. del Decreto 2067 de 1991, este tipo de demandas deben contener, entre otros requisitos, los motivos por los cuales se considera que hay una vulneración de la Carta Política, expresando, aunque sin una

técnica especial, el concepto de violación, lo que no se advierte al revisar el contenido de la presente demanda.

En su criterio, el actor se limita a relatar *"la situación particular que se presenta en el Departamento del Caquetá, porque las autoridades de esta entidad territorial se niegan a observar la norma acusada, y cuando el demandante transcribe las disposiciones del Ordenamiento Superior que considera transgredidas sólo afirma que "El espíritu de la Carta Política de 1991, contradice lo dispuesto por la Ley 4a. de 1976 artículo 9 (...)", pero no expresa las razones por las cuales considera vulnerada la Ley Fundamental."*, lo que impide a la Corte realizar un juicio de constitucionalidad respecto de la norma acusada.

Por último, destaca que la acción de inconstitucionalidad no tiene por objeto hacer efectivo el cumplimiento de una ley, pues para ello se consagró la acción de cumplimiento, en el artículo 87 de la Carta Política, desarrollada por la Ley 393 de 1997.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4 de la Carta Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir, definitivamente, sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, por tratarse de una norma que hace parte de una Ley de la República.

2. Fallo inhibitorio por ineptitud sustantiva de la demanda

La Constitución de 1991 confió a la Corte Constitucional la guarda de su integridad y supremacía, en virtud de lo cual tiene la competencia para decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes expedidas por el Congreso de la República en ejercicio de su función legislativa, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación (C.P., art. 241-4).

El Decreto 2067 de 1991 que regula los procedimientos aplicables en las actuaciones y juicios que se inicien y surtan ante esta Corporación, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, establece dentro de los requisitos mínimos y de fondo que debe contener una demanda de esa naturaleza, a fin de producir una sentencia de mérito, el señalamiento de las razones por las cuales se estiman vulnerados los preceptos constitucionales con la disposición acusada (artículo 2o., numeral 3o.).

Cabe aclarar que, por la naturaleza pública de la acción de inconstitucionalidad, que habilita a cualquier ciudadano, independientemente de sus conocimientos jurídicos, para ejercer acciones en defensa de la Constitución y la ley, como derecho fundamental de naturaleza política (C.P., art. 40-6), no debe existir un rigorismo exagerado en la técnica de presentación de la misma, que exceda a la exigencia del cumplimiento de unos requisitos mínimos legalmente establecidos como configuradores de una demanda presentada en debida forma, lo que hace que la Corte deba adelantar una interpretación amplia y flexible de los libelos ante ella presentados, en cuanto a su contenido y propósito. Sin embargo, uno de esos requisitos como es el de la formulación concreta de las razones que lo llevan a concluir que existe una violación constitucional por la disposición acusada, no puede depender de interpretaciones planteadas por el demandante con base en supuestas contradicciones al Ordenamiento Superior que,

además, escapan al ámbito de la controversia y control constitucional, que en el fondo, en la mayoría de los casos, implica la inexistencia de un cargo de inconstitucionalidad concreto.

A ese respecto, esta Corporación ha sido enfática al sostener, que para realizar un juicio de valor sobre la constitucionalidad de una preceptiva legal, es esencial que el demandante formule el concepto de la violación, en los términos que se indican en reciente jurisprudencia que se transcribe en seguida:

"No obstante la importancia de esta acción, representada en la posibilidad de mantener un control permanente sobre los organismos creadores de derecho, su ejercicio implica el cumplimiento de requisitos mínimos que, lejos de afectar el núcleo esencial del derecho ciudadano a la participación, conformación, ejercicio y control político (art. 40 C.P.), buscan garantizar su realización material y, a su vez, permitir un óptimo funcionamiento en la administración de justicia.

Fueron precisamente esas razones las que llevaron a la Corte Constitucional, en la Sentencia C-131 de 1993 (M.P., doctor Alejandro Martínez Caballero), a declarar exequibles aquellos apartes del artículo 2° del Decreto 2067 de 1991 que exigen, como presupuesto indispensable para avocar el conocimiento de la acción y emitir un pronunciamiento de fondo, que la demanda contenga: (i) las normas acusadas de inconstitucionales, (ii) las disposiciones superiores que se consideran violadas y (iii) las razones que motivan su desconocimiento (Subraya la Sala).

Este último requisito, el referido al señalamiento del concepto de violación, lejos de fijar una simple formalidad le impone al ciudadano una obligación de contenido material: definir con toda claridad la manera como la disposición acusada desconoce o vulnera la Carta Política, esto es, la formulación de por lo menos un cargo constitucional concreto contra la norma demandada.[1] Ello, por cuanto el juicio de constitucionalidad se fundamenta en la necesidad de establecer si realmente existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política, resultando inadmisible que se deba resolver sobre su inexequibilidad, a partir de argumentos irrazonables (vagos o abstractos), o que sean producto de las diversas interpretaciones que puedan darle a la norma los distintos operadores jurídicos al momento de su aplicación[2]." (Sentencia C-519 de 1.998, M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa).

En el caso concreto, el demandante incurre en ese defecto de fondo, en la medida en que, de su argumentación, no se colige el quebrantamiento de un mandato superior; por el contrario, lo que se evidencia, exclusivamente, es el relato de la existencia de controversias jurídicas entre el Departamento del Caquetá y sus pensionados, derivadas de la negativa de esa entidad territorial a reconocer los beneficios que en materia de educación aquellas se establecen en una convención colectiva del trabajo, a los cuales dicen tener derecho y cuya vigencia es materia de controversia.

De esta manera, el actor plantea una situación fáctica con consecuencias en el ámbito de lo jurídico, por el eventual incumplimiento de preceptivas convencionales y legales que constitu-

---

[1] Consultar la Sentencia C-447/97, Magistrado Ponente Dr. Alejandro Martínez Caballero.
[2] Consultar la Sentencia C-509/96, Magistrado Ponente Dr. Vladimiro Naranjo Mesa

yen materia de otras acciones e instancias judiciales para su definición, como bien lo señala la vista fiscal en relación con la acción de cumplimiento consagrada en el artículo 87 de la Carta Política y desarrollada en la Ley 393 de 1997, escapando, sin lugar a dudas, de la competencia asignada a la Corte Constitucional en la Carta Política de 1991 para la guarda de su integridad y supremacía.

Así pues, los requerimientos de una decisión de mérito sobre la constitucionalidad de un acto jurídico sometido al juicio de constitucionalidad, dependen de la verificación de su armonía y consonancia con los mandatos constitucionales vigentes; de tal forma que, la simple denuncia de una contradicción sin argumentos *"objetivos y verificables"* o como resultado de interpretaciones confusas del ordenamiento jurídico vigente sin relevancia constitucional, no obstante recurrir a la cita de normas superiores, como en efecto ocurrió en el caso que se analiza respecto de los artículos 4, 44, 53 y 67 de la Carta Política, no constituye una formulación concreta del concepto de la violación constitucional de lo cual se deriva una ineptitud sustantiva en la demanda presentada, que obliga a esta Sala Plena a emitir un pronunciamiento inhibitorio en el presente asunto, como así lo señalará en la parte resolutiva de esta providencia.

VII. DECISION

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

RESUELVE:

INHIBIRSE para decidir de fondo sobre la constitucionalidad de los apartes demandados del artículo 9o. de la Ley 4a. de 1976 *"Por la cual se dictan normas sobre materia pensional de los sectores público, oficial, semioficial y privado y se dictan otras disposiciones."*, por ineptitud sustantiva de la demanda.

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

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL, Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA, Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ, Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO, Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, Magistrado

FABIO MORON DIAZ,Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA, Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ, Magistrada (E)

PABLO ENRIQUE LEAL RUIZ, Secretario General (E)

SENTENCIA C-298
mayo 5 de 1999

COMISION NACIONAL DE TELEVISION - Naturaleza

El mismo constituyente (art. 76) determinó la naturaleza de la Comisión, al definirla como un "organismo de derecho público con personería jurídica, autonomía administrativa, patrimonial y técnica, sujeto a un régimen legal propio", al cual encargó de manera principal, la intervención estatal en el espectro electromagnético utilizado para los servicios de televisión; de otra parte, le ordenó desarrollar y ejecutar los planes y programas del Estado en dicho servicio. Ahora bien, esa intervención tiene dos aspectos funcionales generales señalados por el ordenamiento superior, a saber: la dirección de la política en materia de televisión y la regulación de la prestación de ese servicio, funciones que en los términos de la ley, se complementan para concentrar en dicho organismo la regulación, manejo y control de tan influyente servicio de comunicación.

ESPECTRO ELECTROMAGNETICO-Intervención estatal

En el caso del espectro electromagnético, de conformidad con las normas constitucionales, cuando es utilizado para telecomunicaciones, corresponde al Estado su gestión y control; pero cuando el espectro es utilizado para los servicios de televisión, la intervención del Estado es efectuada directamente, por la Comisión Nacional de Televisión en los términos que señale la ley. Ahora bien, no obstante que el numeral 22 del artículo 189 de la Constitución dispone que corresponde al Presidente de la República ejercer la inspección y vigilancia de la prestación de los servicios públicos –entre los cuales cabría el de televisión–, expresamente el artículo 76 del mismo ordenamiento lo exceptúa de esa intervención que adelanta en materia de telecomunicaciones el Gobierno a través del Ministerio de Telecomunicaciones, al señalar de manera diáfana y concreta que "la intervención estatal en el espectro electromagnético utilizado para los servicios de televisión estará a cargo de un organismo de derecho público...", cual es la Comisión de Televisión, en los términos que señale la ley. Atribución ésta que se reitera, implica naturalmente, la de ejercer la inspección, vigilancia, control y seguimiento para una adecuada prestación del servicio. Lo cual no significa que el ejecutivo se desentienda totalmente de su obligación constitucional de velar en general por la prestación de los servicios públicos, puesto que como ya se precisó en el caso específico de la televisión, el Estado está representado por la CNTV para tales efectos y el Ejecutivo conserva en cierto grado las funciones de gestión y control del espectro electromagnético que en general le confiere la Carta Política.

COMISION NACIONAL DE TELEVISION-Actividad de inspección, vigilancia, seguimiento y control

La norma acusada al establecer que a la Comisión Nacional de Televisión corresponde en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 76 de la Constitución Política, adelantar actividades de inspección, vigilancia, seguimiento y control para una adecuada prestación del servicio de televisión, está simplemente reglamentando la norma superior que le otorga a esta entidad la facultad de intervenir en representación del Estado en el espectro electromagnético utilizado para los servicios de televisión. Es preciso reiterar que como organismo al que corresponde la dirección de la política estatal en materia de televisión, así como la regulación de este servicio, la Comisión Nacional de Televisión puede y debe ejercer las actividades de inspección y vigilancia sobre las personas que presten el servicio en orden a garantizar su adecuada prestación, y así evitar que la actividad resulte afectada por las prácticas monopolísticas, así como impedir el abuso de los grandes grupos económicos, la intervención de ciertos intereses políticos o la injerencia del ejecutivo.

Referencia: Expediente D-2227

Acción de inconstitucionalidad contra el literal b) del artículo 5o. de la Ley 182 de 1995.

Actor: Jorge Arango Mejía

Magistrada Ponente(E): Dra. MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Santafé de Bogotá, D.C., cinco (5) de mayo de mil novecientos noventa y nueve (1999).

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano JORGE ARANGO MEJIA promovió demanda ante la Corte Constitucional, contra el literal b) del artículo 5o. de la Ley 182 de 1995, la cual se procede a decidir una vez tramitado el juicio correspondiente y previas las siguientes consideraciones.

I. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

Se transcribe el texto de la disposición parcialmente demandada, de conformidad con su publicación oficial. Se subraya el aparte acusado.

"Artículo 5°. Funciones. En desarrollo de su objeto, corresponde a la Comisión Nacional de Televisión:

(...)

"B. **Adelantar las actividades de inspección, vigilancia, seguimiento y control para una adecuada prestación del servicio público de televisión. Para estos efectos, podrá iniciar investigaciones y ordenar visitas a las instalaciones de los operadores, concesionarios de espacios de televisión y contratistas de televisión; exigir la presentación de los libros de contabilidad y demás documentos privados, sin que le sea oponible la reserva o inviolabilidad de los mismos; e imponer las sanciones a que haya lugar**".

II. FUNDAMENTOS DE DERECHO

A juicio del actor, la norma acusada quebranta el numeral 22 del artículo 189 de la Constitución, que atribuye al Presidente de la República la inspección y vigilancia de la prestación de los servicios públicos.

Con el fin de demostrar que la norma acusada es contraria a la Constitución, el demandante señala que es necesario comenzar por establecer que la televisión es un servicio público y como tal, está sujeto al control y vigilancia por parte del Estado, de conformidad con el el artículo 1° de la Ley 182 de 1995 que establece:

> ***Artículo 1°. Naturaleza Jurídica, Técnica y Cultural de la Televisión.*** *La televisión es un* ***servicio público sujeto a la titularidad, reserva, control y regulación del Estado,*** *cuya prestación corresponderá, mediante concesión, a las entidades públicas a que se refiere esta Ley, a los particulares y comunidades organizadas, en los términos del artículo 365 de la Constitución Política.*
>
> *Técnicamente, es un servicio de telecomunicaciones que ofrece programación dirigida al público en general o a una parte de él, que consiste en la emisión, transmisión, difusión, distribución, radiación y recepción de señales de audio y video en forma simultánea.*
>
> *Este servicio público está vinculado instrínsecamente a la opinión pública y a la cultura del país, como instrumento dinamizador de los procesos de información y comunicación de audiovisuales" (negrillas fuera de texto).*

En su criterio, al ser la televisión un servicio público, está comprendido entre los que la Constitución Política enuncia en el numeral 22 del artículo 189. Por tal razón, está sujeto a la titularidad, reserva, control y regulación del Estado. Agrega que la Comisión Nacional de Televisión, fue creada por la Ley 182 de 1995 en desarrollo del mandato constitucional consagrado en los artículos 76 y 77 de la Constitución, como persona jurídica de derecho público, con autonomía administrativa, patrimonial y técnica. Señala que según la propia Constitución, la Comisión es independiente del Ejecutivo y en consecuencia totalmente autónoma. Su autonomía e independencia se demuestran por el hecho de que el control político sobre sus actuaciones lo ejerce el Congreso, sin que exista entre ella y el Gobierno, ninguna relación de dependencia, como lo señala el parágrafo del artículo 3o. de la Ley 182 de 1995, el cual establece que la Comisión Nacional de Televisión será responsable ante el Congreso de la República y deberá atender los requerimientos y citaciones que éste le solicite a través de las plenarias o las comisiones.

Ahora bien, el actor continúa su análisis con la exposición de las razones en que fundamenta la vulneración de las normas constitucionales ya mencionadas.

En primer término, sostiene que la norma acusada faculta a la Comisión Nacional de Televisión para adelantar las actividades de inspección, vigilancia, seguimiento y control para una adecuada prestación del servicio público de televisión, pero en su sentir dichas facultades son funciones que le fueron asignadas al Presidente de la República, de conformidad con el ordinal 22 del artículo 189 de la Carta Política, cuando establece que al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa, debe ejercer la inspec-

ción y vigilancia de la prestación de los servicios públicos. De la misma manera, sostiene que el artículo 365 de la Carta Política, dispone que el Estado mantendrá la regulación, el control y vigilancia de los servicios públicos, así sean prestados por el mismo Estado directa o indirectamente, por comunidades organizadas o por particulares.

Indica que con base en lo anterior, al Presidente de la República le corresponde la inspección y la vigilancia de todos los servicios públicos, mientras que los artículos 76 y 77 de la Carta Política le atribuyen a la Comisión Nacional de Televisión, la misión de desarrollar y ejecutar planes y programas del Estado en relación con el servicio de televisión, lo mismo que la dirección política que en esta materia determine la ley; pero en las mencionadas normas, no se le asignan a la Comisión, funciones de inspección y vigilancia.

Señala que resulta pertinente, hacer una comparación con la Junta Directiva del Banco de la República, que a pesar de tener autonomía administrativa, patrimonial y técnica la cual le es conferida por la Constitución, nadie ha pretendido que le corresponda la inspección y vigilancia de las entidades que conforman el sector financiero, las cuales prestan un servicio público, funciones, que en este caso, han sido delegadas por el Presidente de la República en la Superintendencia Bancaria como lo autoriza el artículo 211 de la Constitución.

Concluye su demanda manifestando, que no resultaría lógico que dentro del sistema de controles establecido en la Constitución, la misma entidad que desarrolla y ejecuta planes y dirige la política en materia de televisión, ejerza también la inspección y vigilancia de ese servicio. Por lo anterior, el literal b) del artículo 5° de la Ley 182 de 1995, quebranta el ordinal 22 del artículo 189 de la Carta Política, por cuanto despoja al Presidente de la República de facultades que le son propias y que puede delegar, pero nunca renunciar a ellas, razón por la cual en su concepto, sustraer de la inspección y vigilancia del Presidente de la República el servicio público de la televisión, sería tanto como afirmar que esa autonomía también impide al Procurador General de la Nación ejercer sus funciones en relación con la Comisión Nacional de Televisión y con sus funcionarios.

III. INTERVENCIONES

Dentro del término de fijación en lista, intervino el representante de la **Comisión Nacional de Televisión -CNTV-**, con el objeto de justificar la constitucionalidad de la norma demandada, con base en las consideraciones que resumen a continuación.

En su concepto, la Asamblea Nacional Constituyente dejó consignado en el artículo 75 de la Carta Política, el carácter de bien público del espectro electromagnético sujeto a la gestión y control del Estado y, a su vez, el precepto superior consagrado en el artículo 76 que otorgó a la Comisión Nacional de Televisión, la intervención en el servicio de televisión , en los siguientes términos:

"La intervención estatal en el espectro electromagnético utilizado para los servicios de televisión, estará a cargo de un organismo de derecho público con personería jurídica, autonomía administrativa, patrimonial técnica, sujeto a un régimen legal propio".

Así mismo, señala que el artículo 77 de la Carta Política, estableció que la Comisión Nacional de Televisión es la entidad reguladora del servicio público de televisión, al indicar que la

dirección de la política que en materia de televisión determine la ley sin menoscabo de las libertades consagradas en la Constitución, estará a cargo del organismo mencionado. De igual manera, que la televisión será regulada "por una entidad autónoma del orden nacional, sujeta a un régimen propio".

Conforme a lo anterior, sostiene que la intervención estatal en el servicio público de televisión está a cargo de la Comisión Nacional de Televisión (art. 76, CP.), con el objeto de garantizar el pluralismo informativo, la competencia y evitar las prácticas monopolísticas en el uso del espectro electromagnético. Anota, que cuando el legislador indica que en desarrollo de su objeto le corresponde a la Comisión Nacional de Televisión, adelantar las actividades de inspección, vigilancia, seguimiento y control para una adecuada prestación del servicio de televisión, está reglamentando la norma constitucional mediante la cual se otorga a la Comisión la facultad de intervenir, adelantando actividades de inspección y vigilancia, porque de otra forma no se podría cumplir con el precepto constitucional.

Por tal razón, señala que el constituyente cuando le otorgó en nombre del Estado a un ente autónomo la intervención a través de la inspección y vigilancia del servicio público de televisión, lo hizo por la importancia y transcendencia de este medio de comunicación en la sociedad moderna y por los efectos que este puede tener frente a la sociedad.

Concluye su intervención, manifestando que para que la Comisión Nacional de Televisión pueda cumplir los fines para los cuales fue creada, el constituyente la facultó para intervenir en la prestación del servicio público de televisión y como entidad netamente reguladora, puede ejercer actividades de inspección y vigilancia sobre los que prestan el servicio. Desconocer estas facultades a la Comisión Nacional de Televisión, sería ignorar la capacidad de intervención que le otorga la Constitución a la entidad, máxime si el Presidente de la República no tiene la facultad de intervenir en el servicio público de televisión.

IV. CONCEPTO DEL MINISTERIO PUBLICO

Mediante oficio fechado el 15 de diciembre de 1998, el señor Procurador General de la Nación rindió concepto dentro del término legal, solicitando a esta Corporación declarar la constitucionalidad de la norma acusada, con fundamento en los siguientes argumentos.

Advierte el Jefe del Ministerio Público, que la Ley 182 de 1995, en armonía con lo dispuesto en los artículos 76 y 77 de la Carta Política, defieren en la Comisión Nacional de Televisión, órgano especializado, las facultades para fijar las políticas, intervenir y regular la televisión. Por lo anterior, expresa que la Constitución creó un organismo autónomo e independiente, encargado de velar por el buen funcionamiento del medio televisivo dentro de criterios democráticos y pluralistas, dotándolo de amplias facultades regulatorias que lo habilitan para ejercer de conformidad con la ley, la inspección, vigilancia, seguimiento y control de los agentes prestadores del servicio con miras a garantizar su adecuada prestación.

Sostiene que, si bien por regla general, las funciones de inspección, vigilancia y control de los servicios públicos corresponden al ejecutivo, en el caso de la televisión la Carta Política, atendiendo a las razones anotadas, permite que dichas facultades sean desarrolladas por la Comisión Nacional de Televisión, en su condición de organismo especializado, autónomo e independiente, con el objeto de que sea una entidad imparcial que se ocupe de preservar

eficazmente los valores fundamentales del Estado Social de Derecho, los cuales pueden resultar afectados por el abuso de los grandes grupos económicos o con la influencia de determinados intereses políticos.

Considera que dicho medio de telecomunicación debe conservarse como un bien social, que no se encuentre en manos de los grupos políticos o económicos que puedan influir sobre los gobiernos de turno, afectando su independencia y credibilidad. Además, por cuanto dicha potestad habilita válidamente a esa Comisión, para llevar a cabo dichas funciones, con el fin de que el manejo televisivo se desarrolle dentro del marco del interés público, sin que ningún sector o grupo pueda controlarlo.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

En virtud de lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4 de la Carta Política, la Corte Constitucional es competente para decidir definitivamente en relación con la demanda que en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad formulada contra el literal b) del artículo 5o. de la Ley 182 de 1995.

Examen del cargo de inconstitucionalidad

De la facultad de intervención estatal en el espectro electromagnético utilizado para los servicios de televisión

A partir de la vigencia de la Carta Política de 1991, la dirección de la política en materia de televisión, su regulación y la intervención del Estado en el espectro electromagnético utilizado para los servicios de televisión, se concentró en un nuevo organismo dotado de independencia para la ejecución de tales funciones.

Con fundamento en los artículos 76, 77 y 113 del estatuto superior, la jurisprudencia constitucional ha precisado de una parte, el alcance y razón de ser de la autonomía que la Carta Política le asignó a la Comisión Nacional de Televisión y de otra, el ámbito de competencia funcional que corresponde a este órgano estatal, en ejercicio de esa autonomía. Es así como, en la sentencia C-350 de 1997 (M.P. : Dr. Fabio Morón Díaz), esta Corporación señaló :

"La autonomía de la Comisión Nacional de Televisión no es, pues, un simple rasgo fisonómico de una entidad pública descentralizada. En dicha autonomía se cifra un verdadero derecho social a que la televisión no sea controlada por ningún grupo político o económico y, por el contrario, se conserve siempre como un bien social, de modo que su inmenso poder sea el instrumento, sustrato y soporte de las libertades públicas, la democracia, el pluralismo y las culturas. El sentido de dicha autonomía es la de sustraer la dirección y el manejo de la televisión del control de las mayorías políticas y de los grupos económicos dominantes, de forma tal que se conserve como bien social y comunitario."

(...)

"La anotada autonomía es justamente el objeto del derecho social que todos los colombianos tienen a una televisión manejada sin interferencias o condicionamientos del poder

político o económico. Desde luego, este manejo se realizará dentro del marco de la Ley, a la que compete trazar las directrices de la política televisiva, lo que pone de presente que es allí donde el papel del legislador se torna decisivo y trascendental".

Para alcanzar ese objetivo, el mismo constituyente (art. 76) determinó la naturaleza de la Comisión, al definirla como un "organismo de derecho público con personería jurídica, autonomía administrativa, patrimonial y técnica, sujeto a un régimen legal propio", al cual encargó de manera principal, la **intervención estatal** en el espectro electromagnético utilizado para los servicios de televisión; de otra parte, le ordenó desarrollar y ejecutar los planes y programas del Estado en dicho servicio.

Ahora bien, esa intervención tiene dos aspectos funcionales generales señalados por el ordenamiento superior, a saber: la dirección de la política en materia de televisión y la regulación de la prestación de ese servicio, funciones que en los términos de la ley, se complementan para concentrar en dicho organismo la regulación, manejo y control de tan influyente servicio de comunicación.

Acerca del contenido específico de cada una de esas funciones, la Corte se ha pronunciado en diversas oportunidades; en la sentencia C-564 de 1995 (M.P. : Dr. José Gregorio Hernández Galindo), afirmó :

"...[La CNTV] goza de una verdadera autonomía, similar a la conferida al Banco de la República y que le permite, en todo caso, investigar, sancionar, fijar tasas, formular planes, promover estudios sobre televisión y, en general, cumplir todas las tareas que le corresponden como entidad de dirección, regulación y control del servicio público de televisión, teniendo como cabeza principal a su Junta Directiva".

En este orden, corresponde entonces a la Comisión Nacional de Televisión, en su calidad de organismo dotado de autonomía e independencia y como entidad de desarrollo y ejecución de la política que en materia de televisión dicte la ley, dirigir y regular el servicio de televisión (arts. 76 y 77 CP.). E igualmente, por expreso mandato superior, es el legislador el encargado de determinar lo relativo a la organización y el funcionamiento de la Comisión, así como señalar sus atribuciones. Así lo indicó esta Corte, al expresar que:

"La Comisión Nacional de Televisión es un organismo de ejecución y desarrollo de la política trazada por la ley. Sobre la base de la misma, dirige y regula la televisión como ente autónomo.

"Pero, claro está, los dos tipos de funciones han sido delimitados por la propia Carta, de tal manera que el aludido ente no puede sustituir al legislador en la determinación de la política de televisión ni en lo relativo a su propia organización y funcionamiento,

"Lo dicho encaja en las previsiones generales del artículo 75 constitucional sobre el espectro electromagnético. Este es un bien público inenajenable e imprescriptible, sujeto a la gestión y control del Estado en virtud de competencias que, en lo que atañe a televisión, corresponden a la Comisión Nacional, pero en los términos que señale la ley." (Sentencia No. C-554 de 1995, M.P : doctor José Gregorio Hernández Galindo).

En consecuencia, el legislador en desarrollo del mandato conferido por la Carta Fundamental, expidió la Ley 182 de 1995 con el objeto de reglamentar el servicio de televisión en todos los

aspectos no definidos por el ordenamiento superior, debiendo respetar siempre el ámbito irreductible de autonomía e independencia reconocidos a la Comisión de Televisión. Dentro de ese cuerpo normativo, dispuso en el literal b) del artículo 5° objeto de demanda, como función a cargo de la Comisión, adelantar las actividades de inspección, vigilancia, seguimiento y control, para una adecuada prestación del servicio público de televisión.

Corresponde ahora a la Corte, determinar si dicha función constituye cabal desarrollo de la atribución constitucional asignada a la Comisión de Televisión para intervenir en nombre del Estado en la prestación del servicio público de televisión, o si como lo señala el demandante, configura una usurpación de la función de vigilancia e inspección de los servicios públicos, que el numeral 22 de la artículo 189 de la Carta, le asigna al Presidente de la República.

No cabe duda que según lo señalado expresamente por el artículo 76 del ordenamiento superior, la intervención del Estado en el espectro electromagnético utilizado para los servicios de televisión, está a cargo de ese organismo de derecho público, denominado la Comisión Nacional de Televisión.

Intervención que tiene por objeto asegurar, de un lado, el carácter de bien público, inenajenable e imprescriptible que tiene el espectro electromagnético, y de otro, las finalidades inherentes a este servicio público, su prestación eficiente, establecer requisitos y restricciones que garanticen un manejo más adecuado de dicho servicio, evitar las prácticas monopolísticas y procurar el desarrollo y ejecución de los planes y programas del Estado en el servicio de televisión, sin menoscabo de las libertades reconocidas por la Constitución.

Debe destacarse que desde una perspectiva dinámica, la función interventora a que alude el artículo 76 superior, implica de suyo una función de control, vigilancia e inspección de las actividades que realicen los operadores del servicio público de televisión o frente a las actividades relativas a la utilización del espectro electromagnético para los servicios de televisión. No se entiende como se puede intervenir sin actuar de manera directa en la vigilancia y control de los concesionarios y operarios de ese servicio público. Intervenir significa inspeccionar, fiscalizar, revisar, vigilar, examinar, todo esto, en orden a alcanzar las finalidades enunciadas en el párrafo anterior.

Y es que como servicio público que es la televisión y como bien público el espectro electromagnético, requieren que su gestión y control estén a cargo del Estado, representado en este caso por la CNTV, para asegurar su efectiva prestación y el real e igualitario acceso a su utilización (arts. 75 y 76 CP.). Pero además, por tratarse del servicio público de televisión, su prestación por particulares o comunidades organizadas no excluye que el Estado mantenga la regulación, el control y la vigilancia de esta actividad, en los términos del artículo 365 de la Constitución.

En el caso del espectro electromagnético, de conformidad con las normas constitucionales, cuando es utilizado para **telecomunicaciones**, corresponde al Estado su gestión y control (art.75 CP.); pero cuando el espectro es utilizado para los **servicios de televisión**, la intervención del Estado es efectuada directamente, por la Comisión Nacional de Televisión en los términos que señale la ley (art. 76 CP.).

Ahora bien, no obstante que el numeral 22 del artículo 189 de la Constitución dispone que corresponde al Presidente de la República ejercer la inspección y vigilancia de la prestación de

los servicios públicos –entre los cuales cabría el de televisión–, expresamente el artículo 76 del mismo ordenamiento lo exceptúa de esa intervención que adelanta en materia de telecomunicaciones el Gobierno a través del Ministerio de Telecomunicaciones, al señalar de manera diáfana y concreta que "la **intervención estatal** en el espectro electromagnético utilizado para los servicios de televisión estará a cargo de un organismo de derecho público...", cual es la Comisión de Televisión, en los términos que señale la ley. Atribución ésta que se reitera, implica naturalmente, la de ejercer la inspección, vigilancia, control y seguimiento para una adecuada prestación del servicio. Lo cual no significa que el ejecutivo se desentienda totalmente de su obligación constitucional de velar en general por la prestación de los servicios públicos, puesto que como ya se precisó en el caso específico de la televisión, el Estado está representado por la CNTV para tales efectos y el Ejecutivo conserva en cierto grado las funciones de gestión y control del espectro electromagnético que en general le confiere la Carta Política.

Sobre el particular, esta Corporación ha expresado :

"Esas funciones de gestión y control del espectro electromagnético, que como se dijo son propias del Estado, cuando se relacionan con el servicio público de la televisión deben cumplirlas, de una parte el Ministerio de Comunicaciones, organismo al que le corresponde el manejo de la política del servicio público de las telecomunicaciones a nivel general, y de otra la CNTV, organismo autónomo que tiene a su cargo la dirección y ejecución de la política que para el servicio de televisión determine el Congreso.

(...)

Ahora bien, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 209 de la Carta Política, las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado, objetivo que en el caso que se analiza se propicia de manera clara a través de la norma impugnada, pues sin afectar la autonomía que el Constituyente le otorgó al ente rector de la televisión, impone a los organismos responsables de la gestión y manejo del espectro electromagnético en lo relacionado con el servicio público de la televisión, un espacio común para la ***deliberación y coordinación de los asuntos que les atañen, en el cual el titular de la cartera de Comunicaciones podrá manifestarse, a través de opiniones y conceptos, siempre y cuando se refiera a aspectos técnicos que correspondan a la órbita de su competencia,*** *lo cual no puede entenderse como una interferencia indebida, mucho menos si se tiene en cuenta que la norma atacada autoriza al ministro para "asistir" a la junta directiva de la CNTV, no para constituirse en parte de la misma.* ***Lo cual significa que su actuación no puede en ningún momento obstruir ni invadir la órbita de competencia de la Comisión Nacional de Televisión, y por tanto debe limitarla estrictamente al aspecto que se ha señalado.***

No obstante, ello no quiere decir que uno y otra no tengan límites a sus actuaciones; el primero, el legislador, deberá diseñar la política del servicio público de la televisión en el marco de las limitaciones que emanan de las normas constitucionales y de la misma ley si es el caso; la segunda, la CNTV deberá, como lo dijo la Corte, intervenir en el manejo y gestión del espectro electromagnético en los términos que le señale la ley"(negrillas fuera de texto)[1].

---

[1] Sentencia C-350/97, Magistrado Ponente Dr. Fabio Morón Díaz

Es así como, es el Gobierno, por intermedio de ese Ministerio, quien debe adoptar la política general del sector de las comunicaciones, lo cual determina el ejercicio de funciones tales como las de planeación, reglamentación y control de los servicios de dicho sector; pero tratándose de la televisión –se repite– la Constitución ha asignado algunas de esas funciones a un órgano especializado y autónomo, por lo que es indudable que Gobierno y Comisión deben coordinar y armonizar el ejercicio de las atribuciones que corresponde a cada uno, de manera que se garantice el cabal cumplimiento de los objetivos propios de cada organismo y por lo mismo, la eficiencia en la prestación del servicio público acorde con las preceptos constitucionales y legales que lo rigen.

Lo anterior se ha reiterado en varios fallos de esta Corporación, de los cuales se extracta el siguiente aparte :

"...vale la pena aclarar que la autonomía entregada por la Carta a la entidad encargada del manejo de la televisión, no le da el carácter de órgano superior del Estado ni le concede un ámbito ilimitado de competencias, pues cualquier entidad pública por el simple hecho de pertenecer a un Estado de derecho, se encuentra sujeta a límites y restricciones determinados por la Constitución y la Ley.

"La Carta Política, al disponer la creación de lo que hoy es la Comisión Nacional de Televisión, en ningún momento pretendió aislar a la entidad de otros órganos del Estado que por naturaleza manejan la política del servicio de telecomunicaciones a nivel general, como lo es, en primer término el Ministerio de Comunicaciones, más aún, cuando las funciones de gestión y control del espectro electromagnético asignado por la Constitución Política al Estado, la ejerce también el Ministerio de Comunicaciones."[2].

La labor de coordinación entre el Ministerio de Comunicaciones y la Comisión Nacional de televisión está circunscrita al uso del espectro electromagnético, lo cual se explica de manera lógica, no sólo porque la televisión requiere de su utilización, sino también porque otros medios de comunicación (telefonía, radio, telex, etc.) precisan de sus servicios. Esa coordinación, por lo tanto, es indispensable tanto entre esos organismos estatales, como respecto de todos aquellos que desarrollen la actividad de las comunicaciones, con el objeto de evitar que se presente un caos en la prestación de tales servicios e impedir al mismo tiempo, los conflictos de interés que se generarían entre las mismas entidades.

Con fundamento en lo anterior, estima la Corte que la norma acusada no se opone como lo estima el demandante, a lo dispuesto en el numeral 22 del artículo 189 constitucional, pues no obstante tratarse de un precepto de carácter general aplicable a todos los servicios públicos, en cuanto le atribuye al Presidente de la República la función de inspeccionarlos y vigilarlos, existe una norma expresa para el servicio de televisión que confiere tales funciones en cabeza a la Comisión Nacional de Televisión, al asignarle el artículo 76 superior, la intervención en el espectro electromagnético utilizado para dicho servicio.

Es obvio que la actividad de **intervención** implica de suyo, labores de inspección, vigilancia, seguimiento y control como las que están previstas en el literal acusado, pues no se entiende

---

[2] Sentencia C-310/96, Magistrado Ponente Dr. Vladimiro Naranjo Mesa

como el Estado puede intervenir sin actuar de manera directa en la vigilancia de la prestación del servicio de televisión. Para tales efectos, la ley la autoriza a la Comisión a iniciar investigaciones y ordenar visitas a las instalaciones de los operadores, concesionarios de espacios de televisión y contratistas de televisión y si fuere del caso, exigir la presentación de libros de contabilidad y demás documentos privados, e imponer las sanciones a que haya lugar.

Este tipo de actuaciones propias de la función interventora del Estado, tienen además respaldo constitucional, en la medida que configuran una de las excepciones a la reserva de los documentos privados previstas en el último inciso del artículo 15 de la Carta Política, el cual preceptúa que "...para los casos de inspección, vigilancia e intervención del Estado podrá exigirse la presentación de libros de contabilidad y demás documentos privados, en los términos que señale la ley".

En este orden de ideas, concluye la Corte que la norma acusada al establecer que a la Comisión Nacional de Televisión corresponde en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 76 de la Constitución Política, adelantar actividades de inspección, vigilancia, seguimiento y control para una adecuada prestación del servicio de televisión, está simplemente reglamentando la norma superior que le otorga a esta entidad la facultad de intervenir en representación del Estado en el espectro electromagnético utilizado para los servicios de televisión.

Finalmente, es preciso reiterar que como organismo al que corresponde la dirección de la política estatal en materia de televisión, así como la regulación de este servicio, la Comisión Nacional de Televisión puede y debe ejercer las actividades de inspección y vigilancia sobre las personas que presten el servicio en orden a garantizar su adecuada prestación, y así evitar que la actividad resulte afectada por las prácticas monopolísticas, así como impedir el abuso de los grandes grupos económicos, la intervención de ciertos intereses políticos o la injerencia del ejecutivo. Es claro que la intención del constituyente fue la de dotar a un ente independiente de las ramas del poder público, de una verdadera autonomía frente al manejo y control del uso de un bien público como lo es el espectro electromagnético, por los operarios del servicio especializado de televisión en las condiciones establecidas por la misma Carta Política.

No se trata por consiguiente, exclusivamente de una entidad ejecutora y reguladora del servicio de televisión, sino que también por su función constitucional como interventor en el espectro electromagnético utilizado por ese servicio, le son inherentes las funciones de inspección, vigilancia y control de la correcta utilización y prestación del servicio.

En razón de lo expuesto, considera la Corte en su Sala Plena que el cargo de inconstitucionalidad no prospera, pues contrario a lo señalado por el demandante, la norma acusada constituye cabal desarrollo de la facultad de intervención estatal en el espectro electromagnético para los servicios de televisión a cargo de la Comisión Nacional de Televisión, establecida en el artículo 76 de la Constitución Política.

VI. DECISION

En mérito de lo expuesto y cumplidos como están los trámites previstos en el Decreto 2067 de 1991, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declarar **EXEQUIBLE** el literal b) del artículo 5o. de la Ley 182 de 1995.

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

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL, Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA, Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ, Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO, Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA, Magistrado

FABIO MORON DIAZ, Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ, Magistrada (E)

PABLO ENRIQUE LEAL RUIZ, Secretario General (E)

SENTENCIA C-299
mayo 5 de 1999

REGALIAS-Distribución a municipios portuarios marítimos

A juicio de la Corte, si bien, la ley 141 de 1994, no entró a delimitar áreas específicas de influencia de los demás municipios portuarios marítimos, salvo el área del puerto del municipio de Tolú-Coveñas (parágrafo 1 del artículo 29 de la ley de regalías declarado exequible por esta Corte mediante sentencia C-447 de 1998 (M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz); a contrario de lo aducido por el demandante en su libelo la ley si le confirió a la Comisión Nacional de Regalías, facultad legal para que ésta determinara las áreas de influencia de los demás municipios portuarios marítimos, (art. 3, 4 y 8 de la ley 141 de 1994). Por lo tanto, el legislador puede atribuir y delegar en una entidad como la Comisión, la facultad de redistribuir regalías, para estos propósitos cuando se inscriban los municipios correspondientes ante dicho organismo.

REGALIAS-Inconstitucionalidad de término para solicitar redistribución

El establecimiento de un término legal de un año contado a partir de la promulgación de la ley 141 de 1994, para que los municipios aledaños a los puertos marítimos puedan solicitar, por una sola vez, la redistribución de regalías, limita, a juicio de la Corte, en el tiempo, los derechos de participación en los referidos recursos, de que gozan tales municipios, pues, estima esta Corporación, que tales comunidades, deben acceder a las regalías, del Fondo Nacional de Regalías, conforme a los procedimientos previstos en la ley 141 de 1994. Por lo tanto, los municipios aledaños a un puerto, mantienen sus derechos a participar en tales recursos. En consecuencia, estima la Sala Plena de la Corte, que si un municipio que se considere dentro del área de influencia directa de un puerto marítimo, no ejerció su derecho, dentro de los precisos términos señalados por el legislador, para participar en las regalías, no por ello pierde sus legítimos derechos, como lo afirma el demandante, puesto que pueden participar de las mismas, utilizando las vías que el legislador diseñó en el estatuto legal de regalías, cuyo propósito fundamental, es la protección del medio ambiente, el cual puede resultar afectado, como consecuencia de las actividades de la extracción y transporte de minerales. A esta conclusión arriba la Corte luego de interpretar sistemáticamente el inciso 3 del artículo 29 con el numeral 7 del artículo 8 de la ley 141 de 1994. El Congreso de la República vulneró el principio constitucional de la permanencia de las regalías y el derecho a la igualdad de los municipios aledaños a los puertos marítimos que, no obstante encontrarse en la misma situación fáctica de aquellos que alcanzaron a

elevar su solicitud ante la Comisión Nacional de Regalías dentro del período fijado por la ley, no se les puede someter a un largo trámite para acceder a los recursos, lo cual tampoco garantiza que los obtengan, cuando ya se puedan presentar problemas ecológicos.

REGALIAS-Distribución

El inciso 3 del artículo 29 de la ley 141 de 1994, no desconoce la Constitución, pues las regalías no pertenecen a las entidades territoriales; su distribución, de acuerdo con la Carta Política, es materia de ley, y la redistribución allí prevista, no vulnera ninguna norma superior.

Referencia: Expediente D-2224

Acción pública de inconstitucio-nalidad contra el artículo 29 (parcial) de la ley 141 de 1994 *"Por la cual se crean el Fondo Nacional de Regalías, la Comisión Nacional de Regalías, se regula el derecho del Estado a percibir regalías por la explotación de recursos naturales no renovables, se establecen las reglas para su liquidación y distribución y se dictan otras disposiciones."*

Actor: Luis Enrique Olivera Petro

Magistrado Ponente: Dr. FABIO MORON DIAZ

Santafé de Bogotá D.C., mayo cinco (5) de mil novecientos noventa y nueve (1999).

I. ANTECEDENTES

El ciudadano LUIS ENRIQUE OLIVERA PETRO, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, presentó ante la Corte Constitucional la demanda de la referencia contra el artículo 29 (parcial) de la ley 141 de 1994.

Mediante auto de fecha 20 de octubre de 1998, el Magistrado ponente resolvió admitir la demanda de inconstitucionalidad contra el inciso 3° (parcial) del artículo 29 de la ley 141 de 1994 "por la cual se crean el Fondo Nacional de Regalías, se regula el derecho del Estado a percibir regalías por la explotación de recursos naturales no renovables, se establecen las regalías para su liquidación y distribución y se dictan otras disposiciones". De igual modo se ordenó hacer las comunicaciones de rigor constitucional y legal, se fijó en lista el negocio y simultáneamente se dió traslado al Despacho del señor Procurador General de la Nación, quien dentro de la oportunidad procesal respectiva, rindió el concepto de su competencia. También se ordenó hacer las comunicaciones pertinentes, al señor Presidente de la República y a los señores Ministros de Hacienda y Crédito Público y Minas y Energía,

Cumplidos como se encuentran todos y cada uno de los trámites que corresponden a esta clase de actuaciones, esta Corporación procede a adoptar su decisión.

II. EL TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

El texto de la disposición acusada es del siguiente tenor, destacándose la parte subrayada acusada.

"" LEY 141 DE 1994

(junio 28)

"Por la cual se crean el Fondo Nacional de Regalías, la Comisión Nacional de Regalías, se regula el derecho del Estado a percibir regalías por la explotación de recursos naturales no renovables, se establecen las reglas para su liquidación y distribución y se dictan otras disposiciones."

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

(...)

"CAPITULO IV

Participaciones en las Regalías y Compensaciones.

(...)

"**Artículo 29.** Derechos de los municipios portuarios. Para los efectos del inciso tercero del artículo 360 de la Constitución Política, los beneficiarios de las participaciones en regalías y compensaciones monetarias provenientes del transporte de los recursos naturales no renovables, son los municipios en cuya jurisdicción se hallen ubicadas instalaciones permanentes, terrestres y marítimas, construidas y operadas para el cargue y descargue ordinario y habitual en embarcaciones, de dichos recursos y sus derivados.

"Para efectos de la distribución de la participación que por regalías y compensaciones le corresponda a cada uno de los municipios portuarios marítimos por el embarque de los recursos naturales no renovables y de sus derivados, para exportación, se tomará como base los volúmenes transportados y la capacidad de almacenamiento utilizada, terrestre y marítima en cada uno de ellos.

"Habrá lugar a la redistribución de las regalías correspondientes a los municipios portuarios marítimos, cuando factores de índole ambiental y de impacto ecológico marítimo determinen que el área de influencia directa de un puerto comprenda varios municipios o departamentos. La Comisión revisará y determinará los casos a solicitud de los municipios de la zona de influencia interesados, y por una sola vez, dentro del año siguiente a la promulgación de la presente Ley, redistribuirá los porcentajes (%) de participación entre los municipios y departamentos. En todo caso los derechos del municipio o de los municipios puertos o departamentos, según sea el caso, se preservan y a él o a ellos irá la totalidad de las regalías, según lo establecido en el inciso anterior, mientras no opere la redistribución, o una vez vencido el término del año a que hace referencia el presente artículo, sin que se hubiere presentado decisión distinta por parte de la Comisión.

"Para efectos de la distribución de la participación que por regalías y compensaciones le corresponda a cada uno de los municipios fluviales por el embarque de los recursos naturales no renovables y de sus derivados, la Comisión, dentro del año siguiente a la promulgación de la presente Ley, determinará su distribución teniendo en cuenta los siguientes criterios:

1. Volúmenes transportados.

2. Impacto ambiental.

3. Necesidades básicas insatisfechas.

4. Zona de influencia.

"Parágrafo 1. Las regalías y compensaciones causadas por el transporte de recursos naturales no renovables o de sus derivados, por el puerto marítimo de Coveñas-Municipio de Tolú, Departamento de Sucre, serán distribuidas dentro de la siguiente área de influencia, así:

a) Municipio de Tolú-Coveñas 35.00%

De este 35% la tercera parte deberá ser invertida dentro del área de influencia del puerto, en el corregimiento de Coveñas;

b) El sesenta y cinco por ciento restante (65%) irá en calidad de depósito al Fondo Nacional de Regalías para que le de la siguiente redistribución:

1b) Municipio de San Onofre en el Departamento de Sucre, 2.5%, para inversión en los términos del artículo 15 de la presente Ley.

El excedente hasta el 30%, es decir 27.5%, irá en calidad de depósito a un fondo especial en el Departamento de Sucre, para ser distribuido dentro de los diez (10) días siguientes a su recibo, entre los municipios no mencionados en los incisos anteriores, para inversión en los términos del artículo 15 de la presente Ley.

Suma 1b) 30.00%

2b) Para los municipios de San Antero, San Bernardo, Moñitos, Puerto Escondido y Los Córdobas en el Departamento de Córdoba, el 1.75% cada uno para inversión en los términos del artículo 15 de la presente Ley.

El excedente hasta el 35%, es decir 26.25%, irá en calidad de depósito a un fondo especial en el Departamento de Córdoba, para ser distribuido, dentro de los diez (10) días siguientes a su recibo, en forma igualitaria entre los municipios no mencionados en el inciso anterior, ni productores de gran minería, para inversión en los términos del artículo 15 de la presente Ley.

Suma 2b) 35.00%

Total 100.00%

"De la cuantía o monto total de las regalías y compensaciones de que trata el presente parágrafo se descontarán a cada municipio las sumas que la Empresa Colombiana de Petróleos, Ecopetrol o la Nación hayan entregado o entreguen a ellos a título de préstamo o de anticipos.

"Parágrafo 2. En el evento de que no se transporten los recursos naturales no renovables por puertos marítimos y fluviales el porcentaje (%) de la participación de regalías y compensaciones asignado a ellos pasará al Fondo Nacional de Regalías.

"Parágrafo 3. En el evento de que un recurso natural no renovable de producción nacional, o su derivado, sea transportado entre puertos marítimos o fluviales, los municipios o distritos en donde se realice la operación de cargue y descargue percibirán las regalías correspondientes al volumen transportado, de conformidad con las reglas y parámetros establecidos por la presente Ley."

III. LA DEMANDA

El actor considera que el precepto acusado parcialmente es infractor de los artículos 1, 8, 29, 58, 79, 80, 102, 287, 294 y 332 de la Carta, y expone el concepto de la violación de la siguiente manera:

Advierte el demandante que el límite de un año consagrado en el artículo acusado, vulnera el principio superior del desarrollo sostenible y la preservación del medio ambiente, pues, en su sentir, los recursos naturales no renovables y las regalías pertenecen a la Nación, por lo que, concluye, el puerto marítimo sólo tiene derecho a una participación. El legislador no puede limitar a un año la resolución de este problema, por lo que concluye el demandante, el sistema de distribución previsto en la norma contradice el debido proceso administrativo en cuanto a la reliquidación de las regalías de los municipios portuarios y marítimos.

Según el actor, las frases acusadas del artículo 29, son inexequibles, porque el establecimiento de un término de un año para la redistribución de las regalías entre municipios bajo el área de influencia de un puerto marítimo, con propósitos ambientales y de impacto ecológico, desconoce el carácter permanente de las regalías protegidas por los artículos superiores, los cuales obligan al Estado a proteger las riquezas naturales de la Nación, y el derecho de los ciudadanos a gozar de un ambiente sano. Así mismo contradice, el derecho de la comunidad a participar en las decisiones que la afectan, y el principio constitucional de la planificación económica, principios cuya efectividad no está condicionada a ningún límite temporal.

Afirma el demandante que en el caso concreto de los municipios que pertenecen al área de influencia del puerto marítimo de Tolú - San Antero, el legislador les ha otorgado un tratamiento preferencial en relación con otros municipios de su área de influencia y que tal circunstancia genera un sistema de inequidad que vulnera la autonomía territorial de otros municipios, también pertenecientes a su área de influencia, con lo cual, en su sentir estas entidades territoriales no pueden adquirir ninguna clase de derechos por ese concepto, lo cual produce una situación de discriminación o de trato desigual por parte de la ley.

Sostiene el accionante, que si bien, la jurisprudencia reconoce al legislador una amplia facultad para distribuir las regalías, señalando las áreas a las cuáles debe destinarse esos recursos, la Constitución no le confiere a la Comisión Nacional de Regalías competencia territorial ni funcional, para que esta defina libremente las áreas de influencia y redistribuya las contraprestaciones entre los municipios aledaños a los puertos marítimos.

Posteriormente, argumenta el actor, que el artículo 29 de la ley 141 de 1994, desconoce el debido proceso administrativo, puesto que la redistribución de las regalías debe ser en su sentir, efectuada directamente por la ley y no por la Comisión Nacional de Regalías, máxime cuando existen por ejemplo algunos complejos petrolíferos con una larga vida útil, como es el caso de Cusiana o Cupiagua, del cual se espera extraer crudo por un período de 15 años o más.

Ahora bien, siguiendo con ese orden de ideas, estima el actor, que las regalías son diferentes de los impuestos, según lo establecido por la jurisprudencia de la Corte Constitucional especialmente en la sentencia C-447/98, M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz. Por lo tanto, la determinación contenida en la norma atacada representa una ventaja impositiva para Tolú y San Antero, que en su criterio no podía ser establecido por el legislador, sin transgredir la prohibición constitucional de otorgar tratamientos preferenciales a algunos municipios, en relación con los tributos de los entes territoriales, pues ello afecta su autonomía fiscal y administrativa.

Finalmente, sostiene el actor, que la parte acusada del artículo 29 de la ley 141 de 1994, desconoce el principio constitucional de la autonomía de los entes territoriales, ya que los municipios del área de influencia de un puerto marítimo tiene derecho constitucional a percibir regalías, siempre y cuando por sus áreas geográficas se transportan recursos naturales no renovables, sin estar sometidos al término de un año, sino de forma permanente. Concluye el actor, el precepto acusado desconoce derechos adquiridos de los municipios del área de influencia de los puertos marítimos, ya que al vencerse el término del año, previsto en el artículo 29 de la ley 141 de 1994, estos municipios pierden para siempre la posibilidad jurídica de solicitar la redistribución de regalías, que contempla el segmento normativo atacado, pues, en la práctica muchos de estos municipios no se inscribieron en la Comisión Nacional de Regalías para efectos de ser considerados como beneficiarios de la operación administrativa de la redistribución regaliana.

IV. INTERVENCIONES

A. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público

En memorial dirigido al Magistrado sustanciador y dentro del término legal, el ciudadano Juan Fernando Romero Tobón, actuando como apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, solicitó a esta Corporación, que se declare inhibida para pronunciarse de fondo en relación con los cargos dirigidos contra el inciso 3 del artículo 29 de la ley 141 de 1994, en virtud a que, la demanda no reúne los requisitos señalados en el artículo 2 del decreto 2067 de 1997, o en su defecto, declarar exequibles las expresiones demandadas del artículo 29 de la ley 114 de 1994.

A juicio del apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la demanda adolece del requisito de la presentación personal, propio de este tipo de trámites, ya que es preciso determinar si el accionante es o no ciudadano colombiano y si posee una legitimación activa, puesto que en múltiples decisiones judiciales[1], la Corte Constitucional así lo ha exigido.

De otra parte, luego de enfilar algunas críticas en relación con las tesis formuladas en la demanda de inexequibilidad, sostiene el apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que es preciso reiterar que en cuanto al régimen de regalías, el constituyente le definió dicha competencia para determinarlas expresamente (art. 360 y 361) al Congreso de la República, ya que la Carta, recuerda el apoderado, y así los ha entendido la jurisprudencia de la Corte Constitucional (T-141 de 1994 M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa y C-075 de 1993 M.P. Dr. Alejandro

[1] (T-419 de 1996, M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa, T-451 de 1993 Magistrado Ponente Dr. Jorge Arango Mejía, y C-264 de 13 de junio de 1996, Magistrado Ponente Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz)

Martínez Caballero), prescribe que *"la ley determinará las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables, así como los derechos de las entidades territoriales sobre tales recursos"*, y el destino que de los mismos se señale y que no hayan sido asignados e incorporados al Fondo Nacional de Regalías, en relación con las entidades territoriales.

En opinión del apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el legislador debe circunscribirse, cuando reglamenta la materia de las regalías a lo siguientes aspectos.

"a. Determinar la participación de los departamentos y municipios en los cuales se adelanten las explotaciones, así como los puertos marítimos y fluviales por donde se transporte tales recursos. Se trata, entonces de los destinatarios que reciben directamente la mencionada contraprestación en consideración a encontrarse en la eventualidad allí planteada. A la luz del artículo 361 C. P., atañe al primer nivel de distribución.

"b. El segundo nivel se conforma por lo asignado que engrosa un Fondo Común denominado Fondo Nacional de Regalías con destino a las entidades territoriales. No existe otra aclaración específica en torno al carácter de dichas entidades (cfr. art. 286 C. P.).

"c. El objetivo de los recursos señalados en el literal b) será la promoción de la minería, la preservación del medio ambiente y la financiación de proyectos regionales de inversión".

De otro lado, estima el apoderado las regalías no son de propiedad de las entidades territoriales, sino del Estado y aquéllas sólo tienen sobre ellas un derecho de participación, en los términos en que sean fijados por la ley, por lo tanto, bien puede el legislador distribuirías y señalar su destinación, con la única limitante, claro está, de respetar la Carta; en consecuencia el legislador está autorizado, en los términos de las normas superiores para intervenir en la determinación de las áreas, a las cuales deben destinarse los recursos correspondientes, según lo señalado, en la sentencia C-219 de 1997 (M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz). Por lo tanto, en criterio del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, las regalías, son rentas nacionales de propiedad del Estado, sobre las cuales, el legislador ordinario ha instituido un derecho de participación en favor de las entidades territoriales, y en consecuencia, bien puede el Congreso de la República a través de la ley 141 de 1994, establecer la destinación de los recursos que corresponden a los municipios respectivos.

Tampoco encuentra el interviniente violación alguna a las normas constitucionales relacionadas con este tópico, por cuanto la Corte Constitucional, en sentencia C-447 de 1998, reiteró el principio, según el cual, la participación de los municipios portuarios, no les otorga a estos la titularidad del subsuelo ni de los recursos que allí se producen, ya que sus prerrogativas se reducen a una simple participación económica en las mismas, por lo tanto, el legislador goza de un amplio margen para establecer la manera como se determina y distribuyen los recursos regalianos.

A juicio del apoderado de la entidad interviniente, en cuanto a los municipios portuarios, el artículo 29 de la ley 141 de 1994, señala, y define el carácter de aquellos municipios en cuya jurisdicción se hallen ubicadas "las instalaciones permanentes terrestres y/o marítimas, construidas y operadas para el cargue y descargue ordinario y habitual de embarcaciones de dichos recursos o sus derivados"; dispone, además, que para gozar del derecho a recibir regalías *"se*

tomarán como base los volúmenes transportados y la capacidad utilizada, terrestre o marítima, en cada uno de ellos". Por lo tanto, en criterio del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con el inciso 3 del artículo 29 de la ley 141 de 1994, el legislador introdujo un procedimiento de redistribución de las regalías, que consiste en indagar si factores exógenos a la norma, como son los de índole ambiental o el impacto ecológico, determinan un área de influencia directa que compromete a otros municipios o departamentos, por lo que si ello sucede, a solicitud de los Municipios o Departamentos que se encuentren en la hipótesis legal, la Comisión Nacional de Regalías está facultada, por una sola vez y dentro del año siguiente a la promulgación de la ley, esto es junio 28 de 1994, para redistribuir los porcentajes de la participación en las correspondientes regalías.

Sobre este particular, en opinión del apoderado de la entidad, la naturaleza jurídica de la norma cuestionada es de carácter transitorio, por lo que sus efectos ya dejaron de producirse en el tiempo, no obstante la ley que la contiene continúa vigente. En efecto, señala el Ministerio que tal atribución estaba en cabeza de la Comisión Nacional de Regalías hasta el 27 de junio de 1995 y dicha norma se encuentra en armonía con lo establecido en el numeral 7 del artículo 8 de la ley 141 de 1994, el cual señala las funciones de la Comisión Nacional de Regalías, por lo tanto en criterio de la entidad el inciso 3 del artículo 29 del Estatuto de regalías debe interpretarse sistemáticamente con los artículos 31 a 39, 45 y 46 de la referida ley, los cuales han fijado el monto que le corresponde a los municipios portuarios, de acuerdo a la naturaleza de los recursos mineros transportados.

Finalmente, estima el apoderado del Ministerio, el artículo 29, del Estatuto de Regalías, goza de un fundamento técnico, pues contiene un criterio redistributivo acorde con la forma como está concebido y diseñado el sistema de las regalías en Colombia, entre otros aspectos porque incorpora una serie de variables (externalidades ecológicas), tendientes a mejorar y focalizar las zonas afectadas, por eventuales calamidades o catástrofes medio ambientales, por lo que, solicita a la Corte Constitucional, declarar exequibles en los apartes acusados, el inciso 3 del artículo 29 de la Carta, pues, repite el apoderado, las regalías no pertenecen a las entidades territoriales, y su distribución de acuerdo con la Constitución, es materia de ley.

B. El Ministerio de Minas y Energía

En la oportunidad procesal prevista por la ley, intervino el Ministerio de Minas y Energía, a través de apoderado judicial, el cual defendió la exequibilidad de las disposiciones acusadas, con base en los siguientes argumentos:

Luego de citar abundante jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre los derechos colectivos y en particular sobre el medio ambiente y sus mecanismos judiciales de protección constitucional, aduce la apoderada de la entidad, que no pueden confundirse, como lo hace el actor, en su libelo, los derechos consagrados en la Carta, en sus artículos 8, 79 y 80, con los eventuales derechos que pueden tener algunos municipios que se consideran afectados por las operaciones técnicas de un puerto con ocasión del transporte de recursos naturales no renovables o sus derivados.

Advierte el interviniente que quien tiene derecho a participar en las regalías es el municipio portuario, razón por la cual, el legislador determinó un límite de tiempo, el cual califica el apoderado, de razonable y proporcionado para que los municipios que se consideran afecta-

dos por las operaciones del municipio portuario, ejerzan sus derechos, el cual es de un año contado a partir de la vigencia de la ley de regalías (28 de junio de 1994).

En atención a lo anotado, a juicio del interviniente, el inciso tercero del artículo 29 de la ley 141 de 1994, tiene el propósito, de limitar en el tiempo la determinación de áreas de influencia de los municipios portuarios, por factores de índole ambiental y ecológica, para que los entes territoriales que no son puertos, pero que sufren su impacto, por la actividad transportadora de recursos naturales no renovables o sus derivados, disfruten de la participación de las regalías que le corresponda al municipio puerto, por lo que, concluye el interviniente, la disposición acusada no pretende limitar en el tiempo los derechos colectivos que puedan poseer algunas comunidades que habitan en la jurisdicción de los municipios aledaños a un puerto, pues tales entes territoriales pueden reclamar, por otras vías judiciales, sus legítimos derechos a la participación económica en las regalías.

De otra parte, señaló el apoderado de la entidad interviniente que el artículo 29, parágrafo 1 de la ley 141 de 1994, fué declarado exequible mediante sentencia C-447 de 1998. M.P. Dr. (Carlos Gaviria Díaz), y en esa ocasión, la Corte reiteró el principio, que en opinión del Ministerio debe aplicarse al caso subjúdice, según el cual "las entidades territoriales no son propietarias de las regalías y compensaciones causadas por la explotación de los recursos naturales no renovables o por el transporte de los mismos o sus derivados"; sino que tienen "un derecho a participar en ellas", y como quiera que las regalías constituyen para los entes territoriales, fuentes exógenas de financiamiento, el legislador está autorizado para señalar su destinación y más aún, para conferir competencia a un organismo como la Comisión Nacional de Regalías, para determinar, si por factores ambientales o ecológicos, un municipio aledaño hace parte o no de un municipio denominado "puerto" como área de influencia, y como tal, reciba un monto o porcentaje de participación utilizando el mecanismo de la redistribución para lograr tales efectos.

Por otra parte, argumentó el apoderado, en su escrito de intervención que el artículo 29 de la ley 141 de 1994, tampoco lesiona el debido proceso, pues este derecho no se aplica a las actuaciones legislativas del poder público. Por lo tanto, en opinión de la entidad la norma acusada no otorgó ningún tratamiento preferencial a los puertos, ya que las regalías son de origen constitucional y el Congreso de la República está habilitado para determinar los beneficiarios de estas, entre otros, los puertos por donde se transportan los recursos naturales no renovables o sus derivados, según lo dispone el artículo 361 superior.

Finalmente, expone el Ministerio de Minas y Energía, los entes territoriales tienen derecho a participar en las regalías, por lo que si un municipio del área de influencia directa de un puerto no ejercita su derecho dentro de los términos establecidos por la ley de regalías, es decir desde el desde el 24 de junio de 1994 hasta el 24 de junio de 1995, puede, no obstante, participar de las regalías, a través de los recursos destinados al Fondo Nacional de Regalías, presentando claro está, los proyectos ante la Comisión Nacional de Regalías, que es la entidad que administra el Fondo mencionado, para que luego de su estudio y aprobación reciba el monto económico pertinente.

V. EL MINISTERIO PUBLICO

El señor Procurador General de la Nación, rindió el concepto de su competencia, mediante oficio de fecha diciembre 3 de 1998, en el cual solicita a esta Corporación, declarar exequible el

inciso 3 del artículo 29 de la ley 141 de 1994, salvo las expresiones "por una sola vez, dentro del término de un año siguiente a la promulgación de la presente ley" y "o una vez vencido el término de un año a que hace referencia el presente artículo sin que se hubiere presentado decisión distinta por parte de la Comisión", los cuales considera inconstitucionales".

El concepto fiscal, parte de una cuestión preliminar, según la cual, de conformidad con el artículo 360 de la Carta, al legislador le compete fijar "las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables y determina los derechos de las entidades territoriales sobre las regalías", que genere el aprovechamiento de los bienes cuyo dominio pertenecen al Estado. Recuerda el Procurador, que los entes territoriales, no tienen derecho de propiedad sobre las regalías, ya que la titularidad de las contraprestaciones económicas causadas por la explotación de un recurso natural no renovable, pertenece al Estado, lo cual, de paso, ha sido reconocido reiteradamente por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, desde la sentencia C-221 de 1997 (M.P. Alejandro Martínez Caballero). Por lo tanto, concluye el Jefe del Ministerio Público, a los departamentos y municipios, en cuyo territorio se exploten recursos naturales no renovables, así como los puertos marítimos y fluviales por donde se transporten estos minerales, la ley fundamental, les reconoce un derecho de participación económica, con el fin de que puedan invertir los dineros correspondientes, prioritariamente, en la prevención y control de los efectos ambientales adversos, que ocasione el desarrollo de dichas actividades.

Así mismo, el agente fiscal sostiene que el artículo 361 de la ley fundamental, dispuso que con los recursos provenientes de las regalías que no sean asignados a los departamentos, municipio y puertos, directamente se cree el Fondo Nacional de Regalías, con el fin de promover la Minería, proteger el ambiente y financiar proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los planes locales de desarrollo, por lo que, aduce el Procurador, la Carta de 1991, diseñó un sistema de regalías, el cual permite conjugar el objetivo de obtener el desarrollo económico y social de los entes territoriales, con el propósito racional de lograr el desarrollo económico de las regiones (C.P. art. 334), sin perder de vista, el principio constitucional de proteger "la diversidad e integridad del ambiente", previniendo y controlando los factores que inducen a su deterioro (art. 80 C.P.).

De otra parte, luego de clasificar las regalías en directas e indirectas, según la naturaleza de los entes territoriales, su destino y actividad, concluyó el Jefe del Ministerio Público que, los artículos 3 y 4 de la ley 141 de 1994, diseñaron el sistema de participación y distribución sobre las regalías, otorgándole a la Comisión Nacional de Regalías, entre otras funciones, las de "asignar las regalías para los fines consagrados en el artículo 361 del ordenamiento superior."

En este orden de ideas, el Jefe del Ministerio Público, concluye que las regalías hacen parte del sistema de transferencias de recursos previstos en el título XII, capítulo V de la C.P.; pero en virtud de su particular naturaleza constitucional, no están sometidas a las reglas de reparto automático y aritmético establecidas, como ocurre por ejemplo para el situado fiscal o la participación en los ingresos corrientes de la Nación, toda vez que las participaciones de los entes territoriales, en estos ingresos no representan una cesión de rentas nacionales.

En relación con la redistribución de regalías entre municipios del área de influencia de los puertos marítimos, sostiene el Jefe del Ministerio Público que el inciso 3° acusado del artículo 29 de la ley 141 de 1994, se fundamenta en las particulares circunstancias fácticas que rodean el transporte de recursos naturales no renovables, a través de los puertos marítimos, toda vez,

que esa actividad implica un peligro latente para los municipios ubicados en el área de influencia, que pueden verse afectados por eventuales accidentes o siniestros generados en los procedimientos de cargue y descargue de los minerales.

En este orden de ideas, en criterio del señor Procurador General de la Nación, la medida prevista en el inciso 3 de la disposición demandada es razonable, por cuanto consulta los principios y valores que atribuyen al Estado la Obligación de proteger la diversidad e integridad del ambiente y conservar las áreas de especial importancia ecológica para el país (art. 79 y 80 (C.P.).

No obstante lo anterior, tal circunstancia no puede interpretarse en el sentido de que dicha medida posea un límite en el tiempo, en efecto, a juicio del Ministerio Público.

"El establecimiento de un término legal -un año contado a partir de la promulgación de la ley 141 de 1994-, para que los municipios aledaños a los puertos marítimos puedan solicitar por una sola vez la redistribución de regalías, constituye una determinación que desconoce el sentido y la finalidad de los mandatos superiores que regulan el sistema de regalías, cuyo propósito fundamental es la protección del ambiente que resulte afectado a consecuencia de las actividades de extracción y transporte de minerales.

"Ciertamente, el término de un año para solicitar por una sola vez la redistribución de regalías, representa un límite temporal no razonable si se tiene en cuenta que por su particular ubicación los municipios vecinos a los puertos marítimos también padecen el impacto ambiental que produce el transporte de minerales, y por tal motivo está expuestos permanentemente a los peligros que se deriven de las actividades de cargue y descargue de recursos no renovables. Por las mismas razones, carece de fundamento constitucional el hecho de que la redistribución de regalías opere por una sola vez.

"Además, la redistribución anual y por una sola vez de las regalías, vulnera el derecho a la igualdad de los municipios aledaños a los puertos marítimos que, no obstante encontrase en la misma situación fáctica de los que alcanzaron a elevar su solicitud ante la Comisión, deben someterse al dispendioso trámite previsto en la Ley 141 de 1994 para acceder a los recursos del Fondo Nacional de Regalías, sin la garantía de que los dineros no sean aprobados o lo sean cuando las consecuencias de un daño ecológico o ambiental no puedan repararse."

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. La Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda contra el inciso 3 del artículo 29 de la ley 141 de 1994, según lo dispuesto en el artículo 241-4 de la ley fundamental, en concordancia con el decreto 2067 de 1991, como quiera que se trata de una disposición que hace parte de una ley de la República.

2. La materia objeto de la demanda

Como asunto preliminar, se advierte que esta Corporación mediante sentencia C-447 de 1998 (M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz), declaró exequible algunos apartes del parágrafo 1 del artículo 29 de la ley 141 de 1994, pero por los cargos analizados en esa sentencia.

Ahora bien, la disposición acusada en el presente asunto es atacada por el demandante a través de los siguientes argumentos:

Afirma el actor, en primer lugar, que el inciso 3 del artículo 29 de la ley 141 de 1994, es violatorio de los artículos 360 y 361 de la ley fundamental, porque el establecimiento de un término para la redistribución de regalías entre municipios bajo el área de influencia de un puerto marítimo, con propósitos ambientales y de impacto ecológico, desconoce el carácter permanente de tales recursos protegidos por los mandatos superiores, que obligan al Estado a proteger las riquezas naturales de la Nación, y que otorgan el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano, así como que limitan la facultad de la comunidad a participar en las decisiones que las afecten y desconocen los principios de planificación económica, -valores cuya efectividad no está condicionada por ningún límite temporal en la Carta de 1991-.

Aduce, igualmente en su demanda el actor, que en el caso concreto de los municipios aledaños que pertenecen al área de influencia del puerto marítimo de Tolú y San Antero, no tendrían recursos para prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, ocasionados por el transporte de recursos naturales no renovables, que se presente, después de vencido el término de un año establecido por el inciso 3 del artículo 29 de la ley 141 de 1994, lo cual, en sentir del actor, lesiona gravemente el carácter permanente de las regalías previsto en la ley fundamental de 1991.

Sostiene, el demandante, que si bien, la jurisprudencia de la Corte Constitucional reconoce al legislador, competencia constitucional para distribuir las regalías, y señalar las áreas a las cuales deben destinarse esos recursos, ello no implica, que la Comisión Nacional de Regalías posea atribución para definir las áreas de influencia y la redistribución de regalías entre los municipios aledaños a los puertos marítimos, pues esta función no está expresamente contemplada en la Carta Política, para la prementada comisión.

Como fundamento de su demanda, sostiene el actor, el inciso 3 del artículo 29 de la ley 141 de 1994, desconoce el debido proceso, puesto que la "redistribución de regalías" debe ser señalada normativamente en la ley, especialmente, en cuanto a sus porcentajes, y no por la Comisión Nacional de Regalías, máxime cuando existen algunos complejos petrolíferos con una larga vida útil, como el caso de Cusiana, o de Cupiagua, cuya explotación se calcula en 15 años más, aproximadamente.

Argumenta en su libelo el actor, que si bien las regalías son diferentes de los impuestos, según lo ha señalado múltiples veces la jurisprudencia de la Corte, desde la sentencia C-447 de 1994; la determinación contenida en el inciso 3 del artículo 29 de la ley 141 de 1994, representa, en su sentir, una ventaja impositiva para los puertos de Tolú y San Antero, con lo cual, el legislador transgredió la prohibición constitucional de otorgar tratamientos preferenciales, en relación con los tributos de los entes territoriales. Afirma el demandante, el segmento normativo acusado desconoció el principio de la autonomía de los entes territoriales, ya que, en su criterio, los municipios del área de influencia de un puerto marítimo tienen derecho a recibir regalías, mientras, por su jurisdicción, se transporten recursos naturales no renovables, sin estar sometido a ningún término o condición, mucho menos al término de un año, como lo señaló caprichosamente el Congreso de la República.

Finalmente, estima el demandante que el precepto acusado vulnera los derechos adquiridos de algunos entes territoriales definidos y protegidos por el artículo 58 superior, de los

municipios del área de influencia de los puertos marítimos, pues al vencerse el término de un año, según el actor, estos pierden para siempre la posibilidad de solicitar la redistribución de regalías, por impacto ecológico o por factores de índole ambiental.

3. Cuestión Preliminar

En efecto, la jurisprudencia de la Corte ha estimado que el constituyente elevó a canon constitucional el régimen de las regalías, estableciendo los derechos y destinaciones específicas sobre las mismas, y trasladando a la ley, la función de fijar los parámetros para determinar *"las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables, así como los derechos de las entidades territoriales sobre los mismos"*.

Igualmente ha dicho esta Corte, que el artículo 360 superior le confiere al legislador, además, la facultad de distribuir entre las entidades territoriales los recursos que ingresen al Fondo Nacional de Regalías, otorgándole a este último la destinación establecida por la misma en el artículo 361.

De otro lado, es pertinente señalar también que la Carta ha entendido que las regalías constituyen ingresos fiscales por la explotación de los recursos naturales no renovables y que las entidades del Estado poseen el derecho a recibirlas y de pactar beneficios o compensaciones adicionales, incluso para los particulares.

Así mismo, ha considerado también esta Corporación que las entidades gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, entre ellos, lógicamente se encuentran los provenientes de las regalías, pero ha señalado la Corte Constitucional que esta autonomía debe enmarcarse "dentro de los términos de la ley", según se desprende de lo estipulado por el artículo 287 de la Carta Política.

Igualmente, ha dicho la Corte que el constituyente reiteró, una norma constitucional adoptada desde 1886, el artículo 332 de la ley fundamental de 1991, el cual prescribe que:

"El Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes".

Así pues, existe plena certeza sobre el carácter público de la riqueza minera nacional, y del derecho del Estado a prescribir regalías con ocasión de la extracción y aprovechamiento de dichos recursos naturales.

En criterio de la Corte, en perfecta armonía con el principio atrás referido, la Constitución faculta a la ley para regular las condiciones de explotación de los recursos naturales no renovables, afectándolos al pago de regalías según se desprende de la lectura literal del artículo 360 superior.

Ahora bien, en sentencia C-402 de 1998, dijo la Corte, a propósito de la naturaleza y distribución de estos ingresos lo siguiente:

"...estima la Corporación que en cuanto se refiere a la distribución de los ingresos fiscales generados por la actividad minera, la Carta no adoptó la regla de simple reparto entre la Nación y las entidades territoriales, que fuera utilizada para establecer el situado

fiscal y la cesión de rentas a favor de los municipios. En efecto, la Constitución otorgó, en primer término, un derecho propio de los departamentos y municipios a participar en los beneficios económicos derivados de la explotación de recursos mineros en sus respectivos territorios; por lo tanto, no se trata de una cesión de rentas nacionales, como ocurre con el situado fiscal y la participación de los ingresos corrientes de la Nación, en beneficio de los entes territoriales, y en segundo término, con las rentas fiscales no asignadas por este concepto, se ordenó la constitución de un Fondo Nacional de Regalías, como mecanismo de planeación en la asignación de los recursos provenientes de las regalías.

"Para la Corte, es ilustrativo observar cómo la Constitución ha otorgado a los departamentos y municipios, en donde se realizan las explotaciones, un derecho de participación en los ingresos fiscales generados por la explotación minera, para mitigar los efectos ambientales adversos que se derivan de la operación de tales actividades, extendiendo estos derechos de participación a 'los puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos' (art. 360).

"De otro lado, también esta Corporación ha calificado la naturaleza jurídica de las regalías como una contraprestación económica que recibe la Nación por la explotación de un recurso natural no renovable, que se extingue con el tiempo y que debe generar por ello beneficios sustitutivos, los cuales pueden ser administrados directamente por la Nación o a través de las empresas industriales o comerciales del Estado, titulares de los aportes donde se encuentren las minas. Por lo tanto, las regalías constituyen un beneficio económico para la Nación y los entes territoriales, como quiera que con tales ingresos fiscales se atienden objetivos sociales y diversos cometidos estatales. Con una porción de las regalías se nutre el Fondo Nacional de Regalías cuyo destino se dirige a la promoción de la minería, la preservación del ambiente y el financiamiento de proyectos regionales y de inversión, estos últimos a cargo de las entidades territoriales, razón por la cual, la Carta radicó su titularidad en cabeza del Estado, en su condición de propietario (art. 101, 102 y 332 C.P.), con el propósito de permitir que las entidades territoriales ejercieran sus derechos en el uso y goce de los ingresos fiscales de origen minero.

"En efecto, la Corte considera pertinente reiterar en esta ocasión, que desde la promulgación de la Carta de 1991, las regalías no constituyen derechos adquiridos para los entes territoriales, sino derechos de participación económica, como lo ha dejado claramente expuesto en las sentencias C-567 de 30 de noviembre de 1995, M.P. Dr. Fabio Morón Díaz; C-128 de 1998, M.P. Dr. Fabio Morón Díaz, T-141 de 1994, M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa, C-478 de 1992 M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz, C-346 de 1995, M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz. Por lo tanto sobre estas contraprestaciones no se puede predicar propiedad alguna, salvo la estatal, como quiera que este último es el titular único del subsuelo, según se desprende de los artículos 101, 102 y 332 constitucionales" (M.P. Dr. Fabio Morón Díaz)

4. El Problema Jurídico que se Debate

La norma acusada en la presente demanda es el inciso tercero del artículo 29 de la ley 141 de 1994, que dice así:

"Habrá lugar a la redistribución de las regalías correspondientes a los municipios portuarios marítimos, cuando factores de índole ambiental y de impacto ecológico marítimo determinen

que el área de influencia directa de un puerto comprenda varios municipios o departamentos. La Comisión revisará y determinará los casos a solicitud de los municipios de la zona de influencia interesados, y por una sola vez, dentro del año siguiente a la promulgación de la presente Ley, redistribuirá los porcentajes (%) de participación entre los municipios y departamentos. En todo caso los derechos del municipio o de los municipios puertos o departamentos, según sea el caso, se preservan y a él o a ellos irá la totalidad de las regalías, según lo establecido en el inciso anterior, mientras no opere la redistribución, o una vez vencido el término del año a que hace referencia el presente artículo, sin que se hubiere presentado decisión distinta por parte de la Comisión."

Ahora bien, para desarrollar el control de constitucionalidad sobre la norma en cuestión, es preciso reiterar lo expuesto jurisprudencialmente en el sentido de que:

1. Las entidades territoriales, a pesar de no ser propietarias de las regalías y compensaciones causadas por la explotación de los recursos naturales no renovables o del transporte de los mismos o de sus derivados, tienen derecho a participar de las mismas.

2. Los derechos de participación de las entidades territoriales sobre las regalías que se generan por los anteriores conceptos, deben ser "determinadas por la ley".

3. Los ingresos provenientes de las regalías no asignadas a los municipios o departamentos deben ser transferidos al Fondo Nacional de Regalías, que hará la redistribución pertinente entre las entidades territoriales "según lo dispuesto por la ley".

4. Dado que la participación en las regalías constituye fuentes exógenas de financiamiento de las entidades territoriales, el legislador está autorizado para señalar su destinación sin violar con ello la autonomía territorial.

En efecto, en este orden de ideas, es necesario recordar lo expuesto en la reciente sentencia C-447 de 1998 M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz, en donde la Corte dijo:

"En lo que atañe a la administración de los recursos por parte de las entidades territoriales (art. 287-3 C.P.), la Corte ha diferenciado los recursos que provienen de fuentes endógenas de financiación de los que provienen de fuentes exógenas. Los primeros los denomina recursos propios, los cuales "deben someterse en principio a la plena disposición de las autoridades locales o departamentales correspondientes, sin injerencias indebidas del legislador"[2]. No sucede lo mismo con los recursos que se originan en fuentes exógenas de financiación pues frente a ellos el legislador tiene una mayor injerencia, lo que le permite indicar la destinación de los mismos.

*'Las entidades territoriales cuentan, además de la facultad de endeudamiento -recursos de crédito-, con dos mecanismos de financiación. En primer lugar disponen del derecho constitucional a participar de las rentas nacionales. Dentro de este capítulo, se ubican las transferencias de recursos a los departamentos y municipios, las rentas cedidas, **los derechos de participación en las regalías y compensaciones**, los recursos transferidos a título de cofinanciación y, en suma, de los restantes mecanismos que, para estos efectos,*

[2] Sent. C-219/97 Magistrado Ponente Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz

*diseñe el legislador. Se trata en este caso, de fuentes **exógenas** de financiación que admiten un mayor grado de injerencia por parte del nivel central de gobierno. Adicionalmente, las entidades territoriales disponen de aquellos recursos que, en estricto sentido, pueden denominarse recursos propios. Se trata fundamentalmente, de los rendimientos que provienen de la explotación de los bienes que son de su propiedad exclusiva o las rentas tributarias que se obtienen en virtud de fuentes tributarias -impuestos, tasas y contribuciones- propias. En estos eventos, se habla de fuentes **endógenas** de financiación, que resultan mucho más resistentes frente a la intervención del legislador.'*[3]

"Si las regalías, como ya se ha anotado, no son de propiedad de las entidades territoriales sino del Estado y aquéllas sólo tienen sobre ellas un derecho de participación en los términos que fije la ley (arts. 360 y 361 C.P.), bien puede el legislador distribuirlas y señalar su destinación, por tratarse de fuentes exógenas de financiación, con la única limitante de respetar los preceptos constitucionales que rigen la materia. Pues, en estos casos, lo ha reiterado la Corte, "el legislador está autorizado, en los términos de la Constitución, para intervenir en la determinación de las áreas a las cuales deben ser destinados los recursos de las entidades territoriales."[4]

"Concordante con este criterio, la Corte había expresado en sentencia anterior[5] *al declarar la exequibilidad de una norma similar a la acusada, que "**la regalía** de que se hace partícipes a los departamentos y municipios, producto de la explotación de los recursos naturales no renovables, **no es ningún bien o derecho que quede comprendido bajo alguna de aquellas categorías de recursos de propiedad exclusiva de las mencionadas entidades territoriales y, obviamente, no está sometida a los privilegios que establece la Carta Política en favor de su intangibilidad en materia de administración, según lo dispuesto en el artículo 362** y, por ello, bien pueden ser objeto de una regulación indicativa de orientación legislativa de las competencias de las entidades administrativas de origen popular, para efectos de promover la actividad reguladora de las mencionadas entidades del orden territorial que halla pleno fundamento constitucional en el inciso tercero del artículo 298 de la Constitución en concordancia con los incisos 1o. y 11 del artículo 300 para los departamentos y en los artículos 311 y 313 numerales 1o. y 10 para los municipios".*

En la norma acusada parcialmente, el legislador al hacer la distribución de las regalías y compensaciones causadas por el transporte de recursos naturales no renovables o de sus derivados, por el puerto marítimo de Coveñas, municipio de Tolú, departamento de Sucre, y señalar además las áreas en las que se deben invertir algunos porcentajes de esos recursos, que no es otra que la inversión en los términos consignados en el artículo 15 de la misma ley 141 de 1994 disposición que, dicho sea de paso, fue declarada exequible por esta Corporación en la sentencia C-567/95, no violó la autonomía territorial del municipio de Tolú para administrar sus propios recursos, puesto que las regalías, se repite, no son recursos que pertenecen a las entidades territoriales sino rentas nacionales de propiedad del Estado sobre las cuales el constituyente ha instituido un derecho

---

[3] Ibidem
[4] Ibid.
[5] Sent. C-567/95 Magistrado Ponente Dr. Fabio Morón Díaz

de participación en favor de las entidades territoriales y, por tanto, bien puede el legislador establecer la destinación de los recursos que correspondan a los municipios respectivos. Distinto sería que se tratara de recursos propios del municipio, es decir, de aquéllos que provienen de fuentes endógenas de financiación, pues en este caso no podría la ley, en principio, determinar los programas o planes en los que deban utilizarse por que tal función es de la exclusiva competencia de los departamentos o municipios a quienes corresponde administrarlos autónomamente." (art. 287-3 C.P.).

En este orden de ideas, para la Corte es importante resaltar que el inciso acusado del artículo 29 de la ley 141 de 1994, goza de un claro fundamento técnico, el cual debe tenerse en cuenta para fallar de fondo dentro de este proceso de constitucionalidad, el cual se contrae a obtener recursos económicos para aquellos lugares aledaños a un puerto marítimo, que por las especiales circunstancias de hecho que rodean el transporte de recursos naturales no renovables a través de los puertos marítimos, pueden verse afectados ante eventuales accidentes ecológicos o siniestros que puedan presentarse en el proceso de carga o descarga de los minerales o de los derivados. Por ello resulta razonable y proporcionado que el legislador disponga que la Comisión Nacional de Regalías, previa solicitud de los respectivos entes territoriales, redistribuirá las regalías entre los municipios o departamentos que, por factores de índole ambiental o ecológico, se encuentren dentro de su área de influencia.

Para la Corte, el segmento acusado del artículo 29 de la ley 141 de 1994, materializa lo definido por el inciso segundo del artículo 360 de la Constitución Política, puesto que *"los puertos marítimos y fluviales por donde se transportan recursos o productos derivados de los mismos, tienen derecho a disfrutar y participar de las regalías* y *compensaciones"*. Por lo tanto, los municipios aledaños pueden solicitar, ante la Comisión Nacional de Regalías que se les tenga en cuenta para participar de la redistribución y de los beneficios económicos de los recursos regalianos.

Dentro de esta perspectiva, debe esta Corporación reiterar que el derecho a gozar de un ambiente sano le asiste a todas las personas habitantes del territorio nacional, de modo que su preservación, le impone un deber permanente a todas las autoridades públicas y aún inclusive a los particulares de proteger el sistema medio ambiental con su correspondiente biodiversidad, como quiera que los efectos ambientales repercuten dentro de algunas zonas geográficas, por algunas actividades humanas, ello implica que, como en el caso sub examine la ley de regalías haya dotado a las autoridades correspondientes de disposiciones jurídicas, como la demandada, que permiten a la Comisión Nacional de Regalías, mediante la redistribución de regalías, proteger la diversidad e integridad del ambiente y conservar áreas de especial protección ecológica en los municipios que constituyen áreas geográficas por donde se transportan recursos naturales no renovables. Todo ello, dentro del desarrollo de los principios ecológicos modernos, que la Constitución del 91 introdujo dentro de una Constitución ecológica que pretende regular las relaciones entre la sociedad, su aparato productivo y la naturaleza, conforme a los principios del desarrollo sostenible, y cuyo propósito esencial es la protección del medio ambiente sin sacrificar el desarrollo económico de la sociedad. En efecto, la Carta de 1991 consagró la tutela al medio ambiente mediante una dimensión ecológica pues de un lado aparece el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano, y finalmente, de la Carta se deriva un conjunto de obligaciones impuestas a las autoridades públicas y a los particulares, principio que irradia todo el ordenamiento jurídico.

De otra parte, esta Corporación debe resaltar también la premisa según la cual, las actividades humanas, industriales, agrícolas y las ocasionadas por la exploración y explotación de los recursos naturales no renovables, así como su transporte, entre otras, tienden a deteriorar los ecosistemas naturales y pueden incidir sobre los factores ecológicos, físicos, etc.; por lo cual, es necesario que, en aquellas zonas geográficas en donde este conjunto de actividades se desarrolle, deban contar con ingresos económicos suficientes como los que se obtienen de la explotación de los recursos naturales no renovables (regalías), para hacer frente a los efectos del impacto ambiental, como quiera que los problemas ambientales inciden en un permanente deterioro ecológico, por lo tanto no se puede considerar que sus consecuencias solo atañen exclusivamente a un puerto marítimo, por donde se transporte los recursos naturales no renovables, sino que los efectos señalados siempre repercuten sobre otras áreas aledañas y por lo tanto, conciernen también a algunos municipios vecinos de los lugares donde se desarrolla la extracción, exploración y transporte de tales recursos naturales.

En este orden de ideas, el inciso 3 del artículo 29 del Estatuto Nacional de Regalías, armoniza con el sistema general de regalías previsto en los artículos 360 y 361 superiores. Por lo tanto, no comparte esta Corporación el argumento expuesto por el demandante en su libelo, en el sentido según el cual el inciso 3 cuestionado desconoce el derecho al disfrute del medio ambiente de los ciudadanos y al principio del desarrollo sostenible; todo lo contrario, la porción normativa demandada del artículo 29, propende porque a través de la redistribución de las regalías por parte de la Comisión Nacional de Regalías se obtengan recursos para la defensa y protección del medio ambiente en las áreas de influencia de los puertos marítimos, tendientes, se repite, a que mediante el sistema técnico de la redistribución, se reubiquen los porcentajes de participación de las regalías para, en lo posible, disipar los factores negativos de índole ambiental y de impacto ecológico en los puertos marítimos, para lo cual, los municipios y los departamentos deberán recibir las correspondientes porciones regalianas pertinentes.

En consideración a lo anterior, estima esta Corte que el inciso 3 del artículo 29 del Estatuto de las regalías, desarrolla a cabalidad el principio superior del goce de un ambiente sano, no como un derecho fundamental, sino como una prerrogativa y un interés constitucional de carácter colectivo, naturalmente susceptible de protección mediante las acciones populares, en los términos de su regulación legal para la protección del ambiente.

Ahora bien, a juicio de la Corte, si bien, la ley 141 de 1994, no entró a delimitar áreas específicas de influencia de los demás municipios portuarios marítimos, salvo el área del puerto del municipio de Tolú-Coveñas (parágrafo 1 del artículo 29 de la ley de regalías declarado exequible por esta Corte mediante sentencia C-447 de 1998 (M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz); a contrario de lo aducido por el demandante en su libelo la ley si le confirió a la Comisión Nacional de Regalías, facultad legal para que ésta determinara las áreas de influencia de los demás municipios portuarios marítimos, (art. 3, 4 y 8 de la ley 141 de 1994). Por lo tanto, el legislador puede atribuir y delegar en una entidad como la Comisión, la facultad de redistribuir regalías, para estos propósitos cuando se inscriban los municipios correspondientes ante dicho organismo.

En este sentido, en opinión de la Corte, la disposición acusada es razonable por cuanto se ajusta a los principios y valores constitucionales que otorgan al Estado la obligación "de proteger la diversidad e integridad del ambiente" y conservar las áreas de especial importancia

ecológica" (CP art. 79 y 80), es decir, los dineros que reciban los municipios del área de influencia de un puerto marítimo, por concepto de la redistribución de las regalías, tienen por propósito la prevención y el control de los factores de riesgo ambiental y ecológico que puedan presentarse, en desarrollo de las tareas de transporte de recursos naturales no renovables, como el cargue y descargue de minerales.

No obstante lo anterior, en criterio de esta Corporación, el establecimiento de un término legal, un año contado a partir de la promulgación de la Ley 141 de 1994, para que los municipios aledaños a los puertos marítimos puedan solicitar por una sola vez la redistribución de regalías, constituye una determinación del legislador que desconoce el sentido y la finalidad de las normas superiores que regula el sistema de regalías, cuyo propósito esencial es la protección del ambiente que resulte afectado como consecuencia de las actividades de extracción y transporte de minerales. Por lo tanto el término de un año representa un límite temporal no razonable, ni proporcional, entre otras razones por su brevedad, si se tiene en cuenta que por su particular ubicación los municipios vecinos a un puerto pueden parecer grandes impactos ambientales y por tal motivo estar permanentemente expuestos a los peligros que se derivan de las actividades de cargue y descargue de tales recursos.

En consecuencia, el establecimiento de un término legal de un año contado a partir de la promulgación de la ley 141 de 1994, para que los municipios aledaños a los puertos marítimos puedan solicitar, por una sola vez, la redistribución de regalías, limita, a juicio de la Corte, en el tiempo, los derechos de participación en los referidos recursos, de que gozan tales municipios, pues, estima esta Corporación, que tales comunidades, deben acceder a las regalías, del Fondo Nacional de Regalías, conforme a los procedimientos previstos en la ley 141 de 1994. Por lo tanto, los municipios aledaños a un puerto, mantienen sus derechos a participar en tales recursos. En consecuencia, estima la Sala Plena de la Corte, que si un municipio que se considere dentro del área de influencia directa de un puerto marítimo, no ejerció su derecho, dentro de los precisos términos señalados por el legislador, para participar en las regalías, no por ello pierde sus legítimos derechos, como lo afirma el demandante, puesto que pueden participar de las mismas, utilizando las vías que el legislador diseñó en el estatuto legal de regalías, cuyo propósito fundamental, es la protección del medio ambiente, el cual puede resultar afectado, como consecuencia de las actividades de la extracción y transporte de minerales. A esta conclusión arriba la Corte luego de interpretar sistemáticamente el inciso 3 del artículo 29 con el numeral 7 del artículo 8 de la ley 141 de 1994.

Para la Corte es claro que, el mismo legislador, en el inciso tercero del artículo 29 de la ley de regalías, garantizó el derecho a la participación económica en las regalías de los municipios y departamentos vecinos o miembros del área de influencia directa de un puerto por donde se transporten recursos naturales no renovables, al disponer que:

"En todo caso los derechos del municipio o de los municipios, puertos o departamentos, según sea el caso, se preservaran y a él o a ellos irá la totalidad de las regalías según lo establecido en el inciso anterior, mientras no opere la redistribución".

En este sentido el legislador reafirmó el carácter permanente de las regalías, respetando, no solamente el espíritu del constituyente, sino los artículos 360 y 361 superiores.

Por lo anteriormente expuesto, carece entonces de fundamento constitucional el hecho de limitar por parte del legislador la redistribución de las regalías, por una sola vez, pues con ello el Congreso de la República vulneró el principio constitucional de la permanencia de las regalías y el derecho a la igualdad de los municipios aledaños a los puertos marítimos que, no obstante encontrarse en la misma situación fáctica de aquellos que alcanzaron a elevar su solicitud ante la Comisión Nacional de Regalías dentro del período fijado por la ley, no se les puede someter a un largo trámite para acceder a los recursos, lo cual tampoco garantiza que los obtengan, cuando ya se puedan presentar problemas ecológicos. Repárese entonces, que la finalidad del legislador es la de prevenir consecuencias de daños ambientales o ecológicos. En consecuencia de lo anterior, esta Corte dispondrá en la parte resolutiva de esta sentencia que las expresiones *"y por una sola vez dentro del año siguiente a la promulgación de la presente ley"*, y *"o una vez vencido el término del año a que hace referencia el presente artículo sin que se hubiere presentado decisión distinta por parte de la comisión"*, del artículo 29 del Estatuto de Regalías, contrarían el ordenamiento constitucional.

De otra parte, no comparte la Corte el argumento expuesto por el actor, en el sentido de que el legislador ha otorgado un trato preferencial a los municipios portuarios de Tolú y San Antero, y que dicho trato vulnera la autonomía territorial de los municipios que pertenecen al área de influencia del puerto, ya que estos, según deduce de su interpretación el demandante, no pueden adquirir ninguna clase de derechos por este concepto. En efecto, a juicio de la Corporación, es importante aclarar que sobre este particular el legislador directamente fijó el monto que le corresponde a los municipios portuarios en las regalías, conforme a criterios técnicos y de acuerdo a la naturaleza del recurso transportado (parágrafo 1° del artículo 29 de la ley 141 de 1994), todo ello dentro de su libertad de configuración, tal como se desprende del artículo 360 constitucional.

No entiende la Corte, cuál es el fundamento del argumento expuesto por el actor, puesto que no es posible efectuar un juicio de igualdad partiendo de la afirmación que hace el demandante, ya que la ley 141 de 1994, fijó directamente los porcentajes que corresponde a los municipios y distritos, por el transporte de recursos naturales no renovables. En consecuencia, estima la Sala Plena, que para efectuar una valoración de igualdad, no hay parámetro que permita hacer comparación alguna, pues repárese, que unas son las regalías y compensaciones que se pagan por concepto de transporte de recursos naturales no renovables o de sus derivados y otras las que se pagan por concepto de la explotación de los recursos naturales no renovables.

Finalmente, debe tenerse en cuenta que en los parágrafos 1, 2 y 3 del artículo 29 de la ley 141 de 1994, el legislador ordenó la distribución y la participación que por regalías y compensaciones le corresponde a cada uno de los municipios fluviales por el transporte de los recursos naturales no renovables y de sus derivados, teniendo en cuenta parámetros técnicos tales como los volúmenes transportados, el impacto ambiental, las necesidades básicas insatisfechas y la zona de influencia del puerto marítimo de Coveñas- Municipio de Tolú departamento de Sucre, así como la del municipio de San Onofre, departamento de Sucre, y para los municipios de San Antero, San Bernardo, Moñitos, Puerto Escondido y Los Córdobas, en el departamento de Córdoba.

Para la Corte, el inciso 3 del artículo 29 de la ley 141 de 1994, no desconoce la Constitución, pues las regalías no pertenecen a las entidades territoriales; su distribución, de acuerdo con la

Carta Política (art. 360 y 361), es materia de ley, y la redistribución allí prevista, no vulnera ninguna norma superior, ni mucho menos las normas invocadas por el demandante.

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**, en lo acusado, el inciso tercero del artículo 29 de la ley 141 de 1994, salvo las expresiones *"y por una sola vez dentro del año siguiente a la promulgación de la presente ley"*, y *"o una vez vencido el término del año a que hace referencia el presente artículo sin que se hubiere presentado decisión distinta por parte de la comisión"*, que se **DECLARAN INEXEQUIBLES.**

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

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL, Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA, Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ, Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO, Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, Magistrado

FABIO MORON DIAZ, Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA, Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ, Magistrada (E)

PABLO ENRIQUE LEAL RUIZ, Secretario General (E)

SENTENCIA C-300
mayo 5 de 1999

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL

Referencia: Expediente D-2231

Acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 158 parcial, del decreto 1211 de 1990 "Por el cual se reforma el Estatuto del Personal de Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares".

Actor: Humberto de Jesús Pineda Peña

Magistrado Ponente: Dr. FABIO MORON DIAZ

Santafé de Bogotá D.C., mayo cinco (5) de mil novecientos noventa y nueve (1999).

I. ANTECEDENTES

El ciudadano HUMBERTO DE JESUS PINEDA PEÑA, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, presentó ante la Corte Constitucional la demanda la referencia contra el artículo 158 (parcial), del decreto 1211 de 1990 "por el cual se reforma el Estatuto del Personal de Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares".

Mediante auto de fecha 22 de octubre de 1998, el Magistrado ponente resolvió admitir la demanda de inconstitucionalidad y ordenó la fijación en lista y el traslado del expediente al señor Procurador General de la Nación para efectos de recibir el concepto de su competencia y dispuso, además, hacer las comunicaciones de rigor constitucional y legal al señor Presidente de la República y a los señores Ministros de: Hacienda y Crédito Público, y de Defensa Nacional.

Cumplidos, como se encuentran todos y cada uno de los trámites que corresponde a esta clase de actuaciones, esta Corporación procede a adoptar su decisión.

II. EL TEXTO DE LA DISPOSICION ACUSADA

El texto de la disposición acusada parcialmente es del siguiente tenor, en el cual se destaca la parte acusada.

"DECRETO 1211 DE 1990

(junio 8)

"Por el cual se reforma el estatuto del Personal de oficiales y suboficiales de las fuerzas militares

"...

TITULO V

CAPITULO II

De las prestaciones en actividad, en retiro, por separación por incapacidad e invalidez, por muerte y cautiverio

"**Artículo 158.- Liquidación prestaciones.** Al personal de oficiales y suboficiales que sea retirado del servicio activo bajo la vigencia de este estatuto, se le liquidarán las prestaciones sociales unitarias y periódicas sobre las siguientes partidas así:

"- Sueldo básico

"- Prima de actividad en los porcentajes previstos en este estatuto

"- Prima de antigüedad

"-Prima de estado mayor, en las condiciones previstas en este estatuto.

"- Duodécima parte de la prima de Navidad

"- Prima de vuelo en las condiciones establecidas en este decreto.

"- Gastos de representación para oficiales generales o de insignia.

"- Subsidio familiar. En el caso de las asignaciones de retiro y pensiones, se liquidará conforme a lo dispuesto en el artículo 79 de este estatuto, sin que el total por este concepto sobrepase el cuarenta y siete por ciento (47%) del respectivo sueldo básico.

"Parágrafo. Fuera de las partidas específicamente señaladas en este artículo ninguna de las demás primas, subsidios, auxilios, bonificaciones y compensaciones consagradas en este estatuto, será computable para efectos de cesantías, asignaciones de retiro, pensiones, sustituciones pensionales y demás prestaciones sociales" (Se subraya lo acusado).

III. LA DEMANDA

El demandante considera que el parágrafo acusado del artículo 158 del decreto 1211 de 1990, quebranta los artículos 2, 4, 5, 13, 25, 46 y 53 de la Constitución Política, por cuanto, en su criterio, tal disposición viola la ley fundamental, pues la norma cuestionada parcialmente, no ampara en su totalidad los derechos del personal de Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares, toda vez que el decreto 1211 de 1990, en su título III, capítulo I, establece el conjunto de asignaciones que devengan los oficiales en servicio activo, entre ellas, las primas. Aduce el actor que para efectos de cesantías y asignaciones de retiro, el parágrafo acusado sólo protege

las primas de estado de mayor, de vuelo y los denominados "gastos de representaciones", únicamente en favor de los oficiales de determinados rangos, sin tener en cuenta las demás primas prestaciones sociales en el mismo decreto y para el mismo personal militar con otra especialidad o rango.

De otra parte, también considera el demandante, que la norma acusada desconoce lo dispuesto en los artículos 4 y 6 de la Ley Fundamental de 1991, ya que en su sentir, el marco legal que regula el régimen prestacional de las Fuerzas Militares consagra, para algunos oficiales de la Fuerza Pública, la denominada prima de estado mayor y de vuelo, mientras que para los otros oficiales, con similar grado y jerarquía, desconoce el derecho a disfrutar de primas semejantes, pese a que devengan otras prestaciones como las que reciben algunos miembros del cuerpo administrativo, adscrito a las Fuerzas Armadas.

Igualmente, en criterio del actor, el artículo 5 superior resulta quebrantado por la norma acusada parcialmente, ya que para efectos de cesantías y asignaciones de retiro, el parágrafo del artículo 158 del Decreto 1211 de 1990, desconoce los derechos inalienables de los Oficiales que devengan las primas contempladas en los artículos 73 a 107 del decreto 1211 de 1990, distinta a la prima de vuelo y de estado mayor. A su vez, estima el actor que el parágrafo demandado desconoce también el artículo 13 de la Carta, pues consagra una profunda discriminación entre el personal de Oficiales, que presta sus servicios a las Fuerzas Militares especialmente, en cuanto al régimen de las cesantías.

Sostiene, que la norma acusada, también desconoce los artículos 25, 46 y 53 del ordenamiento superior, porque no protege los derechos prestacionales de los oficiales que durante su carrera militar devengan en forma contínua, primas distintas a las de estado mayor y de vuelo, lo cual califica como una injusticia del legislador.

Finalmente, solicita a la Corporación tener en cuenta, la sentencia C-051 de 1995, mediante la cual la Corte Constitucional declaró la inexequibilidad de las denominadas prestaciones restringidas", en cuanto al personal al servicio de las Fuerzas Armadas.

IV. INTERVENCIONES OFICIALES

A. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público

En memorial dirigido al Magistrado Sustanciador, dentro del término legal, el apoderado judicial del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, defendió la constitucionalidad de los apartes acusados, del artículo 158 del decreto 1211 de 1990, con base en los siguientes argumentos:

El interviniente, en su memorial recuerda que la Honorable Corte Suprema de Justicia mediante sentencia No. 134, de octubre 31 de 1991, declaró exequible el artículo 158 del decreto 1211 de 1990. Adujo a su vez, que el juez constitucional de ese momento aplicó las disposiciones constitucionales de la Carta de 1991, pues para la fecha de la demanda y de la sentencia producto del control constitucional, la Constitución vigente era la de 1991.

Finalmente, destaca el apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que mediante sentencia C-097 de 1993, la Corte Constitucional estimó que en relación con el artículo 158 del Decreto 1211 de 1990, en relación con la disposición atacada, que esta Corporación

debía estarse a lo resuelto por la Corte Suprema de Justicia, en virtud de la existencia del fenómeno de la cosa juzgada constitucional. Por lo tanto, solicita el apoderado que la Corte en esta ocasión aplique la misma doctrina de la sentencia referida.

B. El Ministerio de la Defensa Nacional

Mediante apoderada judicial, el Ministerio de Defensa Nacional intervino en el proceso de la referencia, defendiendo la constitucionalidad del parágrafo acusado del artículo 158 del decreto 1211 de 1990.

En efecto, a juicio de la interviniente, la mayoría de los cargos no apuntan a esgrimir argumentos jurídicos de inconstitucionalidad en relación con la norma parcialmente demandada.

Destaca la apoderada del Ministerio de Defensa Nacional, que desde la vigencia de la Carta de 1886, es atribución del legislador el determinar qué factores deben tenerse en cuenta para establecer la base de liquidación de las cesantías o de la asignación de retiro de los miembros de la fuerza pública.

En su opinión, el decreto 1211 de 1990, fue expedido con fundamento en facultades extraordinarias otorgadas al Gobierno para tal fin, y por lo tanto, las primas mencionadas en el artículo 158, provienen de un régimen jurídico anterior, el cual por su naturaleza especial no desconoce el derecho al trabajo ni mucho menos a la igualdad, pues como lo plantea el actor, todos aquellos oficiales que cumplan los requisitos legales previstos en el decreto en cuestión, tienen derecho a que en su liquidación le sean incluídas, las primas de riesgo y las cesantías. Tampoco, concluye la apoderada, el parágrafo del artículo 158 del Decreto-ley 1211 de 1990, contraviene el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas, pues los oficiales a que se hace mención en la demanda, tienen derecho a los sueldos y las prestaciones asignadas por el legislador de conformidad con sus cargos y destinos que ocupen dentro de la jerarquía militar. Por lo tanto, solicita a la Corte, declarar exequible el parágrafo acusado del art. 158 del Decreto 1211 de 1990.

IV. EL MINISTERIO PUBLICO

El señor Procurador General de la Nación, rindió en el término legal el concepto fiscal de su competencia y en él solicitó a la Corte Constitucional que declare exequible, en lo acusado, el parágrafo del artículo 158 del decreto-ley 1211 de 1990.

El Despacho del Procurador General de la Nación, fundamenta su solicitud dentro de este proceso, en las consideraciones que se resumen, entre otras, en las siguientes:

En opinión del Ministerio Público, el legislador posee total autonomía para establecer los factores salariales de los trabajadores estatales y de los miembros de la fuerza pública, es decir existe plena libertad de configuración por parte del Congreso de la República y del Ejecutivo. Por lo tanto concluye el Procurador, el parágrafo acusado no transgrede los artículos 2, 5 y 53 de la Carta Política, pues las expresiones acusadas no desconocen los derechos de los oficiales y suboficiales, en servicio activo, a disfrutar de primas distintas a las de: actividad, antigüedad, estado mayor, vuelo, gastos de representación y Navidad, ya que en criterio del Jefe del Ministerio Público, las demás primas se tienen en cuenta para liquidar prestaciones sociales,

como ocurre con las definidas en las hipótesis legales que contempla el legislador, en el artículo 158 parágrafo del Decreto 1211 de 1990, por lo que, sólo a partir de ese momento generan derechos para sus titulares.

Agrega, finalmente, el señor Procurador General de la Nación, que el parágrafo acusado tampoco desconoce el artículo 4 de la ley fundamental, ya que el constituyente le otorgó facultades al Congreso de la República para determinar el régimen prestacional de los miembros de la fuerza pública, por lo que las expresiones cuestionadas, tampoco desconocen el artículo 46 superior, puesto que el hecho de que algunos de las numerosas primas que devengan los militares no constituyen factor salarial para liquidar prestación, no implica *"desprotección e inasistencia a las personas de la tercera edad"*, por lo que el Jefe del Ministerio Público solicita la declaratoria de constitucionalidad del parágrafo del artículo 158 superior del decreto -ley 1211 de 1990.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Primera. La Competencia

Esta Corporación es competente para conocer de la demanda de inconstitucionalidad presentada contra el parágrafo único del artículo 158 del decreto-ley 1211 de 1990, en atención a lo dispuesto por el artículo 241 numeral 4 de la Constitución Política, en concordancia con el decreto 2067 de 1991.

Segunda. La Cosa Juzgada Constitucional

Ha sido doctrina jurisprudencial permanente de esta Corte, el considerar que la norma declarada constitucional, no puede ser objeto nuevamente de acción pública en virtud del principio de la cosa juzgada constitucional.

En efecto, las sentencias de la Corte Constitucional son definitivas, esto es, producen efectos absolutos y permanentes, y siempre se pronuncian en virtud de su carácter público, frente a todos los ciudadanos. Luego de declarar la exequibilidad de una norma jurídica determinada, está prohibido cualquier debate futuro sobre su constitucionalidad, máxime si se tiene en cuenta que la Corte siempre confronta las disposiciones sometidas a su control con la totalidad de los preceptos de la Carta.

Ahora bien, la Corte Suprema de Justicia, con ponencia del Honorable Magistrado Dr. Simón Rodríguez, en sentencia del 31 de octubre de 1991, en relación con el caso subexamine, declaró la exequibilidad del artículo 158 del decreto ley 1211 de 1990. El examen de la referida norma se hizo tanto por su aspecto formal como sustancial, además, la confrontación constitucional tuvo en cuenta igualmente el nuevo ordenamiento constitucional.

En efecto, la Honorable Corte Suprema de Justicia dijo:

"Se le endilga al artículo 158 quebrantado del artículo 17 C.N. 1886 (art. 25 CP 1991) porque para fines de la liquidación de prestaciones sociales sólo tiene en cuenta algunos factores de salario, excluyendo otros que tienen esta misma índole . Con lo cual también se quebranta el artículo 169 C.N. 1886 (art. 220 C.N. 1991).

"Observa la Corte al respecto que el planteamiento de los actores es muy simplista, ya que dentro de un sistema integrado de derechos labores se supone que establezca un equilibrio entre salarios y prestaciones sociales, en el sentido de que la fijación de estas últimas se hace con fundamento en los primeros, resulte armónica y balanceada en relación con las aspiraciones de los trabajadores y la capacidad económica del empleador. Así que, desde esta óptica no ha de resultar extraño que en la determinación del salario para fines de liquidar las prestaciones sociales, se señalen y relacionen los distintos conceptos que han de conformar aquél, con lo cual, de paso se contribuye también a la seguridad jurídica que debe existir en las relaciones trabajador-patrono.

"Y se examinan los distintos factores que se mencionan como configurantes del salario base para las prestaciones en el artículo 158, se puede observar que comprende una abundante y variada gama, al lado del salario básico, de primas (actividad, antigüedad, de Estado Mayor, de Navidad (1/12, de vuelo), gastos de representación, subsidio familiar.

"Además, no es exigencia constitucional que todo lo que la ley considere salario, sin excepción, produzca necesariamente prestaciones sociales e influya en todas ellas, pues esta determinación corresponde a la propia ley.

"De todo lo cual se concluye que no se producen las violaciones de los artículos 25 y 220 de la Carta vigente."

De otra parte, esta Corte, en sentencia C-097 de 1993, M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz, declaró, en la parte resolutiva de dicha sentencia "ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia No. 134 del 31 de octubre de 1991, de la Corte Suprema de Justicia, en relación con los artículos 35, 80, 81, 104, 158, 161, 170, 172, 174,188, 234, 245, 252 y 258 del decreto ley 1211 de 1990". Así pues, es importante precisar que en la referida sentencia C-097 de 1993, dijo esta Corte:

"En el fallo citado de la Corte Suprema de Justicia no aparece ninguna salvedad expresa sobre el alcance de la revisión constitucional realizada por ella. De otra parte, a la luz del D. 432 de 1969, que rigió hasta la entrada en vigor del D. 2067 del 4 de Septiembre de 1991, la Corte Suprema de Justicia debía confrontar las disposiciones acusadas con la totalidad de los preceptos de la Constitución y no solamente respecto de los indicados en la demanda (D. 432 de 1,969, art. 29). No se ha considerado necesario, ni antes ni ahora, que en el texto de la sentencia se refieran expresamente los pasos de la confrontación frente a cada norma de la Constitución. Lo que sí resulta decisivo es que la Corte proceda a hacer la correspondiente declaración de inconstitucionalidad si encuentra que la violación se ha configurado por causa o en forma diferente de la invocada."

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:

ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia 134 de 31 de octubre de 1991, en relación con el parágrafo acusado del artículo 158 del Decreto Ley 1211 de 1990.

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

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL, Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA, Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ, Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO, Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, Magistrado

FABIO MORON DIAZ, Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA, Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ, Magistrada (E.)

PABLO ENRIQUE LEAL RUIZ , Secretario General (E.)

SENTENCIA C-301
mayo 5 de 1999

DESISTIMIENTO POR REPARACION INTEGRAL DEL DAÑO POR CONTRAVENCION-
Inconstitucionalidad

Cuando el particular ejerce la facultad que lo asiste para desistir de la acción en una investigación iniciada para que por la autoridad competente se imponga una sanción al presunto autor de una conducta contravencional, no resulta razonable ni proporcionado exigirle que para la procedencia de ese desistimiento se le exija por la ley la reparación integral del daño que hubiere sido inferido por la contravención. Por ello, cuando el particular como sujeto pasivo de ese hecho punible opta por impetrar del Estado que la investigación no prosiga o que la sanción no se imponga, ello significa, sin lugar a dudas, que está renunciando a la protección que la ley le otorga en ese caso concreto a su interés particular y privado, por una parte; y, por otra, la indemnización que al actor pueda corresponderle por concepto de reparación del daño aludido, por cuanto corresponde a la esfera patrimonial, es susceptible de que sobre ella se ejerza soberanamente por el interesado un acto de disposición, el cual incluye, como se advierte con facilidad incluso la renuncia total a ese derecho, en ejercicio autónomo de la propia libertad del sujeto pasivo de la infracción.

Referencia: Expediente D-2222

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 27 (parcial) de la Ley 228 de 1995 "Por la cual se determina el régimen aplicable a las contravenciones especiales y se dictan otras disposiciones".

Demandante: Marcela Adriana Rodríguez Gómez.

Magistrado Ponente: Dr. ALFREDO BELTRAN SIERRA.

Sentencia aprobada en Santafé de Bogotá, Distrito Capital, según consta en acta número veinticuatro (24), a los cinco (5) días del mes de mayo de mil novecientos noventa y nueve (1999).

I. ANTECEDENTES

La ciudadana Marcela Adriana Rodríguez Gómez, con base en el artículo 241-4 de la Constitución Política, demandó la inconstitucionalidad del artículo 27 (parcial) de la Ley 228 de 1995 "Por la cual se determina el régimen aplicable a las contravenciones especiales y se dictan otras disposiciones".

Por auto del veintitrés (23) de octubre de mil novecientos noventa y ocho (1998), el magistrado sustanciador, doctor Alfredo Beltrán Sierra, admitió la demanda en relación con el artículo 27 de la Ley 228 de 1995 y, ordenó fijar en lista la norma acusada. Así mismo, dispuso dar traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera su concepto, y comunicó la iniciación del asunto al señor Presidente del Congreso, con el objeto de que, si lo estimaban oportuno, conceptuaran sobre la constitucionalidad de la norma demandada.

A. Norma acusada

El siguiente es el texto de la norma demandada, con la advertencia de que se subraya lo acusado.

LEY 228 DE 1995

(Diciembre 21)

"Por la cual se determina el régimen aplicable a las contravenciones especiales y se dictan otras disposiciones"

El Congreso de Colombia

"DECRETA:

"Artículo 27.- El desistimiento aceptado por el sujeto pasivo de la contravención, extingue la acción en cualquier caso, <u>siempre y cuando se repare íntegramente el daño.</u>

B. La demanda

La demandante, señala que la Ley 228 de 1995, estableció el procedimiento para investigar los hechos punibles denominados contravenciones.

Manifiesta la demandante, que el tratamiento que se le da a la figura del desistimiento en las contravenciones, que consagra el artículo 27 de la citada ley, es más gravoso que el desistimiento que se presenta en los delitos. Indica, que basta comparar la norma demandada, con el artículo 77 del Código Penal, en el cual se dispone que "El desistimiento aceptado por el querellado extingue la acción penal", en tanto, que el desistimiento de que trata el artículo 27 demandado, exige la reparación íntegra del daño causado, por lo que "la regulación contravencional del desistimiento es más gravosa que la del delito".

C. Intervenciones

La apoderada del Ministerio de Justicia y del Derecho, en su calidad de Directora General de Políticas Jurídicas y Desarrollo Legislativo, presentó un escrito defendiendo la constitucionalidad de la norma demandada.

Indica que el artículo 18 del Código Penal, divide los hechos punibles en delitos y contravenciones, y que, según el artículo 103 ejusdem, los hechos punibles generan la obligación de reparar los perjuicios que se ocasionen, obligación esta que prevalece "respecto de cualquiera otra contraída por el responsable después de cometida la conducta, aun con relación a la multa".

El legislador en el ejercicio de sus facultades, ha consagrado de conformidad con los postulados y principios del Estado Social de Derecho, una especial protección a las víctimas de hechos punibles, buscando que las autoridades realicen las gestiones necesarias, encaminadas a obtener el restablecimiento del derecho conculcado. Así mismo, y siguiendo la política criminal desarrollada por el Estado, ha determinado las sanciones aplicables a quienes incurran en hechos punibles, con total observancia de los principios constitucionales.

En este orden de ideas, las conductas calificadas como delitos, afectan los bienes jurídicos de mayor importancia o, que comportan una mayor lesividad para los intereses que se protegen y, limitando las contravenciones, a las conductas de menor relevancia, decisión que a juicio de la interviniente, le permite al legislador establecer procedimientos distintos, que en tratándose de las contravenciones son más breves.

De manera pues, -agrega la interviniente-, que la norma acusada no viola el principio de igualdad porque "no es posible otorgar el mismo trato a quien se le endilga la comisión de un delito que a la persona responsable de la realización de una contravención, porque son sujetos con status jurídico diferentes, en la medida en que se trata de comportamientos distintos, que generan consecuencias jurídicas diferentes".

Añade además, que de conformidad con el artículo 77 del Estatuto Penal, el desistimiento aceptado por el querellado extingue la acción penal, más no la acción civil, la cual permanece, según lo dispuesto en el artículo 109 ibidem, razón esta que faculta a la víctima para acudir, pese a su desistimiento de la querella, ante el juez civil para solicitar la reparación del daño que se la ha causado.

Ahora bien, fue voluntad del legislador en aras de la eficacia y celeridad de la justicia, que en los casos de las contravenciones especiales, "la acción se extinga cuando exista desistimiento y este sea aceptado por el sujeto pasivo de la contravención, con la condición de que se repare integralmente el perjuicio causado". Por lo tanto, señala la intervinente, cuando se cumplen los presupuestos establecidos en el artículo 27 demandado, se entienden extinguidas las dos acciones, a saber, la acción penal y la civil, previniendo de esta manera, que el ofendido con la contravención, pueda después del desistimiento y una vez haya sido resarcido en los daños que se le causaron, acudir ante la jurisdicción civil, "contribuyendo con ello a una mayor congestión y un inútil desgaste del aparato judicial".

Finalmente, manifiesta que, contrario a lo que afirma la demandante, la disposición demandada, no hace más gravoso el desistimiento en las contravenciones, que en los delitos, por cuanto "el Legislador considerando la menor entidad de estas conductas, el carácter sumario para juzgar estos comportamientos, la economía procesal, el desgaste de aparato judicial, el criterio de orden público que inspira la obligación de reparar y la protección de los derechos de los perjudicados, consagró dicho procedimiento, sin que por ello se vulnere el principio de igualdad".

D. Concepto del Procurador General de la Nación

En concepto Nro. 1719, del 18 de enero de 1999, el señor Procurador solicita declarar inconstitucional la norma demandada. Sus razones se pueden resumir así:

El Ministerio Público, inicia sus consideraciones, realizando un estudio sobre la naturaleza de la acción penal, la querella y el desistimiento, y respecto de este último (desistimiento), se

refiere al artículo 28 de la Ley 228 de 1995, que detalla las conductas respecto de las cuales es posible el desistimiento, cuando se repara íntegramente el daño inferido mediante la comisión de una de esas contravenciones especiales.

Aduce el Procurador, que el artículo 27 demandado, tiene su equivalente en el artículo 34 del Código de Procedimiento Penal, en tratándose del artículo 28 de la Ley 228 de 1995, tiene como referente el artículo 39 del C.P.P.

Así pues, añade que, si como lo afirma la demandante, existe una diferencia de trato entre la contravención y el delito, como quiera que para el caso de la viabilidad del desistimiento en las contravenciones, se requiere de la reparación integral de daño, en tanto, que para los delitos, basta el consentimiento del sindicado, se estaría presentando, además de la desnaturalización de la autonomía de las instituciones del desistimiento, ausencia total de razones que justifiquen "razonablemente, un trato diferencial más gravoso para el contraventor".

Señala, que en este sentido, esta Corporación ha seguido el criterio según el cual las razones que justifican el trato diferente entre las dos modalidades del hecho punible, han de guiarse por los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

Añade, que en gracia de discusión, podría argumentarse que la distinción "nace de la diferencia en los presupuestos, pues mientras el desistimiento de los delitos, presupone la querella, el de las contravenciones, si bien admite la misma regla, ampara la posibilidad de extenderlo a aquellos procesos contravencionales iniciados de oficio, es decir, cuando se efectúa una captura en flagrancia...".

Pero, agrega, que en este caso no existen razones que justifiquen un trato más gravoso para las contravenciones, por cuanto, la persona que desiste de la acción penal, renuncia a la protección que por medio de esta acción, se realiza al bien jurídico conculcado.

Concluye diciendo, que excede la órbita de acción del Estado "en el ejercicio del ius puniendi", el hecho de que se condicione la efectividad y eficacia del desistimiento, a la satisfacción de su interés particular, por que si se parte de "la base de admitir el desistimiento como manifestación del principio de oportunidad, es precisamente porque el titular del bien jurídico puede renunciar a la protección estatal por la naturaleza particular de ese bien que lo hace disponible". Por las razones que expone, solicita declarar la inconstitucionalidad de la norma demandada.

I. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

En virtud de lo dispuesto por el artículo 241-4 la Corte Constitucional es competente para conocer de las demandas de inconstitucionalidad contra normas de rango legal, como las que se acusan en la demanda que se estudia.

2. Antecedentes de la Ley 228 de 1995

Para iniciar el análisis de la expresión demandada del artículo 27 de la Ley 228 de 1995 "...siempre y cuando se repare íntegramente el daño", considera la Corte Constitucional, indis-

pensable para lograr una correcta interpretación de la norma demandada, remontarse a los antecedentes legislativos de la citada ley.

En efecto, los antecedentes de la Ley 228 de 1995, han sido reseñados por esta Corporación, en la sentencia C-364 de 1996, de la siguiente manera:

"...

"Mediante la ley 23 de 1991, el legislador erigió como contravenciones algunas conductas que antes figuraban en el estatuto penal como delitos, les fijó como sanción multas o penas de arresto entre 3 y 18 meses y asignó la competencia para su conocimiento a los inspectores de policía.

"Con dicha ley se pretendía descongestionar los despachos judiciales, para lograr una mayor eficiencia en la administración de justicia.

"La asignación de competencias a autoridades administrativas, en este caso a los Inspectores de Policía, para conocer de hechos punibles que tuvieran fijada una sanción privativa de la libertad, fue analizada por esta Corte al amparo de la Constitución vigente y declarada exequible en forma condicionada, esto es, hasta que se expidiera la ley que asignara competencia definitiva para conocer de tales contravenciones a las autoridades judiciales.

"Posteriormente, el Presidente de la República en desarrollo del decreto 1370 del 16 de agosto de 1995, declarativo del estado de conmoción interior, expidió los decretos legislativos 1410 y 1724 de 1995 creando nuevas contravenciones.

"Como consecuencia de la declaración de inexequibilidad del decreto 1370 de 1995 – sentencia C-466 de 1995- se produjo también la de todos los decretos legislativos dictados con fundamento en él. Razón que motivó al gobierno para presentar un proyecto de ley que luego se convirtió en la 228 de 1995, materia de impugnación, con el fin de asignar a los jueces penales el conocimiento de las contravenciones especiales, en cumplimiento del artículo 28 transitorio del Estatuto Superior, y así evitar la congestión en las inspecciones de policía, que habían demostrado su ineficiencia para juzgar a los responsables de tales hechos punibles, lo que constituía factor de impunidad.

"La consagración de nuevas contravenciones, según los antecedentes legislativos obedeció a la necesidad de que el Estado reaccionara a través del control social penal frente a la delincuencia común, la cual se había incrementado en forma considerable, requiriéndose de un mecanismo ágil que permitiera una eficiente administración de justicia. Son estos algunos apartes de las exposición de motivos de la precitada ley:

"...es una verdad objetiva que la sociedad colombiana viene clamando por una acción real y efectiva del Estado frente a la inmensa ola de delincuencia común y, especialmente, callejera que está socavando diariamente la tranquilidad ciudadana"

"...El propósito del proyecto de ley es que, precisamente para las conductas punibles que comportan menor daño social, se establezca un procedimiento ágil, con un expedite fácil de manejar que permita asegurar una eficaz aplicación de la ley penal dentro de términos razonables atendida la naturaleza de esos hechos punibles, tal como lo ordena el artículo 29 de la Carta Fundamental a propósito del principio de celeridad que se

materializa en un proceso sin dilaciones injustificadas. El procedimiento que se propone apunta, en consecuencia, a romper con el equivocado concepto de que los trámites procesales demorados son sinónimo de garantía de los derechos de los sindicados" *(Negrillas fuera de texto).*

3. De los delitos y contravenciones

El Código Penal, en su artículo 18, establece que los hechos punibles se dividen en delitos y contravenciones, distinción esta, que es necesario examinar previamente al estudio de la norma cuya constitucionalidad se cuestiona.

Tradicionalmente, se han ensayado diversos criterios, iniciando por los de orden cualitativo, mediante los cuales, se hace la distinción a partir de la naturaleza del derecho o del interés jurídico que se tutela, o bien, de la forma de agresión y, desde el punto de vista cuantitativo, mediante el cual se intenta la distinción, con base en la mayor o menor gravedad de los delitos o de las contravenciones. Lo cierto y definitivo de estas distinciones, es que la competencia radica exclusivamente en el legislador, quien en ejercicio de sus atribuciones y, en concordancia con la política criminal fijada por el Estado, es el encargado de establecer los nuevos hechos punibles, y determinar la jerarquía de los mismos, así como, establecer las sanciones y los procedimientos aplicables a los hechos punibles, en uno u otro caso.

De manera pues, que cuando a juicio del legislador, un hecho lesiona severamente, o pone en peligro intereses sociales relevantes, lo configura en la categoría de delitos, y en consecuencia, su sanción obedece a dichas circunstancias. Por el contrario, cuando considera que los intereses lesionados, o los bienes puestos en peligro, son de menor entidad, lo erige como contravención, estableciendo sanciones de menor gravedad.

En ese orden de ideas, la Corte Constitucional, ha expresado ".En ejercicio de las facultades que se acaban de señalar, el legislador expidió la ley 228 de 1995, mediante la cual creó varios tipos contravencionales, pero cuyo objetivo fundamental era el de establecer un procedimiento ágil para el juzgamiento de hechos punibles de menor entidad jurídica, previstos en la ley 23 de 1991, los sancionados con pena de arresto en la ley 30 de 1986 normas complementarias y los que fueron tipificados en la misma ley". (Sent. 430 de 1996).

Igualmente, conviene recordar lo manifestado en la sentencia anteriormente citada, "De lo expuesto se concluye que el legislador, basado en razones de política criminal, consideró que las conductas tipificadas en las leyes 23 de 1991 y 228 de 1995 y, las sancionadas con pena de arresto en la ley 30 de 1986, si bien afectan bienes jurídicos que requieren para su protección el ejercicio del ius puniendi, con amenaza de penas privativas de la libertad, no tienen (tales bienes) la misma relevancia jurídica que aquellos que son protegidos mediante los tipos delictuales, ni las conductas comportan un daño mayor frente a esos bienes. Como resultado de esa ponderación, les asignó a dichas conductas el carácter de contravenciones y estableció para su juzgamiento un procedimiento "ágil"...".

4. El desistimiento

En nuestra legislación, el principio que se acoge es el de la oficiosidad, pero por excepción, en algunos casos se acoge el principio de la dispositividad, el cual consiste en exigir querella de parte para iniciar la investigación y el juzgamiento de ciertos delitos.

Significa esto, que la acción penal no puede iniciarse sino a solicitud de la víctima o del sujeto pasivo del delito. Así mismo, se faculta a la víctima para poner fin a la acción penal, mediante la figura del desistimiento, vale decir, que el sujeto pasivo del delito, tiene la facultad de iniciar y terminar la acción penal en las conductas delictivas señaladas en la ley.

Nuestro Código Penal, establece en su artículo 77 lo atinente al desistimiento: "El desistimiento aceptado por el querellado extingue la acción penal", a su vez, el artículo 33 del Código de Procedimiento Penal, consagra los delitos que requieren querella de parte y, el artículo 34 ejusdem, admite el desistimiento, a condición de que sea aceptado por el querellado.

Ahora bien, el artículo 27 de la Ley 228 de 1995, consagra el desistimiento de la acción (contravención judicial), como forma de dar por terminado el proceso, pero solamente es viable, cuando se cumplen dos condiciones, a saber, que sea aceptado expresamente por el sujeto pasivo de la contravención y, que se repare íntegramente el daño ocasionado, en relación con algunas de las hipótesis contravencionales, consagradas en el artículo 28 de la citada ley.

5. Libertad para desistir y prelación del interés público sobre el interés privado

Como ya se ha advertido por la Corte, las contravenciones son hechos punibles de menor trascendencia jurídico-social que los delitos, no obstante lo cual de los que no son perseguibles de oficio se puede desistir.

De la misma manera, cuando el particular ejerce la facultad que lo asiste para desistir de la acción en una investigación iniciada para que por la autoridad competente se imponga una sanción al presunto autor de una conducta contravencional, no resulta razonable ni proporcionado exigirle que para la procedencia de ese desistimiento se le exija por la ley la reparación integral del daño que hubiere sido inferido por la contravención.

Por ello, cuando el particular como sujeto pasivo de ese hecho punible opta por impetrar del Estado que la investigación no prosiga o que la sanción no se imponga, ello significa, sin lugar a dudas, que está renunciando a la protección que la ley le otorga en ese caso concreto a su interés particular y privado, por una parte; y, por otra, la indemnización que al actor pueda corresponderle por concepto de reparación del daño aludido, por cuanto corresponde a la esfera patrimonial, es susceptible de que sobre ella se ejerza soberanamente por el interesado un acto de disposición, el cual incluye, como se advierte con facilidad incluso la renuncia total a ese derecho, en ejercicio autónomo de la propia libertad del sujeto pasivo de la infracción.

II. DECISION

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

RESUELVE

Declarar **INEXEQUIBLE** la expresión "...siempre y cuando se repare íntegramente el daño", del artículo 27 de la Ley 228 de 1995 "Por la cual se determina el régimen aplicable a las contravenciones especiales y se dictan otras disposiciones".

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.

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL, Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA, Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO, Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ, Magistrada (E)

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ, Magistrado

FABIO MORON DIAZ, Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA, Magistrado

PABLO ENRIQUE LEAL RUIZ, Secretario General (E)

EL SUSCRITO SECRETARIO GENERAL (E) DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR

Que el Magistrado doctor EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, no firmó la presente providencia, por cuanto se encontraba en comisión oficial en el exterior, debidamente autorizado por la Sala Plena de esta Corporación.

PABLO ENRIQUE LEAL RUIZ, Secretario General (E)

SENTENCIA C-302
mayo 5 de 1999

LEY DE CARRERA ADMINISTRATIVA-Vigencia condicionada/**LEY**-Vigencia sucesiva/ **LEY**-Vigencia sincrónica/**LEY**-Fijación de fecha en que empieza a regir

La potestad legislativa implica no sólo la facultad de crear leyes, de incorporar nuevas normas al ordenamiento, sino también la de excluir normas preexistentes. Dentro de esa facultad está implícita la de determinar el momento en que uno u otro fenómeno ocurra, hecho que puede estar sometido, al arbitrio del legislador, a un plazo o a una condición. Y es apenas obvio que así sea, pues es al legislador mismo a quien compete evaluar las circunstancias que propician o hacen exigible la vigencia de la nueva norma o la extinción de la anterior. Esta la razón para que la Corte haya afirmado, "que la entrada en vigencia de las normas se produce únicamente como resultado de una decisión tomada discrecionalmente por quien tiene la competencia para hacerlas, esto es, el mismo legislador." De acuerdo con la norma demandada mientras el Presidente de la República no expidiera los decretos leyes correspondientes sobre dichas materias, seguirían rigiendo las leyes o decretos leyes que estuvieran vigentes al momento de promulgar la ley de la cual forma parte, esto es, el 12 de junio de 1998. Entonces a partir de esta fecha y hasta el día en que entrara a regir cada uno de ellos, continuaban en vigencia las normas que existían antes de expedirse los ordenamientos mencionados. Lo que consagra la norma demandada parcialmente, es un típico ejemplo de lo que se conoce en la doctrina como vigencia sucesiva de una ley, por oposición a la vigencia sincrónica. Esta última ocurre cuando todas las disposiciones constitutivas de la ley entran en vigencia simultáneamente, mientras que la primera se presenta cuando tal vigencia va dándose parcialmente, en el tiempo, a medida que las circunstancias previstas por el legislador la hacen exigible. Esto significa que al entrar en vigencia las normas nuevas quedan automáticamente derogadas las antes vigentes en relación con cada uno de los contenidos normativos que en aquéllas se establecen. No obstante, será el funcionario encargado de aplicarlas quien resuelva en cada caso particular y concreto sobre la vigencia de las mismas. Si una ley señala que sólo puede ser aplicada cuando se cumpla o ejecute un determinado acto (como en el caso bajo examen, desde el momento en que se expidan los decretos leyes y los reglamentarios), esa condición no hace inconstitucional el precepto que así lo consagra, pues el legislador goza de libertad para fijar el momento a partir del cual debe entrar a regir la ley.

POTESTAD REGLAMENTARIA-Límites

La facultad con que cuenta el Presidente de la República de reglamentar la ley está sujeta a ciertos límites, que no son otros que la Constitución y la ley misma, ya que no puede en este último evento ampliar, restringir o modificar su contenido; es decir, que las normas reglamentarias deben estar subordinadas a la ley respectiva y tener como finalidad exclusiva la cabal ejecución de ella. No se olvide que cualquier exceso en el uso de la potestad reglamentaria por parte del Ejecutivo se traduce en inconstitucionalidad por extralimitación del ámbito material del reglamento.

POTESTAD REGLAMENTARIA-Puede ejercerse en cualquier tiempo

La potestad reglamentaria puede ser desarrollada por el Presidente de la República en cualquier momento, pues la Constitución no fija plazo perentorio para su ejercicio. De ahí que la Corte haya afirmado que "La potestad reglamentaria se caracteriza por ser una atribución constitucional inalienable, intransferible, inagotable, pues no tiene plazo y puede ejercerse en cualquier tiempo y, es irrenunciable, por cuanto es un atributo indispensable para la que la Administración cumpla con su función de ejecución de la ley." En muchas ocasiones del contenido mismo de la ley se desprende la necesidad del reglamento, pues aparece claro que algunas materias genéricamente normadas en ella deben ser especificadas por la autoridad administrativa que ha de ejecutarla. Pero en otras el legislador en el mismo ordenamiento le recuerda al Ejecutivo este deber en relación con aspectos puntuales y precisos, lo cual no infringe la Constitución.

Referencia: Expediente D-2242

Demanda de inconstitucionalidad contra un aparte del inciso primero del artículo 83 de la ley 443 de 1998

Demandante: Ramiro Borja Avila

Magistrado ponente: Dr. CARLOS GAVIRIA DIAZ

Santafé de Bogotá D.C., cinco (5) de mayo de mil novecientos noventa y nueve (1999).

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano RAMIRO BORJA AVILA, presenta demanda contra un aparte del artículo 83 de la ley 443 de 1998, por infringir distintos preceptos constitucionales.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales establecidos para procesos de esta índole, procede la Corte a decidir.

II. NORMA ACUSADA

El texto de lo demandado es el que aparece subrayado.

LEY 443 DE 1998

"Por la cual se expiden normas de carrera administrativa y se dictan

otras disposiciones"

(...)

*"**Artículo 83.** Régimen de transición. Mientras se expiden los decretos leyes que desarrollen las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República por el artículo 66 de la presente ley **y se expiden los decretos reglamentarios de esta ley y de aquellos decretos leyes**, continuarán rigiendo las disposiciones legales **y reglamentarias** de carrera administrativa vigentes al momento de la promulgación de esta ley".*

(...)

III. LA DEMANDA

En criterio del actor, en la norma acusada parcialmente, el Congreso le entregó al Presidente de la República "*la potestad de decidir cuándo empieza a regir la nueva ley. Sencillamente, el efecto natural de ese precepto es que el Gobierno decidirá cuándo expide los decretos reglamentarios y, de contera, cuándo empieza la vigencia de la ley, o sea, que, interpretando la realidad jurídica que ha creado la norma en mención: mientras el Ejecutivo no haya expedido los decretos reglamentarios, no empezará a regir la nueva ley. Todo porque según la norma demandada, mientras no se exprese la voluntad presidencial, seguirán rigiendo las disposiciones preexistentes, o sea, aquéllas que derogó la ley 443 en el artículo 87. En la forma expresa, el precepto objeto de ataque le transfirió al Ejecutivo una facultad legislativa, para entregársela al Gobierno; por lo tanto, la disposición acusada es inconstitucional, pues al condicionar la vigencia de la ley 443 de 1998 a la expedición de los decretos reglamentarios 'de esta ley y de aquellos decretos leyes' se deja la vigencia de la ley a la voluntad discrecional del Presidente de la República y para ello no está autorizado el Congreso por ninguna norma de la Constitución Política.*"

En consecuencia, considera que esa transferencia "*por tiempo indefinido*" de la potestad de decidir cuándo empieza a regir una determinada ley, viola los siguientes artículos de la Constitución: el 114 "*al sujetar la voluntad soberana del legislador a la discrecionalidad del Presidente de la República y eso no lo autoriza la ley fundamental*", el 6 por que el Presidente de la República no tiene dentro de sus funciones la de resolver cuándo empiezan a regir las leyes, "*ni el Congreso la de entregar al Ejecutivo, indefinidamente en el tiempo, la potestad de fijar la iniciación de la vigencia de determinada ley*", el 121 por que ninguna autoridad puede ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley, y el 150-23 por que corresponde al Congreso hacer las leyes y expedir las que regirán el ejercicio de las funciones públicas.

Para concluir señala que conforme al artículo 87 de la misma ley, "*ésta rige a partir de su publicación', o sea que toda la ley entró a regir y debe ser aplicada desde el momento de su promulgación; por lo tanto, no resulta razonable que bajo un supuesto de régimen de transición, se contradiga esa voluntad legislativa entregándole al Gobierno Nacional la facultad de decidir cuándo empieza a regir la ley, mediante el expediente de que esa vigencia la marca la expedición de los decretos reglamentarios. La falta de razonabilidad del precepto acusado es suficiente para declarar la inexequibilidad deprecada*".

IV. INTERVENCION CIUDADANA

El Jefe del **Departamento Administrativo de la Función Pública,** actuando por medio de apoderada, expone las razones que, a su juicio, justifican la constitucionalidad de lo demandado. Son estos sus argumentos:

- En la ley 443 de 1998 el legislador reguló el sistema de carrera administrativa, "*pero como algunos aspectos de este sistema y otros complementarios para su correcta aplicación, de competencia del Congreso, no fueron desarrolladas en ella, en el artículo 66 le confirió facultades extraordinarias al Presidente de la República, por el término de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de su promulgación para expedir las normas con fuerza de ley relacionadas con los asuntos que allí mismo se indican*", facultades que fueron ejercidas por el Presidente mediante los decretos 1568 y 1569 de agosto 5 de 1998.

- Por consiguiente, "*como era menester que el Presidente de la República, en ejercicio de la potestad reglamentaria, expidiera sendos decretos que determinaran los aspectos o detalles que aquélla no consideró, para su correcta y debida aplicación, se expidieron, entre otros, los decretos 1570 y 1572 (...).* "Esta la razón para que se hubiera consagrado en la norma demandada un régimen de transición, pues de no ser así se hubiera "*paralizado completamente el sistema de carrera ante la imposibilidad de aplicarla por falta de estos instrumentos (decretos reglamentarios)*".

- En la norma acusada no se entregó al Gobierno la facultad de definir la fecha en la que debía entrar a regir la ley 443 de 1998, ya que dicho acontecimiento era "*determinable*". Pero si en gracia de discusión se llegara a concluir que el legislador le entregó esa potestad al Gobierno, la norma también sería exequible pues de conformidad con lo previsto en el artículo 53 de la ley 4 de 1913 aquél estaba autorizado para hacerlo.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación al emitir el concepto correspondiente, señala que los apartes acusados del artículo 83 de la ley 443 de 1998 son inconstitucionales, por las razones que se resumen en seguida:

- "*Dentro de las facultades legislativas conferidas al Congreso, está la de determinar el momento de entrar en vigencia la ley, la que a su vez puede transferir al Gobierno, por cuanto en últimas, la fórmula de transferencia o delegación en la determinación de tal fecha, está contenida en la misma ley; de tal suerte que es el propio Congreso quien autoriza al Gobierno, para hacer uso de dicha facultad, sin que exista violación del Ejecutivo a las competencias constitucionales asignadas al legislador ordinario*".

- Sin embargo, "*el hecho de que sea constitucional transferir dicha facultad, no implica que la fórmula que se emplee sea abierta y carente de límites, pues éstos se encuentran previstos en la misma Carta*". La entrada en vigencia de algunas disposiciones de la ley 443/98 "*depende de la utilización de una facultad constitucional del Presidente, que es la reglamentación (art. 189-11 C.P.). Es claro que hacer depender la entrada o no en vigencia de la ley de la utilización de una facultad, que por su naturaleza es discrecional, desborda los postulados constitucionales que rigen las competencias de los distintos órganos del poder público. No podría entenderse que es la valoración que, a posteriori, realiza el Ejecutivo sobre la necesidad o no de la reglamentación, la que define este aspecto, por cuanto en este evento no se aseguraría la aplicabilidad de la ley debido a la indefinición en el término dentro del cual se va a ejercer la facultad reglamentaria, cuestión que permite incluso, que nunca se agote la misma y, por tanto, jamás ingrese al ordenamiento jurídico. Hacer depender la entrada en vigencia de una ley de la utilización de la facultad reglamentaria que*

compete al Presidente de la República, vulnera el artículo 150 de la Constitución, en la medida que desvirtúa y limita las competencias naturales del legislador ordinario".

- De otra parte, considera el Procurador que la forma utilizada en el artículo acusado "*implica que necesariamente el Gobierno debe reglamentar la ley 443 de 1998 y los decretos-ley que se expidan en ejercicio de las facultades extraordinarias entregadas por el artículo 66 ibidem*". Y agrega que "*la disposición demandada, además de carecer absolutamente de técnica –en tanto no se sabe si las normas de la ley ingresan al mundo jurídico sucesivamente y en la medida en que sean objeto de reglamentación o, si por el contrario, todas lo hacen en la misma fecha, es decir, cuando se expida el primer decreto reglamentario –contraría el artículo 189 numeral 11 de la Constitución Política, porque obliga al Presidente de la República a ejercer una facultad que conforme al texto constitucional, compete valorar exclusivamente a él sin que sea admisible ningún tipo de injerencia de parte de las demás ramas del poder público*".

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Competencia

Al tenor de lo dispuesto en el artículo 241-4 del estatuto superior, corresponde a esta corporación decidir la presente demanda, por dirigirse la acusación contra una disposición que forma parte de una ley de la República.

2. Competencia del legislador para determinar el momento a partir del cual debe una ley entrar a regir

La potestad legislativa implica no sólo la facultad de crear leyes, de incorporar nuevas normas al ordenamiento, sino también la de excluir normas preexistentes. Dentro de esa facultad está implícita la de determinar el momento en que uno u otro fenómeno ocurra, hecho que puede estar sometido, al arbitrio del legislador, **a un plazo o a una condición**. Y es apenas obvio que así sea, pues es al legislador mismo a quien compete evaluar las circunstancias que propician o hacen exigible la vigencia de la nueva norma o la extinción de la anterior. Esta la razón para que la Corte haya afirmado en sentencia anterior[1], "*que la entrada en vigencia de las normas se produce únicamente como resultado de una decisión tomada discrecionalmente por quien tiene la competencia para hacerlas, esto es, el mismo legislador.*"

En el caso bajo examen, el legislador en desarrollo de dicha atribución sometió la vigencia de la ley a **una condición:** "*mientras se expiden los decretos leyes que desarrollen las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República por el artículo 66 de la presente ley y se expiden los decretos reglamentarios de esta ley y de aquellos decretos leyes, continuarán rigiendo las disposiciones legales y reglamentarias de carrera administrativa vigentes al momento de la promulgación de esta ley*". Condicionamiento que, como pasa a demostrarse, no vulnera la Constitución. Veamos:

En el citado artículo 66 de la ley 443/98, se le confieren facultades extraordinarias al Presidente de la República por el término de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de la

[1] C-084/96 Magistrado Ponente Dr. Carlos Gaviria Díaz.

promulgación de la ley, hecho que tuvo ocurrencia el 12 de junio de 1998 (Diario Oficial No. 43320), para regular los siguientes asuntos:

"1 Expedir las normas con fuerza de ley que adopten el sistema general de nomenclatura y clasificación de empleos con funciones generales y requisitos mínimos para las entidades del orden nacional y territorial que deban regirse por las disposiciones de la presente ley.

2. Expedir las normas con fuerza de ley que contengan.

2.1 El régimen procedimental especial de las actuaciones que deben surtirse ante la Comisiones del Servicio Civil Nacional, departamental, del distrito capital y las unidades y comisiones de personal;

2.2 El régimen procedimental especial que deben observar los anteriores organismos para el cumplimiento de sus funciones; y las autoridades administrativas para revocar los actos administrativos expedidos con violación a las normas de carrera.

2.3 Los montos mínimos y máximos en salarios mínimos legales mensuales vigentes, de las sanciones de multa que debe imponer la Comisión Nacional del Servicio Civil, las demás sanciones que puede imponer y su respectivo procedimiento.

3. Expedir las normas con fuerza de ley que contengan los sistemas de capacitación y de estímulos para los empleados del Estado".

Atribuciones que fueron ejercidas por el Presidente de la República mediante los decretos 1567, 1568 y 1569 del 5 de agosto de 1998, agotando de esta manera la competencia temporal legislativa que le había sido transferida por el Congreso de la República para regular tales materias.

Pues bien: de acuerdo con la norma demandada mientras el Presidente de la República no expidiera los decretos leyes correspondientes sobre dichas materias, seguirían rigiendo las leyes o decretos leyes que estuvieran vigentes al momento de promulgar la ley de la cual forma parte, esto es, el 12 de junio de 1998. Entonces a partir de esta fecha y hasta el día en que entrara a regir cada uno de ellos, continuaban en vigencia las normas que existían antes de expedirse los ordenamientos mencionados. Sobre lo cual el demandante no hace ningún comentario.

Sin embargo, como no era ésa la única condición impuesta por el legislador puesto que también se refirió a la expedición de los decretos reglamentarios de la ley demandada y a los que reglamentaran los decretos leyes que se expidieran en desarrollo de las atribuciones antes señaladas, el actor afirma que este aparte viola la Constitución, tal como se señaló en el acápite III de esta providencia.

Considera la Corte que lo que consagra la norma demandada parcialmente, es un típico ejemplo de lo que se conoce en la doctrina como **vigencia sucesiva** de una ley, por oposición a la **vigencia sincrónica**. Esta última ocurre cuando todas las disposiciones constitutivas de la ley entran en vigencia simultáneamente, mientras que la primera se presenta cuando tal vigencia va dándose parcialmente, en el tiempo, a medida que las circunstancias previstas por el legislador la hacen exigible.

El Gobierno Nacional ha expedido los siguientes decretos reglamentarios:

- Decreto No. 1570 de agosto 5 de 1998 "Por el cual se reglamenta el artículo 60 de la ley 443 de 1998 y se dictan otras disposiciones".

- Decreto No. 1571 de agosto 5 de 1998 "Por el cual se reglamenta el título IX y los numerales 2, 4, 8 y 10 del artículo 56 de la ley 443 de 1998".

- Decreto No. 1572 de agosto 5 de 1998 "Por el cual se reglamenta la ley 443 de 1998 y el decreto ley 1567 de 1998". El que a su vez fue modificado por el decreto 2504 del 10 de diciembre del mismo año.

- Decreto No. 2235 de noviembre 2 de 1998 "Por el cual se reglamentan los artículos 73, 74, 75 y 77 de la ley 443 de 1998 y se dictan otras disposiciones".

Esto significa que al entrar en vigencia las normas nuevas quedan automáticamente derogadas las antes vigentes en relación con cada uno de los contenidos normativos que en aquéllas se establecen. No obstante, será el funcionario encargado de aplicarlas quien resuelva en cada caso particular y concreto sobre la vigencia de las mismas.

En razón de lo expuesto, cabe concluir que si una ley señala que sólo puede ser aplicada cuando se cumpla o ejecute un determinado acto (como en el caso bajo examen, desde el momento en que se expidan los decretos leyes y los reglamentarios), esa **condición** no hace inconstitucional el precepto que así lo consagra, pues el legislador goza de libertad para fijar el momento a partir del cuál debe entrar a regir la ley.

Algunos doctrinantes califican las normas de este tipo como imperfectas puesto que requieren para su perfección de otro acto normativo, generalmente, de decretos reglamentarios.

Así las cosas, no encuentra la Corte que la disposición demandada vulnere la Constitución pues el legislador bien puede condicionar la entrada en vigor de una norma hasta cuando se expidan las reglamentarias.

2. La potestad reglamentaria

Señala el Procurador que la norma demandada implica que necesariamente el Gobierno debe reglamentar la ley 443 de 1998 y los decretos leyes que se expidan en ejercicio de las facultades extraordinarias entregadas mediante el artículo 66 ib, "*violando el artículo 189-11 de la Constitución, por obligar al Presidente a ejercer una facultad que conforme al texto constitucional compete valorar exclusivamente a él sin que sea admisible ningún tipo de injerencia de parte de las demás ramas del Poder Público*".

Como reiteradamente se ha afirmado, la potestad reglamentaria es una facultad constitucional propia del Presidente de la República (art. 189-11 C.P.) que lo autoriza para expedir normas de carácter general destinadas a la correcta ejecución y cumplimiento de la ley. Potestad que se ve restringida "*en la medida en que el Congreso utilice en mayor o menor grado sus poderes jurídicos*"[2], pues el legislador puede llegar a ser muy minucioso en su regulación y, por consiguiente, la tarea de la autoridad encargada de reglamentar la ley se minimiza. O puede suceder lo contrario: que aquél decida no ser tan prolijo en la reglamentación, dejando al Ejecutivo el detalle.

[2] Sent. C-028/97 Magistrado Ponente Dr. Alejandro Martínez Caballero.

La facultad con que cuenta el Presidente de la República de reglamentar la ley está sujeta a ciertos límites, que no son otros que la Constitución y la ley misma, ya que no puede en este último evento ampliar, restringir o modificar su contenido; es decir, que las normas reglamentarias deben estar subordinadas a la ley respectiva y tener como finalidad exclusiva la cabal ejecución de ella. No se olvide que cualquier exceso en el uso de la potestad reglamentaria por parte del Ejecutivo se traduce en inconstitucionalidad por extralimitación del ámbito material del reglamento.

Sobre este punto vale la pena reiterar lo dicho en la sentencia precitada:

"(...) esta facultad (reglamentaria) no es absoluta pues encuentra su límite y radio de acción en la Constitución y en la ley, es por ello que no puede alterar o modificar el contenido y el espíritu de la ley, ni puede dirigirse a reglamentar leyes que no ejecuta la Administración, así como tampoco puede reglamentar materias cuyo contenido está reservado al legislador; por lo tanto, si un reglamento rebosa su campo de aplicación y desconoce sus presupuestos de existencia, deberá ser declarado inconstitucional por la autoridad competente (El Consejo de Estado, de acuerdo con el artículo 237-2 de la Constitución"[3].

El reglamento es entonces un complemento indispensable para que la ley se haga ejecutable, pues en él se permite desarrollar las reglas generales allí consagradas, explicitar sus contenidos, hipótesis y supuestos, e indicar la manera de cumplir lo reglado, es decir, hacerla operativa, pero sin rebasar el límite inmediato fijado por la propia ley.

La potestad reglamentaria puede ser desarrollada por el Presidente de la República en cualquier momento, pues la Constitución no fija plazo perentorio para su ejercicio. De ahí que la Corte haya afirmado que *"La potestad reglamentaria se caracteriza por ser una atribución constitucional inalienable, intransferible, inagotable, pues* ***no tiene plazo y puede ejercerse en cualquier tiempo*** *y, es irrenunciable, por cuanto es un atributo indispensable para la que la Administración cumpla con su función de ejecución de la ley"*[4].

En muchas ocasiones del contenido mismo de la ley se desprende la necesidad del reglamento, pues aparece claro que algunas materias genéricamente normadas en ella deben ser especificadas por la autoridad administrativa que ha de ejecutarla. Pero en otras el legislador en el mismo ordenamiento le recuerda al Ejecutivo este deber en relación con aspectos puntuales y precisos, lo cual no infringe la Constitución, vr. gr. en el artículo 81 de la ley demandada parcialmente, al crear el sistema único de información de personal, como un sistema estructurado para la formulación de políticas que garanticen el desarrollo y la gestión de la función pública se establece: *"de acuerdo con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno"*; en el artículo 82 ib., al regular la hoja de vida de los servidores públicos y de los contratistas de la administración, se señala que ésta debe contener las modificaciones que se produzcan a lo largo de la vida laboral o vinculación contractual *"en los términos que lo establezca el reglamento"*, etc.

Sin embargo, esto no quiere decir que no puedan existir leyes que no requieran de reglamentación, pues ello dependerá de la forma y detalle como el mismo legislador haya regulado los temas correspondientes.

---

[3] Ibidem
[4] Ibidem

No sobra agregar, que ante demandas de disposiciones legales en las que se consagra explícitamente el deber de reglamentación, la Corte las ha declarado exequibles pues ha considerado que ese sólo hecho no genera vicio de inconstitucionalidad, ya que se trata simplemente de *"reiterar y recordar el ejercicio de una función constitucionalmente asignada al Presidente de la República en el inciso 11 del artículo 189"*[5].

La potestad reglamentaria, ha dicho la Corte, *"la ejerce el Presidente de la República por derecho propio y con carácter permanente, es decir, no requiere, para su ejercicio, autorización de ninguna clase por parte del legislador.* ***No obstante, si el legislador hace referencia a esta facultad, tal mención no hace inconstitucional la norma, pues se debe entender sólo como el reconocimiento de la competencia constitucional del Ejecutivo"***[6].

Los temas de que trata la ley parcialmente demandada son susceptibles de reglamento y así lo indica el propio legislador, al requerir *"la colaboración del Ejecutivo en la regulación de aspectos detallados y procedimentales para el cabal cumplimiento de la ley"*[7]. Y aunque la potestad reglamentaria es una facultad constitucional propia del Presidente de la República, el legislador puede indicarle que la ejercite respecto de temas concretos y puntuales, constituyéndo así un deber jurídico legal que ha de cumplir el Gobierno Nacional, pues si bien es cierto que la Constitución consagra en el artículo 113 la separación de funciones también destaca la **colaboración armónica** de los distintos órganos para la realización de los fines del Estado. En materia legislativa es el Congreso de la República quien dicta las leyes y el Presidente de la República quien las reglamenta para su debida ejecución y cumplimiento.

No obstante, es preciso insistir en que la potestad reglamentaria *"no es absoluta pues ella se ejerce en la medida en que exista la ley. Ley que se convierte en su límite. Es por ello que cuando el Ejecutivo reglamenta la ley no puede ir más allá de lo que ella prevé, ni de las pautas generales que señala.*

Es bajo este entendimiento, que la facultad reglamentaria del Ejecutivo puede ser en algunos casos constitucional o inconstitucional. Pues si el legislador, al expedir la ley, se limita a renunciar a la propia labor legislativa, resulta innegable que estaría trasladando el legislativo su propia facultad constitucional. Al contrario, si la ley establece los parámetros generales, la reglamentación que el Ejecutivo expida es simplemente el resultado de las atribuciones constitucionales propias para desarrollarla"[8].

Por estas razones el aparte demandado del artículo 83 de la ley 443 de 1998 no vulnera la Constitución y así se declarará.

3. Vigencia de la ley acusada

Dice el demandante que la ley 443 de 1998 consagra en el artículo 87 que *'rige a partir de su publicación'*, esto es, a partir del 12 de junio de 1998, mientras que la norma acusada al establecer el régimen de transición prolonga la vigencia de las normas precedentes por varios meses, lo cual constituye, a su juicio, un contrasentido que se traduce en un vicio de inconstitucionalidad.

---

[5] ibídem
[6] ibídem
[7] ibídem
[8] ib.

Para la Corte no hay contradicción alguna entre lo preceptuado en el artículo 83 y lo que dispone el 87. Tales disposiciones son fácilmente armonizables, pues el alcance del artículo 87 ha de entenderse de este modo: a partir de la publicación de la presente ley, pueden ocurrir los hechos determinantes de que las disposiciones anteriores (que esta ley deroga) queden excluidas del ordenamiento. De ese modo, no habrá lagunas normativas durante el régimen de transición.

4. Conclusión

En el caso *sub examine* el legislador, en ejercicio de una potestad que indudablemente le compete, ha condicionado la vigencia de los contenidos normativos que conforman la ley 443 de 1998 a la ocurrencia de un hecho diferido en el tiempo: la expedición de los decretos legislativos y de los correspondientes decretos reglamentarios, por parte del Gobierno. Los primeros, en virtud de autorización expresa de la ley y los segundos en ejercicio de la potestad que el propio Constituyente le confiere. Disposición que no vulnera canon constitucional alguno.

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

RESUELVE:

Declarar **EXEQUIBLES** los apartes demandados del artículo 83 de la ley 443 de 1998.

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

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, Presidente
-con salvamento de voto-

ANTONIO BARRERA CARBONELL, Magistrado
-con salvamento de voto-

ALFREDO BELTRAN SIERRA, Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ, Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO, Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, Magistrado

FABIO MORON DIAZ, Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA, Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ, Magistrada (E)

PABLO ENRIQUE LEAL RUIZ, Secretario General (E)

SALVAMENTO DE VOTO A LA SENTENCIA C-302
mayo 5 de 1999

LEY-Inconstitucionalidad de vigencia condicionada (Salvamento de voto)

La sentencia hace caso omiso de pronunciamientos anteriores de la Corporación según los cuales el legislador no puede habilitar al Ejecutivo para que, en ejercicio de funciones reglamentarias, defina el momento en el cual debe entrar a regir una determinada disposición legal. Sin embargo, no aporta ninguna razón para justificar el giro doctrinal. En segundo término, la sentencia omite un paso fundamental en la argumentación y produce una decisión sobre una premisa general insuficiente. En efecto, de la premisa verdadera según la cual el legislador puede someter la entrada de vigencia de una ley a la verificación de una condición, no puede seguirse que cualquier condición sea válida o, al menos, que lo sea la condición contenida en la norma demandada. Era necesario, entonces, estudiar, concretamente, si la precisa condición a la que se refería la disposición cuestionada se ajustaba o no a la Constitución Política. La disposición parcialmente demandada, habilita al Gobierno Nacional para definir el momento a partir del cual deberá entrar a regir la Ley 443 de 1998. No obstante, la mencionada norma no cumple con los requisitos exigidos por la Constitución para la expedición de una ley de facultades, entre los cuales se encuentran los de temporalidad y precisión. Se trata, como ya lo había advertido la Corte, de una transferencia ilimitada de facultades, lo que vulnera abiertamente los artículos 114, 121, y 150 - 10 de la Constitución Política.

Referencia: Expediente D-2242

Actor: Ramiro Borja Avila

Magistrado Ponente: Dr. CARLOS GAVIRIA DIAZ

Con el acostumbrado respeto, nos permitimos exponer los motivos por los cuales nos apartamos de la decisión mayoritaria en el proceso de la referencia.

1. La proposición normativa declarada exequible en la sentencia de la cual nos apartamos (artículo 83 de la Ley 443 de 1998), difiere la vigencia de la Ley 443 de 1998, a la expedición de los decretos que la reglamenten. Según la precitada disposición mientras no se expidan tales decretos, seguirán rigiendo las disposiciones legales y reglamentarias de carrera administrativa vigentes al momento de la promulgación de la Ley 443.

En criterio del demandante, la disposición cuestionada es inconstitucional en la medida en que transfiere al gobierno la facultad de definir el momento de entrada en vigor de una disposición legal, lo que equivale a transferir facultades legislativas al margen de las reglas constitucionales sobre la materia.

La Corte fundamentó en las siguientes razones la exequibilidad de la precitada disposición: (1) el legislador es el órgano competente para determinar cuándo una ley debe entrar a regir; (2) la vigencia de una norma puede estar sometida a plazo o condición, siempre y cuando ello haya sido definido por el legislador; (3) en el caso bajo estudio el legislador sometió la vigencia de una norma a una condición especial: la expedición de los decretos reglamentarios. En consecuencia, la norma es exequible pues nada impide que el legislador someta la entrada en vigencia de una disposición legal a la verificación de una condición.

2. Dos reparos pueden formularse a la sentencia de la referencia. En primer lugar la sentencia hace caso omiso de pronunciamientos anteriores de la Corporación según los cuales el legislador no puede habilitar al Ejecutivo para que, en ejercicio de funciones reglamentarias, defina el momento en el cual debe entrar a regir una determinada disposición legal; sin embargo, no aporta ninguna razón para justificar el giro doctrinal. En segundo término, la sentencia omite un paso fundamental en la argumentación y produce una decisión sobre una premisa general insuficiente. En efecto, de la premisa verdadera según la cual el legislador puede someter la entrada de vigencia de una ley a la verificación de una condición, no puede seguirse que cualquier condición sea válida o, al menos, que lo sea la condición contenida en la norma demandada. Era necesario, entonces, estudiar, concretamente, si la precisa condición a la que se refería la disposición cuestionada se ajustaba o no a la Constitución Política. En la parte que sigue de este documento, se explican brevemente cada una de las cuestiones que acaban de mencionarse.

Desconocimiento de la doctrina anterior

3. En la sentencia C-084 de 1996[1] la Corte indicó que, en su criterio, sólo el legislador tiene la potestad de definir el momento de entrada en vigencia de la ley. Al respecto en la citada sentencia se expresó:

> "Como segundo problema jurídico se había planteado el de establecer la autoridad competente para decidir el momento en el que la ley debe entrar a regir, puesto que la Constitución no señala expresamente a quién corresponde esta función.
>
> La solución del problema lleva necesariamente a la conclusión de que esa tarea le corresponde ejercerla al legislador, por ser éste quien cuenta con la potestad exclusiva de "hacer las leyes", según lo ordena el artículo 150 del ordenamiento superior. (...). Si el legislador es el llamado a decidir el contenido de la ley, resulta obvio que dentro de la valoración política que debe hacer sobre la conveniencia del específico control que ella propone,[2] se incluya la relativa al señalamiento del momento a partir del cual dicha nomatividad empieza a surtir efectos, pues sólo a él compete valorar la realidad social, política, económica, etc., para poder determinar la fecha en que han de entrar a regir las disposiciones que expide"[3].

---

[1] Magistrado Ponente Dr. Carlos Gaviria Díaz.
[2] ALVAREZ GARDIOL, Ariel. Introducción a una Teoría General del Derecho. Editorial Astrea, Buenos Aires, 1986. Pág. 107.
[3] Sentencia C-084/96 Magistrado Ponente Dr. Carlos Gaviria Díaz.

No obstante, como se advierte en una de las intervenciones en el proceso de la referencia[4], en un aparte de la precitada decisión la Corte parece aceptar la exequibilidad de lo dispuesto en el artículo 53 del Régimen Político y Municipal, según el cual el Congreso puede transferir al gobierno la facultad de definir la entrada en vigencia de una determinada disposición legal. En efecto, al describir el panorama legal relativo al tema de la vigencia de la ley, la mencionada sentencia se refiere a dicha norma sin hacer comentario alguno sobre su eventual inconstitucionalidad; sin embargo, al final de la parte pertinente de la exposición de motivos, la Corte indicó:

"De lo hasta aquí expuesto, se derivan dos conclusiones: primero, que la competencia para fijar la entrada en vigencia de la ley no ha sido asignada al Gobierno y no puede colegirse de las funciones que se le atribuyen para objetar, sancionar y promulgar la ley; y segundo, que la entrada en vigencia de las normas se produce únicamente como resultado de una decisión tomada discrecionalmente por quien tiene la competencia para hacerlas, esto es, el mismo legislador".

En síntesis, a pesar de que la sentencia transcribe sin ninguna consideración una norma de similar contenido a la que estudió la Corte en el presente proceso, lo cierto es que, al final de su argumentación, la Corporación indicó que la entrada en vigencia de una norma legal se produce <u>únicamente</u> como consecuencia de una determinación adoptada por el legislador.

Ahora bien, si la jurisprudencia anterior no ofreciera la claridad necesaria sobre el asunto debatido, basta mencionar que en una decisión más reciente, esta Corporación se refirió de manera puntual, no sólo al tema de la vigencia de la ley sino, concretamente, al aparte demandado del artículo 83 de la Ley 443 de 1998. Dada la relevancia de la mencionada sentencia, resulta importante reproducir *in extenso* el aparte pertinente. Dijo la Corporación:

"Pero incluso el asunto es más complejo, por cuanto el artículo 83 extiende los efectos de la regulación anterior hasta que el gobierno expida los decretos reglamentarios de la nueva ley y de los decretos leyes por expedirse, con lo cual genera una enorme inseguridad jurídica, pues no se sabe en qué momento entrará a regir el nuevo régimen: ¿Cuándo el gobierno expida el primer decreto o hay que esperar a que reglamente toda la ley y todos los decretos? <u>Además, esa fórmula no es sólo poco técnica sino que es institucionalmente discutible, ya que en el fondo la ley transfiere al Gobierno la facultad de determinar el momento de su entrada en vigor. Ahora bien, establecer cuando entra en vigencia una ley es de por sí tomar una determinación legislativa, con lo cual el artículo 83 de la Ley 443 de 1998 podría estar confiriendo al Gobierno unas facultades legislativas indefinidas;</u> sin embargo, no corresponde a la Corte determinar en esta sentencia la constitucionalidad o no de esa disposición, ya que no fue demandada por el actor, y no procede aplicar la regla de la unidad normativa, por cuanto ésta es de aplicación restrictiva, y en el presente caso no resulta indispensable pronunciarse sobre la constitucionalidad del artículo 83 de la Ley 443 de 1998 para analizar los cargos contra el artículo 10 de la Ley 190 de 1995." (Subrayas no originales).[5]

---

[4] Para la apoderada del Departamento Administrativo de la Función Pública, el precepto demandado se enmarca dentro de lo dispuesto por el artículo 53 de la Ley 4 de 1913 (Código de Régimen Político y Municipal) según el cual la ley puede autorizar al Gobierno para fijar el día en el cuál debe empezar a regir. Sostiene la interviniente que en la sentencia C-084/96 la Corte avaló la exequibilidad del mencionado artículo 53, con argumentos que sirven para justificar la constitucionalidad de la norma cuya impugnación dio origen al presente proceso.

[5] Sentencia C-539/98. Magistrado Ponente Dr. Alejandro Martínez Caballero.

En suma, según la jurisprudencia referida, la Corte considera que (1) establecer el momento en el que una ley debe entrar en vigor es una decisión legislativa; (2) el Gobierno sólo puede ejercer la mencionada potestad si ha sido facultado para ello mediante una ley de facultades, es decir, si actúa como legislador extraordinario; (3) la parte demandada del artículo 83 de la Ley 443 de 1998 transfiere al Gobierno la facultad de determinar el momento de su entrada en vigor; (4) podría, en consecuencia, tratarse de una norma que confiere al Gobierno una facultad legislativa indefinida. En consecuencia, si se hubiera seguido la doctrina anterior de la Corte, la disposición cuestionada debería haber sido declarada inexequible.

No obstante lo anterior, lo cierto es que la Corte puede cambiar de tesis siempre que explique el giro doctrinal, que es lo que se echa de menos.

Insuficiencia de la premisa sobre la cual se adopta la decisión

4. La sentencia de la cual nos apartamos se fundó, exclusivamente, en la premisa según la cual el legislador puede suspender la vigencia de una ley hasta tanto se verifique una determinada condición. Sin embargo, se abstuvo de examinar si la condición específica consagrada en la norma declarada exequible era constitucionalmente admisible.

La argumentación anterior equivaldría, por ejemplo, a aceptar que es suficiente para que la Corte declarare constitucional una disposición que consagra un trato diferenciado, el argumento según el cual el legislador puede establecer diferenciaciones; sin embargo, en estos casos, lo verdaderamente relevante es verificar si la particular y específica diferencia de trato consagrada en la norma analizada viola el principio de igualdad.

En este caso, la Corte debía establecer dos cuestiones distintas. En primer lugar si la vigencia de una ley puede estar sometida a una condición. En segundo término, si la condición consagrada en la norma demandada era constitucional. En otras palabras, era necesario definir si el legislador podía autorizar al Gobierno para fijar, mediante el ejercicio de la potestad reglamentaria, el día en que una ley debe comenzar a regir.

5. Coincidimos con la Corte en el sentido de que nada obsta para que el legislador difiera la vigencia de una ley al vencimiento de un plazo o a la verificación de una condición. No obstante, creemos que no toda condición es válida. En particular, consideramos que la condición consagrada en la disposición parcialmente demandada vulnera la Constitución.

6. Resulta indiscutible que la decisión sobre el momento en el cual una ley debe entrar a regir compete, de manera exclusiva, al legislador. En efecto, la vigencia de una disposición legal es una de las decisiones políticas más trascendentales pues define el momento a partir del cual los derechos y deberes de los ciudadanos van a ser gobernados por las nuevas prescripciones. Así, por ejemplo, la definición sobre la vigencia de una disposición penal tiene una enorme incidencia en derechos como el debido proceso o la libertad personal, la fecha a partir de la cual entra a regir una determinada disposición tributaria, puede comprometer los derechos económicos de los sujetos concernidos e, indirectamente, el patrimonio público que sirve para la realización del Estado Social de Derecho.

En suma, la decisión sobre el momento a partir del cual una disposición entra a regir es de similar rango y categoría a la de cualquiera otra disposición legal. Incluso, en algunos casos, aquella decisión tiene mayor impacto en los derechos y libertades de las gentes que las dispo-

siciones materiales de la propia ley. Como ya lo había manifestado la Corte, la valoración política que origina una tal decisión sólo puede ser adoptada por el legislador.

Ahora bien, el Congreso puede trasladar la facultad de definir la fecha de entrada en vigencia de una disposición legal al Gobierno Nacional, pero siempre que medie una ley de facultades que cumpla los requisitos que para el efecto ha establecido la Constitución (C.P. art. 150 - 10). Entre otras cosas, una ley de facultades debe definir el plazo, que no puede superar los seis meses, dentro del cual el Gobierno puede ejercer, por una sola vez, la facultad legislativa transitoriamente transferida.

7. Si se acepta que la definición sobre la entrada en vigencia de una ley es una definición política que compete al legislador, la tesis según la cual el Congreso, mediante ley ordinaria, puede autorizar al Ejecutivo para que en ejercicio de la potestad reglamentaria adopte tal definición tendría consecuencias inaceptables dentro del actual orden constitucional. En efecto, el aserto anterior llevaría a concluir que el Congreso puede conferirle al Gobierno Nacional, a través de una ley ordinaria, facultades para legislar.

Desde el punto de vista competencial no existe ninguna diferencia entre la definición sobre el contenido material de una ley –qué conducta se sanciona, qué conducta se premia, etc.– y aquella que define el momento en el cual dicha ley debe comenzar a regir. Si se acepta que esta última puede ser delegada al Ejecutivo mediante una ley ordinaria, debería entonces aceptarse que la primera también puede serlo. No creemos necesario aportar razones para demostrar que tal conclusión resulta absolutamente contraria al orden constitucional existente.

8. La disposición parcialmente demandada, habilita al Gobierno Nacional para definir el momento a partir del cual deberá entrar a regir la Ley 443 de 1998. No obstante, la mencionada norma no cumple con los requisitos exigidos por la Constitución para la expedición de una ley de facultades, entre los cuales se encuentran, como se mencionó, los de temporalidad y precisión. Se trata, como ya lo había advertido la Corte, de una transferencia ilimitada de facultades, lo que vulnera abiertamente los artículos 114, 121, y 150 - 10 de la Constitución Política.

Por las razones expresadas, consideramos que el aparte demandado del artículo 83 de la Ley 443 de 1998, viola la Constitución Política.

Fecha, *ut supra*

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL, Magistrado

SENTENCIA C-303
mayo 5 de 1999

PROYECTO DE LEY EN MATERIA TRIBUTARIA-Inicia trámite en Cámara de Representantes

Cuando de tributos se trata –concepto genérico que cobija no solamente los impuestos sino toda expresión del poder estatal de establecer exacciones a cargo de los gobernados, y por tanto abarca también las tasas y las contribuciones–, el trámite de aprobación del proyecto de ley que los consagre debe comenzar por la Cámara de Representantes, y la exigencia del artículo 154 de la Constitución no se refiere al título dado a la iniciativa por sus autores –lo que haría fácil evadir el precepto superior– sino al contenido de las normas que lo componen, las cuales, cuando son de naturaleza tributaria, no pueden iniciar las etapas de su aprobación en el Senado de la República. Ello significa que, si normas relativas a tributos se encuentran en otro proyecto de ley, éste debe tramitarse según la regla del inciso final del artículo 154 de la Constitución, o, de lo contrario, tienen que ser desglosadas tales disposiciones con el objeto de darles un trámite separado que se ajuste al mandato constitucional.

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD-Caducidad

No puede producirse fallo de inexequibilidad, toda vez que ha operado el fenómeno de la caducidad de la acción pública (art. 242, numeral 2, de la Constitución), si se considera que al momento de ser presentada la demanda había transcurrido más de un año desde la fecha de promulgación de la Ley 335 de 1996.

CONTRIBUCION PARAFISCAL

Cuando la ley usa la otra vía indicada por el artículo 150, numeral 12, de la Constitución, es decir, cuando crea una contribución parafiscal, que por definición está destinada a determinado sector, y por tanto, es de destinación específica a partir de su misma esencia, no señala a la globalidad como sujeto pasivo de ella sino que la hace recaer en el mismo sector que habrá de beneficiarse. La regla constitucional que por el actor se estima violada no puede estarlo cuando la destinación específica se refiere a contribuciones parafiscales ni cuando alude a rentas nacionales de origen distinto al tributario, obtenidas por el Estado a través de mecanismos regulares y permanentes, como ocurre con los ingresos que puedan engrosar las arcas del tesoro por la vía contractual, entre otros, los que provienen de pagos

a cargo de quienes son titulares de concesiones, por la explotación que hacen de bienes o recursos públicos.

ESPECTRO ELECTROMAGNETICO-Contraprestación económica por la concesión para el uso por particulares/**FONDO DE DESARROLLO DE LA TELEVISION PUBLICA/ CONCESIONARIOS DE CANALES NACIONALES DE OPERACION PRIVADA/ TELEVISION PUBLICA**-Promoción

Los pagos que, con destino al Fondo de televisión pública, deben hacer periódicamente los concesionarios por la explotación de frecuencias en el campo de la televisión en canales de operación privada, no son un impuesto, pues carecen de la generalidad que para tal categoría tributaria resulta esencial y, además, a diferencia de los impuestos, es evidente que la obligación de pagar las cantidades periódicas previstas en la norma están vinculadas directamente con el beneficio que a los obligados otorga el Estado mediante la concesión para el uso exclusivo de canales integrantes del espectro electromagnético. Tales pagos tampoco gozan de la característica de la parafiscalidad en sentido estricto, ya que no se establece que el sector privado de las telecomunicaciones deba asumir una exacción predeterminada que haya de aplicarse al mismo sector. Tal obligación legal en cabeza de los concesionarios es solamente una retribución económica que, por razones de interés general, el Estado exige, junto con las demás previstas en la ley, a los particulares a quienes ha otorgado facultad temporal para hacer uso del espectro electromagnético. Los recursos correspondientes tienen, por tanto, un propósito directamente señalado por la ley: deben ingresar al Fondo de Desarrollo de la Televisión Pública creado por la misma. Se trata de un bien público por cuyo uso se debe pagar al Estado, y el Estado bien puede destinar las cantidades que reciba por ese concepto al fortalecimiento de la televisión pública, que en alto grado interesa a la comunidad y que no cuenta con las fuentes de financiación de la operada por los particulares, sin que por ello vulnere la Constitución Política.

Referencia: Expediente D-2213

Demanda de inconstitucionalidad contra el inciso primero del parágrafo 2 del artículo 16 de la Ley 335 de 1996

Demandante: Jorge Arango Mejía

Magistrado Ponente: Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Sentencia aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., a los cinco (5) días del mes de mayo de mil novecientos noventa y nueve (1999).

I. LA DEMANDA

Haciendo uso de su derecho político, reconocido en los artículos 40, numeral 6, y 241, numeral 4, de la Constitución, el ciudadano JORGE ARANGO MEJIA ha acudido ante esta Corte para demandar por inconstitucional el inciso primero del parágrafo 2 del artículo 16 de la Ley 335 de 1996, que textualmente dice:

"LEY 335 DE 1996

(diciembre 20)

por la cual se modifica parcialmente la Ley 14 de 1991 y la Ley 182 de 1995, se crea la televisión privada en Colombia y se dictan otras disposiciones

El Congreso de Colombia

DECRETA:

(...)

Artículo 16. El artículo 62 de la Ley 182 de 1995 quedará así:

(...)

Parágrafo 2. "Los concesionarios de canales nacionales de operación privada deberán destinar el uno punto cinco por ciento (1.5%) de la facturación bruta anual para el Fondo de Desarrollo de la Televisión Pública, y será pagadero trimestralmente (...)".

Según el actor, la norma transcrita es contraria al artículo 359 de la Constitución, que prohibe establecer rentas nacionales de destinación específica, con las excepciones señaladas en el mismo artículo, entre las cuales no se encuentra la disposición impugnada.

Expresa el demandante que en el acápite objeto de su acción se estableció un impuesto y que los recursos que por concepto de éste se recauden tienen una destinación específica: el fortalecimiento de los operadores públicos del servicio de televisión y la programación cultural a cargo del Estado.

En su criterio, no es esta una contribución parafiscal, pues "los recursos entregados por los concesionarios de canales nacionales de operación privada no se invierten exclusivamente en beneficio del grupo, gremio o sector económico que los tributa" y tampoco están destinados a quienes los tributa. "Por el contrario: es apenas lógico que en la medida en que se fortalezcan los operadores públicos del servicio de televisión, se debiliten los privados. A la larga, los recursos originados en el tributo que se les impone, causan su desmedro".

Por otra parte –manifiesta–, tampoco podría sostenerse que el gravamen es la contraprestación que pagan quienes reciben la concesión. Ni tampoco es una tasa por un servicio que preste el Estado, servicio que en este caso no se da. Es un verdadero impuesto que grava a los concesionarios de los canales nacionales de operación privada, aunque en el momento sean sólo dos, pues el número de los sujetos pasivos no le quita al impuesto su condición de tal.

Y como, según su concepto, ese impuesto tiene una destinación específica, estipulada por la misma norma, el impugnante la entiende como opuesta a la Constitución Política.

En lo relativo al trámite de la disposición demandada en el Congreso de la República, el accionante afirma:

"Dispone el inciso final del artículo 154 de la Constitución: 'Los proyectos de ley relativos a los tributos iniciarán su trámite en la Cámara de Representantes y los que se refieran a relaciones internacionales, en el Senado'.

Pues bien: en ninguno de los proyectos que, reunidos, dieron origen a la ley 335 de 1996, figuró una norma igual o semejante a la que se estudia.

Algunos de esos proyectos fueron presentados en la Cámara y otros en el Senado. Ninguno, como se dijo, contenía una norma que creara el impuesto del 1.5%, finalmente aprobado.

¿Cuándo surgió esta norma? Cuando ya el proyecto se tramitaba en la Comisión Sexta del Senado. Allí se estableció su cuantía en el 5% , en las sesiones de los días 26, 27 y 28 de noviembre de 1995. Posteriormente, el 16 de diciembre de 1995, en el segundo debate, en la plenaria, se rebajó al 2%. Y, por último, el 16 de diciembre de 1996, al repetirse el segundo debate, de conformidad con el artículo 161 de la Constitución, y eliminarse las discrepancias entre las dos cámaras, se redujo al 1.5%. Cabe anotar que una de esas diferencias consistía, precisamente, en que en el texto aprobado por la Cámara (en primero y segundo debate), no aparecía el impuesto de que se trata.

El vicio anotado implica la falta de competencia y, por lo mismo, es de fondo, como lo ha sostenido la Corte Constitucional. Bien puede afirmarse que el Senado es incompetente para iniciar el trámite de un proyecto de ley sobre tributos.

Ni siquiera puede sostenerse que la norma surgió durante la tramitación del proyecto, como algo necesario para la aprobación de éste. No: lo relativo a la concesión de los canales de operación privada, cuya adjudicación se hace como resultado de la correspondiente licitación, no está de ninguna manera ligado al impuesto mencionado.

En síntesis, la tramitación de la norma quedó viciada, por no haber comenzado en la Cámara. Se quebrantó, en consecuencia, el último inciso del artículo 154 de la Constitución. Este vicio, de fondo, no se sanea por el paso del tiempo, como lo prevé el numeral 3 del artículo 241 en relación con los de forma".

El demandante solicitó que se decretaran y practicaran varias pruebas que, en efecto, fueron incorporadas al expediente por el Magistrado Sustanciador inicial, el doctor Carlos Gaviria Díaz.

Se ha dado cumplimiento al trámite y a los requisitos que establece el Decreto 2067 de 1991 y se ha recibido el concepto del Procurador General de la Nación. Procede, entonces, la Corte Constitucional a proferir fallo de mérito.

II. INTERVINIENTES

En el curso del proceso intervinieron Jorge Alirio Mancera Cortés, apoderado de la Comisión Nacional de Televisión; Alvaro Leyva Zambrano, Presidente (E) del Instituto Colombiano de Derecho Tributario; Juan Fernando Romero Tobón, a nombre del Ministerio de Hacienda y Crédito Público; y Gloria Lizzet Pulgarín Ayala, en representación del Ministerio de Comunicaciones.

III. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador estima que el fragmento normativo acusado no viola la Constitución.

En lo esencial de su concepto, dice el Jefe del Ministerio Público:

"El parágrafo del artículo 16 de la Ley 336 (sic) de 1996 impone a los operadores privados la obligación de destinar el 1.5% de la facturación bruta anual, para el Fondo de Desarrollo de la Televisión Pública, el cual debe ser cancelado trimestralmente.

De tal manera que los sujetos pasivos de la obligación son los operadores privados de la televisión, los cuales, mediante concesión del Estado, prestan el servicio de televisión a través de frecuencias asignadas por éste, con el empleo de sus propios recursos e infraestructura.

El artículo 13 de la Ley 335 de 1996, exige que estos operadores se constituyan como Sociedades Anónimas con un mínimo de trescientos socios para poder prestar el servicio de televisión. Vale la pena señalar que de conformidad con esta disposición legal, 'quien participe como socio en un Canal Nacional de operación privada, no podrá ser concesionario en los Canales nacionales de operación pública'.

Los recursos cobrados a los concesionarios de canales nacionales de operación privada con fundamento en la norma impugnada se destinan al Fondo de Desarrollo de la Televisión Pública'. Este Fondo fue creado mediante el artículo 17 de la Ley 182 de 1995 'por la cual se reglamenta el servicio de televisión y se formulan políticas para su desarrollo, se democratiza el acceso a éste, se conforma la Comisión Nacional de Televisión, se promueven la industria y actividades de televisión, se establecen normas para contratación de los servicios, se reestructuran entidades del sector y se dictan otras disposiciones en materia de telecomunicaciones' y tiene como finalidades las siguientes:

'Artículo 17. De la promoción de la televisión pública. La Comisión Nacional de Televisión efectuará el recaudo de las sumas a que tiene derecho y llevará su contabilidad detalladamente. Una vez hecha la reserva prevista en esta Ley para absorber sus pérdidas eventuales, un porcentaje de las utilidades de cada ejercicio se depositará en un fondo denominado 'Fondo para el desarrollo de la Televisión', constituido como cuenta especial en los términos del artículo 2 del Decreto 3130 de 1968, adscrito y administrado por la Comisión, el cual se invertirá prioritariamente en el fortalecimiento de los operadores públicos del servicio de televisión y en la programación cultural a cargo del Estado, con el propósito de garantizar el pluralismo informativo, la competencia, la inexistencia de prácticas monopolísticas en el uso del espectro electromagnético utilizado para el servicio de televisión y la prestación eficiente de dicho servicio.

La Comisión reglamentará lo establecido en este artículo'.

La norma transcrita permite desvirtuar los argumentos presentados por el demandante, en el sentido de afirmar que la exacción en ella establecida no es una contribución parafiscal, por cuanto 'los recursos entregados por los concesionarios de canales nacionales de operación privada no se invierten exclusivamente en beneficio del grupo, gremio o sector económico que los tributa', puesto que, en su criterio, los recursos se destinan a favorecer en forma exclusiva a los operadores públicos del servicio de televisión, lo cual va en desmedro de los intereses de los operadores privados.

Lo anterior, en razón a que las finalidades perseguidas por el Fondo tienden a favorecer al sector del servicio público de la televisión, y en tal sentido no puede afirmarse que el Fondo proteja en forma exclusiva a los operadores públicos del servicio de la televisión.

En efecto, el artículo 17 de la Ley 182 de 1995, al decir que a través del Fondo se promoverá el pluralismo informativo, la competencia y la inexistencia de prácticas monopolísticas en el uso del espectro electromagnético utilizado para el servicio de televisión, e igualmente al garantizar la prestación eficiente del mismo, indudablemente tiene en cuenta los intereses de todos los operadores del servicio de televisión.

La destinación sectorial, tal como lo ha sostenido ese alto Tribunal, no se limita a la obtención de beneficios excluyentes para los sujetos gravados, en tanto que la retribución se ha entendido en términos del sector gremial o económico del cual éste haga parte, aunque existan intereses diversos dentro del grupo de agentes o personas que lo integran.

De otra parte, al señalar el artículo 17 de la Ley 182 de 1995, una prioridad en la destinación de los recursos en favor de los operadores públicos del servicio de televisión, significa que los recursos del Fondo de Desarrollo de la Televisión favorece no sólo a este grupo de operadores, sino que también, en el cumplimiento de sus funciones, toma en cuenta a los operadores privados.

Bajo esta perspectiva, puede afirmarse que la disposición cuya constitucionalidad se analiza es una verdadera contribución parafiscal, permitida por el Ordenamiento Jurídico Superior (C.Po. arts. 150-12 y 338), la cual reúne todos los elementos esenciales propios de ese gravamen...".

(...)

"A juicio de este Despacho, tampoco está llamado a prosperar el argumento esgrimido por el demandante, según el cual la disposición acusada no prevé una contribución parafiscal por el hecho de que los sujetos pasivos del tributo no participan de la administración de los recursos que ellos generan, puesto que este no es un elemento de la esencia de las rentas parafiscales, puesto que, como ya lo ha expresado la Corte Constitucional, en reiterada jurisprudencia, 'los recursos recaudados pueden ser verificados y administrados tanto por entes públicos como por personas de derecho privado'.

Así las cosas, resulta válido que sea la Comisión Nacional de Televisión, como ente encargado de la dirección de la política de este servicio público (C.Po. arts. 76 y 77 y art. 17 de la Ley 182 de 1995), la que administre los recursos del Fondo, con el fin de propender por el desarrollo de la Televisión.

En relación con el trámite de la norma en el Congreso de la República, este Despacho considera que si bien el inciso cuarto del artículo 154 de la Carta prevé que 'los proyectos de ley relativos a tributos inician su trámite en la Cámara de Representantes' y que el artículo demandado establece una contribución parafiscal, la cual fue incluida dentro del proceso legislativo en el Senado de la República, en el presente caso se observa que el artículo demandado hace parte de una ley relativa al servicio público de televisión y no a 'tributos'.

(...)

Aunque no se acogiera la tesis anterior, la ausencia del requisito de la iniciación del trámite del proyecto de ley en la Cámara de Representantes, no vicia la constitucionalidad de la disposición acusada, toda vez que en el presente caso operó el fenómeno de la caducidad previsto en el numeral 3 del artículo 242 del Estatuto Superior".

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

Esta Corte es competente para resolver sobre la exequibilidad del parágrafo demandado, pues hace parte de una ley de la República (artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política).

2. El vicio de forma alegado. Relación entre la exigencia formal del artículo 154, inciso final, de la Constitución Política y el contenido de las normas incluidas en los proyectos de ley. Caducidad de la acción.

Como se verá, esta Corte no acepta el argumento del actor en el sentido de que la disposición acusada consagra un impuesto, lo que tiene repercusión en el análisis material del precepto, pero cabe precisar que, si así fuera, estaría en efecto viciado el trámite seguido en el Congreso para la aprobación de la correspondiente norma.

En efecto, el cargo consiste en que el proyecto de ley que luego se convirtió en la Ley 335 de 1996 principió su trámite por el Senado de la República y no por la Cámara de Representantes, la cual ha debido dar los primeros pasos en el estudio del proyecto, toda vez que, bajo el criterio del actor sobre su carácter tributario, así lo ordena el último inciso del artículo 154 de la Constitución.

Reitera la Corte que, cuando de tributos se trata –concepto genérico que cobija no solamente los impuestos sino toda expresión del poder estatal de establecer exacciones a cargo de los gobernados, y, por tanto, abarca también las tasas y las contribuciones–, el trámite de aprobación del proyecto de ley que los consagre debe comenzar por la Cámara de Representantes, y la exigencia del artículo 154 de la Constitución no se refiere al título dado a la iniciativa por sus autores –lo que haría fácil evadir el precepto superior– sino al contenido de las normas que lo componen, las cuales, cuando son de naturaleza tributaria, no pueden iniciar las etapas de su aprobación en el Senado de la República. Ello significa que, si normas relativas a tributos se encuentran en otro proyecto de ley, éste debe tramitarse según la regla del inciso final del artículo 154 de la Constitución, o, de lo contrario, tienen que ser desglosadas tales disposiciones con el objeto de darles un trámite separado que se ajuste al mandato constitucional.

El requisito alude a los procedimientos previstos para la aprobación de la ley y, particularmente al orden o sucesión de los pasos que deben seguirse dentro del itinerario forzoso que la Constitución y la Ley orgánica señalan, de lo cual se infiere que un trámite diverso no contrapone el contenido mismo del proyecto y la materialidad de la Constitución sino que desconoce reglas del proceso legislativo y, por ende, implica un vicio de naturaleza formal, jamás de fondo. La Corte no estima que aquí se encuentre afectada la competencia, como lo dice el impugnante, pues ella corresponde al órgano legislativo –el Congreso–, que es el encargado de expedir la ley, y no a una de sus cámaras, ninguna de las cuales podría, sola, dar la aprobación que la Carta Política impone como requisito para el ejercicio de la aludida atribución.

Así, pues, probado como está en el presente caso que el trámite principió en el Senado y no en la Cámara, si esta Corte coincidiera con la tesis del demandante acerca del carácter tributario del parágrafo impugnado, se tendría un defecto de forma que lo haría inconstitucional.

No obstante, aun en tal hipótesis, no puede producirse fallo de inexequibilidad por el expuesto motivo, toda vez que ha operado el fenómeno de la caducidad de la acción pública (art. 242, numeral 2, de la Constitución), si se considera que al momento de ser presentada la demanda –11 de septiembre de 1998– había transcurrido más de un año desde la fecha de promulgación de la Ley 335 de 1996 (Diario Oficial Nº 42946 del 24 de diciembre de 1996).

3. La norma acusada no consagra un impuesto sino la contraprestación económica por la concesión para el uso del espectro electromagnético por particulares. El carácter no tributario del precepto excluye su sometimiento al artículo 359 de la Carta Política.

La disposición objeto de proceso establece una obligación en cabeza de los concesionarios de canales de operación privada: la de destinar el uno punto cinco por ciento (1.5%) de la facturación bruta anual para el Fondo de Desarrollo de la Televisión Pública, cantidad que será pagadera trimestralmente.

Es evidente que, si se tratara de un impuesto del orden nacional, no podría tener destinación específica, a la luz del artículo 359 de la Constitución.

La Corte considera que las rentas nacionales a las que se refiere el indicado precepto son precisamente las de origen tributario. Así lo expresó con claridad en la Sentencia C-40 del 11 de febrero de 1993 (M.P.: Dr. Ciro Angarita Barón):

"El artículo 359 de la Constitución nacional prohibe las rentas nacionales de destinación específica, con excepción de las participaciones en favor de las entidades territoriales, las destinadas a inversión social, y las que en virtud de leyes anteriores hubieren sido destinadas a la previsión social y a las antiguas intendencias y comisarías.

A dos razones fundamentales obedeció esta importante prohibición. En primer lugar, como se sabe, las rentas de destinación específica no eran computables dentro del monto global del presupuesto nacional para efectos de señalar la debida participación de las entidades territoriales. La proliferación de tales rentas disminuía entonces el monto de las transferencias de la nación a los municipios y departamentos.

En segundo lugar, la afectación de determinadas rentas restaba flexibilidad a la asignación del gasto público. Así, gastos que en un momento adquirían la condición de prioritarios, debían ceder ante la previa asignación legal de ciertas rentas, cuyo monto era cada vez mayor.

Por estas dos razones, el Constituyente decidió excluir del presupuesto nacional las llamadas rentas de destinación específica, a fin de aumentar el monto global sobre el cual se computa la participación fiscal de las entidades territoriales y hacer más flexible el manejo del gasto público.

Ahora bien, lo que hace el artículo 359, es excluir del presupuesto las rentas nacionales de destinación específica, mas no prohibir la creación de contribuciones parafiscales –que por su naturaleza, son de destinación específica–, o excluir de los presupuestos de las entidades territoriales distintas a la Nación, dichas rentas.

La prohibición que se estudia no excluye la existencia de contribuciones parafiscales, pues la propia Carta consagra este tipo de gravámenes y cuando la norma habla de "rentas nacionales", se refiere fundamentalmente a rentas de naturaleza tributaria.

De una parte, la Carta autoriza al Congreso para decretar contribuciones parafiscales las cuales tienen como característica esencial ser recursos de destinación específica. Y si como bien se sabe, uno de los principios fundamentales de hermenéutica jurídica es el de interpretar sistemáticamente un conjunto normativo de manera que sus disposiciones adquieran un sentido dentro del contexto y puedan ser aplicables, debe concluirse que la prohibición a la que alude el artículo 359, no incluye a las contribuciones parafiscales, contempladas en los artículos 150-12, 179-3 y 338 de la Carta.

De otra parte, una interpretación sistemática del texto constitucional nos lleva a afirmar que la expresión "rentas nacionales de destinación específica", se refiere exclusivamente a rentas de naturaleza tributaria o impuestos. Esto es así, por cuanto no sólo el concepto rentas evoca el de impuestos, sino que también sería difícil entender cómo podrían ser aplicables las disposiciones contenidas en los artículos 150-7, 210, 336 y 362 de la Carta, en cuanto se refiere a la descentralización por servicios.

Es bien sabido que el legislador otorga a algunas entidades con patrimonio autónomo ciertas funciones, en virtud de las cuales recaudan de manera sistemática y continuada, una serie de recursos que son destinados a su cumplimiento. Si tales recursos fueran entendidos como rentas nacionales, no podrían tener destinación especial, además que pasarían a formar parte del presupuesto nacional quedando así desvertebrado el principio constitucional de la descentralización por servicios.

Todo lo anterior nos permite afirmar que la prohibición del artículo 359 no incluye a las contribuciones parafiscales. Se refiere exclusivamente a las rentas fiscales. Aquellas por el contrario, no afectan el fisco, no surgen como participación o transferencias de rentas nacionales, no son impuestos y, por lo tanto, cuentan con un régimen jurídico especial, distinto al consagrado para los ingresos tributarios de la Nación.

De otra parte, la prohibición de crear rentas de destinación específica se aplica exclusivamente a las rentas de carácter nacional que entran al presupuesto general y no a las rentas locales que engrosan los presupuestos departamentales, distritales o municipales". (Subrayado fuera de texto).

De lo cual resulta que cuando el ingreso no es de carácter tributario, no se considera que sea una renta nacional cuya destinación específica se encuentre prohibida.

Como lo declara el artículo 150, numeral 12, de la Constitución, las contribuciones -tomadas en su texto bajo el concepto genérico (tributos)- pueden ser de dos clases: fiscales y parafiscales. Es a las fiscales a las que alude el artículo 359 Ibídem.

La prohibición –que cobija al legislador, como lo recordó recientemente la Corte en la Sentencia C-136 del 4 de marzo de 1999– tiene, pues, un alcance restringido a aquellos casos en que se captan por la Nación tributos de carácter fiscal, con el único propósito de destinar su producto a ciertas finalidades señaladas de modo expreso. Se impide tal práctica para evitar que la creación de tributos, en vez de estar orientada al conjunto general de los ingresos que se

manejan a través del presupuesto, tenga ya definida desde su origen la utilización que se hará de los fondos que se recauden, gravando a todos los contribuyentes con un propósito predeterminado carente de la misma generalidad, y obstruyendo las demás finalidades que el Estado pueda perseguir mediante el gasto público y la inversión de recursos presupuestales.

Por ello, cuando la ley usa la otra vía indicada por el artículo 150, numeral 12, de la Constitución, es decir, cuando crea una contribución parafiscal, que por definición está destinada a determinado sector, y por tanto, es de destinación específica a partir de su misma esencia, no señala a la globalidad como sujeto pasivo de ella sino que la hace recaer en el mismo sector que habrá de beneficiarse.

La regla constitucional que por el actor se estima violada no puede estarlo cuando la destinación específica se refiere a contribuciones parafiscales ni cuando alude a rentas nacionales de origen distinto al tributario, obtenidas por el Estado a través de mecanismos regulares y permanentes, como ocurre con los ingresos que puedan engrosar las arcas del tesoro por la vía contractual, entre otros, los que provienen de pagos a cargo de quienes son titulares de concesiones, por la explotación que hacen de bienes o recursos públicos.

El caso propuesto se ubica exactamente en la última hipótesis: los pagos que, con destino al Fondo de televisión pública, deben hacer periódicamente los concesionarios por la explotación de frecuencias en el campo de la televisión en canales de operación privada, no son un impuesto, pues carecen de la generalidad que para tal categoría tributaria resulta esencial y, además, a diferencia de los impuestos, es evidente que la obligación de pagar las cantidades periódicas previstas en la norma están vinculadas directamente con el beneficio que a los obligados otorga el Estado mediante la concesión para el uso exclusivo de canales integrantes del espectro electromagnético. Tales pagos tampoco gozan de la característica de la parafiscalidad en sentido estricto, ya que no se establece que el sector privado de las telecomunicaciones deba asumir una exacción predeterminada que haya de aplicarse al mismo sector. Tal obligación legal en cabeza de los concesionarios es solamente una retribución económica que, por razones de interés general, el Estado exige, junto con las demás previstas en la ley, a los particulares a quienes ha otorgado facultad temporal para hacer uso del espectro electromagnético.

Los recursos correspondientes tienen, por tanto, un propósito directamente señalado por la ley: deben ingresar al Fondo de Desarrollo de la Televisión Pública creado por la misma.

La Corte estima necesario transcribir el texto del artículo 17 de la Ley 182 de 1995, que define exactamente el objeto del Fondo y, por tanto, delimita la destinación de los recursos que se capten por el pago de la mencionada contraprestación:

"Artículo 17. De la promoción de la televisión pública. La Comisión Nacional de Televisión efectuará el recaudo de las sumas a que tiene derecho y llevará su contabilidad detalladamente. Una vez hecha la reserva prevista en esta Ley para absorber sus pérdidas eventuales, un porcentaje de las utilidades de cada ejercicio se depositará en un fondo denominado 'Fondo para el Desarrollo de la Televisión', constituido como cuenta especial en los términos del artículo 2º del Decreto 3130 de 1968, adscrito y administrado por la Comisión, el cual se invertirá prioritariamente en el fortalecimiento de los operadores públicos del servicio de televisión y en

la programación cultural a cargo del Estado, con el propósito de garantizar el pluralismo informativo, la competencia, la inexistencia de prácticas monopolísticas en el uso del espectro electromagnético utilizado para el servicio de televisión y la prestación eficiente de dicho servicio". (Subraya la Corte).

Esta norma, cuya constitucionalidad no se controvierte en el presente proceso, concibe el Fondo como una cuenta especial interna de la Comisión de Televisión, y no como una persona jurídica, y le señala un objeto concreta y precisamente determinado que condiciona la inversión que dicho ente, al administrarlo, haga de los recursos que lo alimentan. De allí resulta, por ejemplo, que los dineros a los que se refiere la norma demandada no vayan, como lo entendía el demandante, a fortalecer "a la competencia" de los canales de operación privada, es decir, a los operadores privados concesionarios de la televisión pública, que no están comprendidos en el transcrito artículo 17 de la Ley 182 de 1995, sino exclusivamente a los operadores públicos y a la programación cultural a cargo del Estado, y únicamente con las finalidades dichas.

Ahora bien, así como el Estado se halla facultado para cobrar, en los términos que la ley señale, a los concesionarios de radiodifusión, de radiocomunicaciones o de telefonía, o de otros servicios en el ramo de las telecomunicaciones, unas determinadas sumas durante el tiempo que dure la concesión que otorga, puede hacerlo en este caso, también con base en la ley, y bajo distintas modalidades de cobro, en cuanto a la explotación de las ondas electromagnéticas para canales de operación privada, en beneficio de la televisión pública.

El argumento según el cual los operadores particulares tienen en la televisión pública su competencia, de manera que "en la medida en que se fortalezcan los operadores públicos del servicio de televisión, se debiliten los privados", como lo dice el demandante, resulta inadmisible para sostener la inconstitucionalidad de tales pagos, ya que no puede olvidarse que el espectro electromagnético no es de propiedad privada; y, por tanto, el asunto mal puede presentarse o entenderse en el rígido esquema de la competencia económica y la libertad de empresa, garantizadas por la Carta Política pero "dentro de los límites del bien común" (art. 333 C.P.); se trata de un bien público por cuyo uso se debe pagar al Estado, y el Estado bien puede destinar las cantidades que reciba por ese concepto al fortalecimiento de la televisión pública, que en alto grado interesa a la comunidad y que no cuenta con las fuentes de financiación de la operada por los particulares, sin que por ello vulnere la Constitución Política.

La actividad privada en el campo de la televisión no escapa a los principios constitucionales de la solidaridad y de la prevalencia del interés general (art. 1 C.P.). Tampoco está exenta del cumplimiento de la función social que a toda empresa corresponde y que, en los términos del artículo 333 de la Constitución, implica obligaciones.

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:

Declárase **EXEQUIBLE** el parágrafo 2 del artículo 16 de la Ley 335 de 1996, que dice:

"Los concesionarios de canales nacionales de operación privada deberán destinar el uno punto cinco por ciento (1.5%) de la facturación bruta anual para el Fondo de desarrollo de la televisión pública, y será pagadero trimestralmente".

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

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL, Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA, Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO,Magistrado
-con aclaración de voto-

CARLOS GAVIRIA DIAZ, Magistrado
-con salvamento de voto-

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, Magistrado

FABIO MORON DIAZ, Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ, Magistrada (E)

VLADIMIRO NARANJO MESA, Magistrado

PABLO ENRIQUE LEAL RUIZ, Secretario General (E)

ACLARACION DE VOTO A LA SENTENCIA C-303
mayo 5 de 1999

CONTRIBUCION PARAFISCAL-Correspondencia entre sectores (Aclaración de voto)

Aclaro mi voto en el asunto de la referencia, pues aunque, en mi calidad de nuevo ponente, he plasmado en el fallo lo acogido por la Sala, estimo, a diferencia de ella, que la norma objeto de examen, siendo exequible, lo es, no por consagrar una contraprestación a cargo de los operadores privados sino por tratarse de una verdadera contribución parafiscal. En efecto, el porcentaje que deben pagar los operadores privados regresa al mismo sector –las telecomunicaciones, y específicamente al subsector de la televisión– no a ellos individualmente, pero sí al concreto y específico ámbito de ese servicio.

Referencia: Expediente D-2213

Aclaro mi voto en el asunto de la referencia, pues aunque, en mi calidad de nuevo ponente, he plasmado en el fallo lo acogido por la Sala, estimo, a diferencia de ella, que la norma objeto de examen, siendo exequible, lo es, no por consagrar una contraprestación a cargo de los operadores privados sino por tratarse de una verdadera contribución parafiscal.

En efecto, el porcentaje que deben pagar los operadores privados regresa al mismo sector –las telecomunicaciones, y específicamente al subsector de la televisión–. No a ellos individualmente, pero sí al concreto y específico ámbito de ese servicio.

Al respecto, me permito transcribir algunos criterios que la Corte acogió en el pasado sobre lo que constituye un "sector" frente al concepto de parafiscalidad, aunque individualmente considerados los beneficiados no sean los mismos contribuyentes:

"Pero al respecto debe la Corte resaltar que no es una característica de la parafiscalidad la de que los sujetos pasivos de la contribución sean exactamente y de manera individual quienes reciban los beneficios derivados de la reinversión de los recursos captados.

La correspondencia que exige la parafiscalidad se establece entre sectores, no entre personas, de lo cual resulta que lo esencial no es que el contribuyente individualmente considerado reciba una retribución directa y proporcional al monto de su contribución, sino que el sector que contribuye sea simultáneamente aquel que se favorece con la destinación posterior de lo recaudado". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-183 del 10 de abril de 1997. M.P.: Dr. José Gregorio Hernández Galindo).

La tesis expuesta encaja mejor dentro del concepto de parafiscalidad en un Estado Social de Derecho.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO, Magistrado

Fecha, *ut supra.*

SALVAMENTO DE VOTO A LA SENTENCIA C-303
mayo 5 de 1999

TASA-Concepto/**CONCESIONARIOS DE CANALES NACIONALES DE OPERACION PRIVADA/ESPECTRO ELECTROMAGNETICO**-Contraprestación económica para el uso por particulares (Salvamento de voto)

Sostener que el pago en cuestión es una tasa es aún más equivocado. La tasa, como bien lo ha precisado esta Corporación, es un gravamen que tiende a la recuperación del costo de un servicio público ofrecido por el Estado y sólo es exigible en el caso de que el particular decida utilizarlo. En el evento analizado, es claro que los recursos que deberán destinar los concesionarios de canales nacionales de operación privada no se encuentran condicionados a la prestación y utilización efectiva de un determinado servicio público. Tampoco es acertada la tesis que quedó consignada en la sentencia, en el sentido de que la obligación legal en cabeza de los concesionarios de canales nacionales de operación privada es una simple retribución o contraprestación económica por el uso del espectro electromagnético. Si así lo fuera, es claro para este magistrado que los concesionarios de canales nacionales de operación pública también estarían obligados a cancelarla, pues la Constitución, la ley, y la misma jurisprudencia de esta Corporación, reconocen expresamente la igualdad de derechos y deberes entre quienes acceden al uso de dicho bien. Si el primer inciso del parágrafo 2° del artículo 16 de la ley 335 de 1996 no establece una contribución parafiscal, ni una tasa, ni una contraprestación por el uso del espectro, es forzoso concluir que se trata de un impuesto, que se caracteriza esencialmente porque el contribuyente está obligado a pagarlo sin recibir a cambio una retribución directa y particular por parte del Estado. Considero que su naturaleza de impuesto es indiscutible, y como aquél deberá entregarse al Fondo de Desarrollo de la Televisión Pública, para que lo invierta en beneficio de los operadores públicos y de la televisión cultural a cargo del Estado, la norma que lo consagra viola el artículo 359 de la Constitución que prohíbe las rentas de destinación específica.

TELEVISION PUBLICA-Promoción (Salvamento de voto)

Si bien estoy de acuerdo con la mayoría en que el fortalecimiento de la televisión pública es un fin plausible y altamente deseable, considero que aquél no se puede alcanzar mediante mecanismos que violen la Constitución. Precisamente, esto fue lo que aconteció con la decisión de la Corte, pues en aras de lograr el propósito aludido, no sólo violó el artículo 359 de la Carta, sino que sacrificó principios tan caros a nuestro ordenamiento como el de la igualdad y la libre competencia. a) Sobre el principio de igualdad, ya se ha insistido en

que, en virtud del artículo 75 de la Constitución, no es posible establecer un trato distinto, en relación con los derechos y deberes, entre los sujetos que prestan un determinado servicio público a través del espectro electromagnético. Sin embargo, con total desconocimiento de este artículo superior, la mayoría aceptó que sólo los concesionarios de canales nacionales de operación privada, y no los operadores públicos, están obligados al pago de una supuesta retribución por el uso de este bien, con el argumento de que tal diferenciación se justifica por la prevalencia del interés general y porque la televisión pública no cuenta con las fuentes de financiación de la operada por particulares. La simple alusión al interés general no es suficiente para restringir un derecho fundamental -como lo es, en este caso, el de la igualdad-.

TELEVISION PUBLICA/TELEVISION PRIVADA (Salvamento de voto)

Argüir que la diferenciación que se consagra en la norma analizada se justifica porque la televisión pública no tiene los mismos recursos que la privada, es igualmente inane, pues ni la Constitución ni la ley hacen de este factor un motivo para establecer cargas o privilegios distintos entre los sujetos que prestan un servicio público a través del espectro electromagnético. Se pregunta este magistrado : ¿Si los concesionarios de canales nacionales de operación privada tuvieran fuentes de financiación más limitadas que los de operación pública, la Corte admitiría, por este hecho, una carga mayor para estos últimos? No entiendo cómo, para la mayoría, el derecho a la libre competencia puede ser un asunto irrelevante en el análisis de la norma en cuestión, más aún cuando en virtud de esta disposición se genera una carga para los operadores privados y se exime de ella a sus competidores directos, los operadores públicos.

Referencia: Expediente 2213

Aunque comparto los argumentos consignados en la sentencia C-303 de 1999 respecto de la caducidad de la acción por vicios de fondo, discrepo respetuosamente de la declaración de exequibilidad del inciso primero del parágrafo 2 del artículo 16 de la Ley 335 de 1996, por las razones que a continuación expongo:

Sobre la naturaleza del gravamen y la violación del artículo 359 de la Constitución:

1. En la discusión en Sala Plena del proyecto que proponía la inexequibilidad del artículo referido, se expresaron diversas opiniones sobre la naturaleza del pago del 1. 5 % de la facturación bruta que deberán destinar los concesionarios de canales nacionales de operación privada al Fondo de Desarrollo de la Televisión Pública. Se dijo que era una contribución parafiscal, una tasa, una contraprestación y, por mi parte, expresé que era un impuesto de destinación específica. Finalmente, la mayoría entendió que se trataba de una contraprestación económica por el uso del espectro electromagnético, tal y como quedó consignado en la sentencia. Para explicar el porqué me aparto de la decisión vale la pena precisar lo siguiente:

a) Es claro que el pago en cuestión no es, bajo ningún supuesto, una contribución parafiscal, particularmente, porque los recursos que se recaudan no se reinvierten en beneficio de quien está obligado a cancelarlos; por el contrario, de acuerdo con el artículo 17 de la ley 182 de 1995 (que se transcribe en la sentencia), lo que se observa es que aquéllos se destinan básicamente a la televisión cultural a cargo del Estado y al fortalecimiento de los operadores públicos, y no

al beneficio general de quienes prestan el servicio público de televisión, así el legislador haya enmarcado las funciones del Fondo aludido bajo los propósitos de la garantía del pluralismo informativo y la competencia.

Además, en mi opinión, como los operadores privados son competidores directos de los públicos, mal podría afirmarse que el pago que hace el uno en provecho exclusivo del otro, satisface el requisito de la destinación sectorial o grupal propio de las contribuciones parafiscales; por el contrario, tal pago, lejos de beneficiar a los concesionarios de canales nacionales de operación privada, genera consecuencias negativas para ellos, pues no sólo implica un mayor costo en la prestación de sus servicios, sino la posibilidad de que, por este hecho, no pueda enfrentar en las mismas condiciones, dentro del marco de la libre competencia, a los operadores públicos, fortalecidos con los recursos que la norma acusada les confiere.

b) De otro lado, sostener que el pago en cuestión es una tasa es aún más equivocado. La tasa, como bien lo ha precisado esta Corporación, es un gravamen que tiende a la recuperación del costo de un servicio público ofrecido por el Estado y sólo es exigible en el caso de que el particular decida utilizarlo[1]. En el evento analizado, es claro que los recursos que deberán destinar los concesionarios de canales nacionales de operación privada no se encuentran condicionados a la prestación y utilización efectiva de un determinado servicio público.

c) Tampoco es acertada la tesis que quedó consignada en la sentencia, en el sentido de que la obligación legal en cabeza de los concesionarios de canales nacionales de operación privada es una simple retribución o contraprestación económica por el uso del espectro electromagnético. Si así lo fuera, es claro para este magistrado que los concesionarios de canales nacionales de operación pública también estarían obligados a cancelarla, pues la Constitución, la ley, y la misma jurisprudencia de esta Corporación, reconocen expresamente la igualdad de derechos y deberes entre quienes acceden al uso de dicho bien.

Así, el artículo 75 de la Carta dispone:

"El espectro electromagnético es un bien público inajenable e imprescriptible sujeto a la gestión y control del Estado. Se garantizará la igualdad de oportunidades en el acceso a su uso en los términos que fije la ley.

Para garantizar el pluralismo informativo y la competencia, el Estado intervendrá por mandato de la ley para evitar las prácticas monopolísitcas en el uso del espectro electromagnético". (Subrayas fuera de texto).

La ley 335 de 1996 "Por la cual se modifica parcialmente la Ley 14 de 1991 y la Ley 182 de 1995, se crea la televisión privada en Colombia y se dictan otras disposiciones" en el artículo 22 establece:

"Se entiende que es obligatorio el cumplimiento de los principios constitucionales y de los fines del servicio de televisión a los que se refiere el artículo 2° de la Ley 182 de 1995, como son entre otros la igualdad de oportunidades en el acceso al espectro electromagné-

[1] Ver, entre otras, las sentencias C-545 de 1994, C-577 de 1995 y C-116 de 1996.

tico para la prestación del servicio público de televisión, el pluralismo informativo y la veracidad, imparcialidad y objetividad de la información que se difunda; por consiguiente, tanto la Comisión Nacional como los concesionarios y operadores del servicio de televisión, observarán estrictamente dichos fines y principios, las normas contenidas en la presente ley y las demás disposiciones constitucionales y legales sobre la materia." (Subrayas fuera de texto).

Y, por su parte, esta Corporación en la sentencia C-182 de 1998, al referirse al artículo 75 de la Constitución, señaló :

"La Corte Constitucional entiende que en la norma transcrita se consagra un derecho fundamental, que no deja de serlo por hallarse incorporado a un capítulo de la Carta Política distinto del que se destina a la enunciación de tales derechos (Cfr. Sentencia T-02 del 8 de mayo de 1992. M.P.: Dr. Alejandro Martínez Caballero).

Ese derecho, reconocido por la Constitución no solamente a las personas naturales sino a las jurídicas –incluidas las de naturaleza pública–, no presenta un contenido que sustancialmente lo sustraiga de los elementos básicos del derecho a la igualdad; por el contrario, hace parte de él; es una de sus especies y, en consecuencia, obedece a los fundamentos y postulados constitucionales que informan aquél –los cuales han sido extensamente analizados por la doctrina y la jurisprudencia de la Corte–, de donde se infiere que, ante violaciones o amenazas a su ejercicio, cabe la acción de tutela para impetrar de los jueces inmediata y completa protección.

En torno a la igualdad de oportunidades se ha pronunciado ya la Corte en los siguientes términos:

"El concepto genérico de igualdad encuentra uno de sus desarrollos específicos en la llamada igualdad de oportunidades, que, sin desconocer las reales e inmodificables condiciones de desequilibrio fáctico, social y económico en medio de las cuales se desenvuelve la sociedad, exige de la autoridad un comportamiento objetivo e imparcial en cuya virtud, en lo que respecta a las condiciones y requisitos que ella puede fijar, otorguen las mismas prerrogativas y posibilidades a todos aquellos que tienen una determinada aspiración (ingreso a una plaza de trabajo o estudio, ascenso dentro de una carrera, reconocimiento de una dignidad o estímulo, culminación de un proceso académico, etc)". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-624 del 15 de diciembre de 1995. Subrayado fuera de texto).

En el fondo, la garantía constitucional que así se define y protege no consiste en nada diferente de impedir que, al iniciarse entre las personas –naturales o jurídicas– una competencia para alcanzar o conseguir algo –lo cual, en la materia objeto de revisión, se relaciona con la prestación de un servicio público mediante el acceso al espectro electromagnético–, alguno o algunos de los competidores gocen de ventajas carentes de justificación, otorgadas o auspiciadas por las autoridades respectivas con criterio de exclusividad o preferencia, o se enfrenten a obstáculos o restricciones irrazonables o desproporcionados en relación con los demás participantes.

Pretende la Constitución que en el punto de partida y a lo largo de la competencia, hasta su culminación, todos los competidores reciban igual trato, se les otorguen las mismas garantías e iguales derechos; se les permita el uso de los mismos instrumentos y medios de

acción; se les cobije bajo las mismas normas y reglas de juego; se prevea para todos el mismo sistema de selección y calificación; se les evalúe y clasifique dentro de los mismos criterios, objetiva e imparcialmente, y se exija a todos un mismo nivel de responsabilidades. (...)"[2]
(Subrayado fuera de texto)

d) En este orden de ideas, si el primer inciso del parágrafo 2° del artículo 16 de la ley 335 de 1996 no establece una contribución parafiscal, ni una tasa, ni una contraprestación por el uso del espectro, es forzoso concluir que se trata de un impuesto, que se caracteriza esencialmente porque el contribuyente está obligado a pagarlo sin recibir a cambio una retribución directa y particular por parte del Estado.

No obstante, la mayoría consideró que los pagos que deberán realizar los canales nacionales de operación privada al Fondo de la Televisión Pública no son un impuesto, *"pues carecen de la generalidad que para tal categoría tributaria resulta esencial y, además, a diferencia de los impuestos, es evidente que la obligación de pagar las cantidades periódicas previstas en la norma están vinculadas directamente con el beneficio que a los obligados otorga el Estado mediante la concesión para el uso exclusivo de los canales integrantes del espectro electromagnético."*

Tal afirmación no es cierta, porque la generalidad del impuesto no consiste, como bien lo señaló esta Corporación, *"en que todas las personas residentes en el territorio o la totalidad de los ciudadanos deban estar obligados a su pago. Su sentido cabal radica en que el tributo se establezca respecto de todos aquellos que se encuentran bajo supuestos iguales, de manera tal que los sujetos pasivos no resultan señalados de manera individual, exclusiva o singular, de acuerdo con la decisión arbitraria de un funcionario administrativo o de la propia ley, sino que adquieren ese carácter al encajar en las hipótesis genéricamente previstas en la norma."*[3]

En este caso el tributo es general, pues los sujetos pasivos son todos los concesionarios de canales nacionales de operación privada –un grupo distinto a los concesionarios de canales nacionales de operación pública– y no, exclusivamente, algunos en particular.

Así pues, considero que su naturaleza de impuesto es indiscutible, y como aquél deberá entregarse al Fondo de Desarrollo de la Televisión Pública, para que lo invierta en beneficio de los operadores públicos y de la televisión cultural a cargo del Estado, la norma que lo consagra viola el artículo 359 de la Constitución que prohibe las rentas de destinación específica, salvo que se trate de participaciones previstas en la Carta en favor de los departamentos, las destinadas a la inversión social, o las que, con base en leyes anteriores, la Nación haya asignado a las entidades de previsión social y a las antiguas intendencias y comisarías, supuestos no contemplados en el parágrafo 2° del artículo 16 de la ley 335 de 1996.

2. La violación de la igualdad y de la libre competencia

Si bien estoy de acuerdo con la mayoría en que el fortalecimiento de la televisión pública es un fin plausible y altamente deseable, considero que aquél no se puede alcanzar mediante

---

[2] Sentencia C-182 de 1998.Magistrado Ponente Drs. José Gregorio Hernández Galindo y Carlos Gaviria Díaz.
[3] Sentencia C-430 de 1995. Magistrado Ponente Dr. José Gregorio Hernández Galindo.

mecanismos que violen la Constitución. Precisamente, esto fue lo que aconteció con la decisión de la Corte, pues en aras de lograr el propósito aludido, no sólo violó el artículo 359 de la Carta, sino que sacrificó principios tan caros a nuestro ordenamiento como el de la igualdad y la libre competencia.

a) Sobre el principio de igualdad, ya se ha insistido en que, en virtud del artículo 75 de la Constitución, no es posible establecer un trato distinto, en relación con los derechos y deberes, entre los sujetos que prestan un determinado servicio público a través del espectro electromagnético; sin embargo, con total desconocimiento de este artículo superior, la mayoría aceptó que sólo los concesionarios de canales nacionales de operación privada, y no los operadores públicos, están obligados al pago de una supuesta retribución por el uso de este bien, con el argumento de que tal diferenciación se justifica por la prevalencia del interés general y porque la televisión pública no cuenta con las fuentes de financiación de la operada por particulares.

En mi opinión, tales razones son desafortunadas por lo siguiente:

1. Esta Corporación, en repetidas ocasiones, ha señalado que la simple alusión al interés general no es suficiente para restringir un derecho fundamental –como lo es, en este caso, el de la igualdad–. Al respecto, vale la pena transcribir algunos apartes de la sentencia C- 606 de 1992. Dijo la Corte :

"No basta ya con que el legislador argumente la necesidad de proteger al interés general para restringir el ejercicio de un derecho. El interés general es un concepto vago e impreciso que requiere de una determinación concreta, probada y razonable. Si esto no fuera así, quedaría en manos del poder público limitar el alcance de los derechos fundamentales, mediante una reglamentación tal que la regla general de libertad se convierta, de hecho en la excepción.

En el texto constitucional colombiano, el interés general, definido por el legislador se opone al interés particular, salvo cuando este último está protegido por un derecho fundamental. En este caso, como lo dijimos arriba, ha de entenderse que la dimensión objetiva de tales derechos los convierte en parte estructural del sistema jurídico y, por lo tanto, dejan de ser meros derechos subjetivos para integrar la parte dogmática del complejo concepto de interés general[4]".

Lo anterior, claro está, no quiere decir que la actividad privada escape al principio de la prevalencia del interés general, ni que aquél carezca de fuerza normativa; por el contrario, lo expuesto significa que en aras de garantizar el interés general el legislador debe adoptar las medidas que en menor grado sacrifiquen o restrinjan derechos fundamentales. Si bien éste no es el supuesto de la norma analizada, en la misma ley 335 de 1996 se consagran mecanismos de este tipo que, por demás, ya han sido avalados por esta Corporación. Así, por ejemplo, el artículo 11 dispone:

"Los operadores privados del servicio de televisión deberán reservar el 5% del total de su programación para presentación de programas de interés público o social. Uno de estos

---

[4] Corte Constitucional. Sentencia C-606/92. MP Ciro Angarita Barón. Tales consideraciones, además, fueron reiteradas en la sentencia C-309 de 1997 Magistrado Ponente Dr. Alejandro Martínez Caballero.

espacios se destinará a la Defensoría del Televidente. El Defensor del Televidente será designado por cada operador del servicio de televisión".

2. De otra parte, argüir que la diferenciación que se consagra en la norma analizada se justifica porque la televisión pública no tiene los mismos recursos que la privada, es igualmente inane, pues ni la Constitución ni la ley hacen de este factor un motivo para establecer cargas o privilegios distintos entre los sujetos que prestan un servicio público a través del espectro electromagnético. Se pregunta este magistrado : ¿Si los concesionarios de canales nacionales de operación privada tuvieran fuentes de financiación más limitadas que los de operación pública, la Corte admitiría, por este hecho, una carga mayor para estos últimos?

b) Finalmente, en la sentencia se expresa que el asunto analizado *"no puede presentarse o entenderse en el rígido esquema de la competencia económica y la libertad de empresa, garantizadas por la Carta pero "'dentro de los límites del bien común'"* En mi opinión, con esta simple frase la Corte no hizo cosa distinta que omitir el análisis de tan relevante derecho constitucional, sin tener en cuenta que los operadores públicos y privados compiten entre sí. Baste recordar a este respecto, lo consignado en la sentencia C-318 de 1994. Dijo la Corte:

(...)

"Los servicios públicos están sometidos al régimen jurídico que fije la ley y podrán ser prestados por el Estado directa o indirectamente (CP art. 365). Precisamente, la concesión es el instrumento contractual más socorrido de gestión estatal indirecta de un servicio de su competencia; en su virtud el contratista se compromete, durante el término convenido, a organizar y prestar el servicio con estricta sujeción a las condiciones estipuladas.

(...)

En este orden de ideas, cuando por decisión de la ley un aspecto –la gestión– de un servicio reservado al Estado se abre a los particulares, la garantía institucional de la libre competencia económica, trasunto de la igualdad en el terreno económico, cobra plena vigencia, frente a los operadores públicos y privados. De otra parte debe observarse que la intervención económica ordenada por la ley puede tener por objeto no solamente actividades privadas sino también ***servicios públicos*** *y que su finalidad puede ser tanto la promoción de la productividad como el estimulo de la* ***competitividad****, en aras del mejoramiento de la calidad de la vida y de los intereses de los usuarios (CP art. 334). Los sujetos públicos no están, pues, exceptuados de la intervención estatal en la economía"* (negrillas y subrayas fuera de texto)[5]

Así pues, no entiendo cómo, para la mayoría, el derecho a la libre competencia puede ser un asunto irrelevante en el análisis de la norma en cuestión, más aún cuando en virtud de esta disposición se genera una carga para los operadores privados y se exime de ella a sus competidores directos, los operadores públicos.

Fecha, *ut supra.*

CARLOS GAVIRIA DIAZ, Magistrado

---

[5] Sentencia No. C-318 de 1994, Magistrado Ponente Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

SENTENCIA C-304
mayo 5 de 1999

SILENCIO ADMINISTRATIVO NEGATIVO Y SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO-Hacen efectivos derechos

Sin perjuicio de lo que deba seguirse en lo que al derecho constitucional fundamental alude, el legislador tenía que ofrecer a las personas los mecanismos idóneos para que, pese al incumplimiento del deber de las autoridades, pudieran encontrar respuesta positiva o negativa en torno a lo pedido. Y, por supuesto, bien podía la ley, sin violentar la Constitución, señalar efectos jurídicamente valiosos al silencio administrativo, en relación con el contenido de lo que el peticionario pretendió al formular la petición. Por eso, la consecuencia positiva o negativa del silencio depende de la libre evaluación del legislador, dentro del ámbito de sus atribuciones constitucionales. Que haya acudido a instituir la figura del "acto presunto", negativo en unos casos para dar lugar a los recursos y acciones pertinentes, y positivo en otros, para fundar directamente la certeza del peticionario acerca de aquello que reclamaba, no se opone a la Carta Política, en cuanto ni anula ni disminuye el núcleo esencial del derecho de petición. Lo que consagran las normas acusadas es, entonces, el "efecto" que produce la falta de una respuesta por parte de la Administración, negativo para el peticionario por regla general, al tenor del artículo 40, o positivo, según el 41, para los casos expresamente previstos en disposiciones legales, y de ninguna manera la tolerancia legislativa frente a las omisiones que implican desconocimiento del derecho fundamental de petición, ni la autorización a la Administración para abstenerse de responder oportunamente, y menos todavía la exoneración de su responsabilidad por el incumplimiento del deber que se le impone, ni el cercenamiento del derecho que a toda persona otorga el artículo 86 de la Constitución para defender la esencia del derecho fundamental mediante la acción de tutela.

Referencia: Expediente D-2232

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 6 (parcial), 40 y 41 (parcial) del Decreto 01 de 1984

Actor: Elson Rafael Rodrigo Rodríguez Beltrán

Magistrado Ponente: Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Sentencia aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., según consta en acta del cinco (5) de mayo de mil novecientos noventa y nueve (1999).

I. ANTECEDENTES

El ciudadano ELSON RAFAEL RODRIGO RODRIGUEZ BELTRAN, haciendo uso del derecho consagrado en el artículo 241, numeral 5, de la Constitución Política, presentó ante la Corte una demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 6 (parcial), 40 y 41 (parcial) del Decreto 01 de 1984.

Mediante Auto de fecha veinte (20) de octubre de mil novecientos noventa y ocho (1998), el Magistrado Sustanciador rechazó la demanda en cuanto a la solicitud de declarar inconstitucional el artículo 6 (parcial) del Decreto 01 de 1984, por cuanto esta Corporación ya se pronunció mediante Sentencia C-621 del 27 de noviembre de 1997, en la cual se declaró exequible en su integridad el artículo demandado.

Operó, por tanto, el fenómeno de la cosa juzgada constitucional (art. 243 C.P.), razón por la cual no puede producirse una nueva decisión de la Corte a este respecto.

Cumplidos como están los trámites y requisitos que exige el Decreto 2067 de 1991, se entra a resolver en cuanto a las normas impugnadas sobre las cuales no ha recaido pronunciamiento alguno a la luz de la Constitución vigente.

II. TEXTO

A continuación se transcribe, subrayando lo demandado, el texto de las disposiciones objeto de proceso:

"DECRETO NUMERO 01 DE 1984

(enero 2)

Por el cual se reforma el Código Contencioso Administrativo.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confirió el artículo 11 de la Ley 58 de 1982 y oída la Comisión Asesora creada por el artículo 12 de la misma ley,

DECRETA:

(...)

Artículo primero. El Código Contencioso Administrativo quedará así:

Artículo 40. Silencio administrativo negativo.-Transcurrido un plazo de tres meses contados a partir de la presentación de una petición sin que se haya notificado decisión que la resuelva, se entenderá que ésta es negativa.

La ocurrencia del silencio administrativo negativo no eximirá de responsabilidad a las autoridades ni las excusará del deber de decidir sobre la petición inicial, salvo que el interesado haya hecho uso de los recursos de la vía gubernativa con fundamento en él, contra el acto presunto.

Artículo 41. Silencio positivo.- Solamente en los casos expresamente previstos en disposiciones especiales, el silencio de la administración equivale a decisión positiva.

Se entiende que los términos para decidir comienzan a contarse a partir del día en que se inició la actuación.

El acto positivo presunto podrá se objeto de revocatoria directa en las condiciones que señalan los artículos 71, 73 y 74".

III. DEMANDA

Considera el actor que las disposiciones impugnadas vulneran el Preámbulo y los artículos 1, 2, 4, 6, 23, 29, 209 y 229 de la Constitución Política.

Invocando jurisprudencia de esta Corporación, afirma el demandante que el derecho de petición es de carácter fundamental (art. 23 C.P.) y que el artículo 40, demandado en su integridad, desconoce el núcleo esencial del mismo, toda vez que le permite a la Administración Pública ampliar a su total discreción los términos para dar una pronta y oportuna resolución a las peticiones que formulen los ciudadanos, bien sea en interés general o particular.

Manifiesta que permitirle a la Administración –como lo hace el artículo 40 acusado– ampliar y variar los términos, o incluso, someter al ciudadano a que espere durante tres meses para poder acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa (en caso de resultarle desfavorable el silencio negativo), equivale a violar la esencia misma del artículo 23 de la Carta Política y por lo tanto a desconocer los postulados señalados en los artículos 1, 2, 209 y 229 Ibídem.

A juicio del impugnante, resulta palmariamente desconocido el deber señalado en el artículo 209 de la Constitución, según el cual la función pública está al servicio de los intereses generales y debe ejercerse con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

Asimismo, considera que la vulneración del debido proceso consiste en que este derecho se aplica a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas, y que precisamente una de las formas propias del juicio administrativo debe ser el respeto por los términos. Los ciudadanos –señala– los deben conocer y contar con reglas claras en las que se establezca cuándo obtendrán respuesta a sus peticiones.

De manera enfática reitera que es contraria a lo dispuesto por los artículos 13, 23 y 209 de la Carta, la posibilidad de que la Administración Pública resuelva unas peticiones en el término de quince días y otras, por complejas que ellas sean, en un plazo caprichosamente señalado por la Administración o sencillamente que los funcionarios no las contesten, amparados en el llamado silencio administrativo negativo.

Manifiesta que la disposición atacada vulnera los fines esenciales del Estado señalados en el artículo 2, y el Preámbulo de la Constitución, ya que establece un régimen –el del silencio administrativo negativo– el cual, a su juicio, es el reflejo del poder tiránico, arbitrario y negligente de las autoridades del Estado.

De otro lado, sostiene el impugnante que el artículo 41 parcialmente impugnado es inconstitucional, ya que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y que en el aparte demandado se establece una distinción no justificada que choca con el principio de igualdad consagrado en el artículo 13 de la Carta Política, respecto de las peticiones formuladas por los ciudadanos.

Argumenta que dicha distinción permite que unas solicitudes –en su sentir de mejor categoría– no contestadas en tiempo por la Administración provoquen una decisión positiva, mientras que la mayoría de las peticiones de los ciudadanos del común, si no son contestadas en término, ha de entenderse que son resueltas negativamente.

A juicio del demandante, estas distinciones se hallan injustificadas constitucional y legalmente, pero, como están cobijadas en la figura del silencio administrativo positivo, benefician determinadas situaciones, entre ellas, la solicitud de inversiones extranjeras, la aprobación de planes de vivienda y la fusión de empresas, el permiso para reuniones públicas y el reconocimiento de personería jurídica de los sindicatos, entre otros.

Finalmente, manifiesta que la Ley 142 de 1994 consagra la figura del silencio administrativo positivo para las peticiones que formulen los ciudadanos relacionadas con los servicios públicos domiciliarios. A este respecto indica que, efectivamente, sí se está realizando el derecho de petición de los beneficiarios, finalidad propia de nuestro Estado Social de Derecho.

IV. INTERVENCION

La ciudadana BLANCA ESPERANZA NIÑO IZQUIERDO, quien actúa como apoderada y en calidad de Directora General de Políticas Jurídicas y Desarrollo Legislativo del Ministerio de Justicia y del Derecho, solicita a la Corte declarar la exequibilidad de las disposiciones demandadas.

En primer término señala que el derecho de petición efectivamente tiene el carácter de fundamental, y que los ciudadanos pueden optar por una vía en la que no se deja exclusivamente a la voluntad estatal el inicio del procedimiento administrativo, sino que se reconoce a las personas el acceso a las autoridades.

Por esta razón considera que el enunciado derecho es también de naturaleza política que implica garantías a los ciudadanos, toda vez que la Administración debe desplegar los mecanismos que estén a su alcance para lograr su efectividad.

Afirma la interviniente que las disposiciones impugnadas no vulneran los preceptos constitucionales señalados por el actor, ya que precisamente a la Administración Pública, en aras de proteger los intereses de las personas, se le ha fijado un término prudencial para que responda las distintas peticiones que se le formulen.

Manifiesta que, al contrario de lo sostenido por el demandante, no se deja a la Administración al arbitrio para que responda, ni a su total discreción, sino que existe una normatividad a la cual ha de sujetarse.

Dice que las autoridades, para que puedan cumplir los cometidos del Estado Social de Derecho, deben estar sometidas a normas razonables y que el plazo máximo del que dispone la Administración para adoptar una decisión es el de tres meses, consagrado en el artículo 40, objeto de proceso.

El artículo 7 del Código Contencioso Administrativo –según recuerda la interviniente– señala que la inobservancia de los términos para resolver o contestar constituirán causal de mala conducta para el funcionario y darán lugar a las sanciones correspondientes.

Señala que es la Ley la que asigna un valor al silencio de la administración, el cual puede ser de rango positivo o negativo. Se presume entonces que la inactividad de la Administración en unos casos se entenderá como una negación de lo solicitado y en otros como una concesión de lo pedido. Agrega que en ambas circunstancias resulta beneficiado el administrado, ya que en el primer evento se le habilita para interponer los recursos procedentes y en el segundo porque se acoge su petición.

La representante del Ministerio de Justicia y del Derecho afirma que el Código Contencioso Administrativo califica expresamente el silencio administrativo como un acto presunto y que, a consecuencia de ello, "finge" la existencia de una decisión, así las consecuencias sean distintas, según el caso.

Por último, aduce que las previsiones consagradas en los artículos 40 y 41 (parcialmente demandados), hallan su justificación en la ley. Por tal razón, el trato diferenciado que se da ante el silencio de la Administración obedece a la naturaleza de las situaciones que regula y que, en todo caso, las autoridades cuentan con los mecanismos para que la petición del administrado sea resuelta.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

A juicio del Procurador General de la Nación, con los preceptos impugnados no se ha vulnerado la Constitución.

Comparte los criterios expuestos por la apoderada del Ministerio de Justicia y del Derecho y, por tanto, considera la institución del silencio administrativo negativo como una sanción para la autoridad morosa en responder y a favor del particular que en ejercicio del derecho de petición acude ante las autoridades. En su criterio, en caso de que la autoridad encargada de resolver la petición presentada por el ciudadano no lo haga, no se configura vulneración al debido proceso –como lo afirma el demandante–, toda vez que, a pesar de afectarse el derecho de petición, no se exime a la autoridad correspondiente de responsabilidad disciplinaria.

Finalmente señala que el legislador, en ejercicio de la cláusula general de competencia, ha regulado el derecho de petición contemplando expresamente los eventos en que el silencio de las autoridades equivale a decisión positiva.

Advierte, en todo caso, que a través de la acción de inconstitucionalidad no se puede pretender que la figura del silencio administrativo sea siempre positiva, pues ello implicaría una clara intromisión en la órbita de competencia del legislador.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

Esta Corte es competente para decidir en definitiva sobre la constitucionalidad de los artículos 40 y 41 (parcial) del Decreto 01 de 1984, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 5, de la Constitución Política.

2. El silencio administrativo se consagra en defensa de los derechos del peticionario y de ninguna manera como excusa para que la autoridad incumpla su deber de responder las

peticiones. Tampoco excluye la sanción disciplinaria que merece la autoridad infractora, ni la acción de tutela para proteger el núcleo esencial del derecho de petición.

El demandante considera que la figura del silencio administrativo, consagrada en los artículos 40 y 41 del Decreto 01 de 1984, viola el derecho fundamental de petición (art. 23 C.P.).

Su argumento principal estriba en que, mediante el silencio, se permite a la Administración abstenerse de resolver, ampliar y variar los términos y someter al peticionario a que espere durante tres meses para poder acudir a la Jurisdicción Contencioso Administrativa, cuando se trata de silencio negativo, todo lo cual, según estima, repercute en la violación de la esencia misma del aludido precepto constitucional.

La Corte, aunque reafirma el carácter fundamental del derecho de petición, estima equivocada la tesis del actor, ya que ella parte de una confusión entre varios elementos que es preciso distinguir con claridad.

Del artículo 23 de la Carta Política surge el derecho de toda persona a dirigirse a las autoridades, en interés individual o general, y a obtener pronta resolución, siempre que lo haga en términos respetuosos.

La doctrina constitucional ha reiterado que no se trata tan sólo de que la persona pueda entregar o formular físicamente su petición sino de asegurar que se le dé curso y que, oportunamente, se le resuelva de fondo.

Son pertinentes en esa materia varios pronunciamientos de esta Corporación:

"El derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Carta, es un derecho público subjetivo de la persona para acudir ante las autoridades, o las organizaciones privadas que establezca la ley, con miras a obtener pronta resolución a una solicitud o queja. A diferencia de los términos y procedimientos jurisdiccionales, el derecho de petición es una vía expedita de acceso directo a las autoridades. Aunque su objeto no incluye el derecho a obtener una resolución determinada, sí exige que exista un pronunciamiento oportuno". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Segunda de Revisión. Sentencia T-426 del 24 de junio de 1992. M.P.: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz).

"En lo pertinente, el artículo 23 de la actual Constitución consagra el derecho de petición en los mismos términos que venían de la anterior, bajo la cual fue concebida en la forma más amplia, pues de él se derivan facultades y poderes tan amplios como los de pedir en contención ante la administración de justicia, por un extremo, hasta los de, mediante su ejercicio, cumplir una función de control de la función pública, de manera que su importancia es manifiesta. Es de notar que él consiste no simplemente en el derecho de obtener una respuesta por parte de las autoridades sino de que haya una resolución del asunto solicitado, lo cual si bien no implica que la decisión sea favorable, tampoco se satisface sin que se entre a tomar una posición de fondo, clara y precisa, por el competente; por esto puede decirse también que el derecho de petición que la Constitución consagra no queda satisfecho con el silencio administrativo negativo que algunas normas disponen, pues esto es apenas un mecanismo que la ley se ingenia para que el adelantamiento de la actuación sea posible y no sea bloqueada por la Administración, especialmente con vista en la promoción de las acciones judiciales respecti-

vas, pero en forma ninguna cumple con las exigencias constitucionales que se dejan expuestas y que responden a una necesidad material y sustantiva de resolución y no a una consecuencia meramente formal y procedimental, así sea de tanta importancia". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Séptima de Revisión. Sentencia T-481 del 10 de agosto de 1992. M. P.: Dr. Jaime Sanín Greiffenstein).

"Según la propia norma constitucional el derecho de petición involucra no sólo la posibilidad de acudir ante la administración, sino que supone además, un resultado de ésta, que se manifiesta en la obtención de la pronta resolución. Sin este último elemento el derecho de petición no se realiza, pues es esencial al mismo". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Tercera de Revisión. Sentencia T-567 del 23 de octubre de 1992. M.P.: Dr. José Gregorio Hernández Galindo).

"Se trata de uno de los derechos fundamentales cuya efectividad resulta indispensable para el logro de los fines esenciales del Estado, particularmente el servicio a la comunidad, la promoción de la prosperidad general, la garantía de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución y la participación de todos en las decisiones que los afectan, así como para asegurar que las autoridades cumplan las funciones para las cuales han sido instituidas (artículo 2o. Constitución Política)". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Tercera de Revisión. Sentencia T-12 del 25 de mayo de 1992. M.P.: Dr. José Gregorio Hernández Galindo).

"El derecho de petición, consagrado en el artículo 23 de la Carta Política, no radica simplemente en que se tramiten las solicitudes respetuosas presentadas por las personas ante las autoridades en interés particular o colectivo sino que, por expresa exigencia de la norma superior, implica que el solicitante obtenga "**pronta resolución**".

Lo relativo a la prontitud ya ha sido desarrollado por el legislador (artículo 6° del Código Contencioso Administrativo y 25 de la Ley 57 de 1985, entre otras normas) y tratado en numerosas sentencias de esta Corte.

El concepto de "**resolución**" merece consideraciones adicionales a propósito del caso que nos ocupa.

"**Resolver**", de acuerdo con las pertinentes acepciones que trae el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, significa "tomar determinación fija y decisiva", "desatar una dificultad o dar solución a una duda", "hallar la solución de un problema", "decidirse a decir o hacer una cosa".

Desde el punto de vista jurídico, entre otros significados que no vienen al caso, "resolver" representa adoptar una decisión o dilucidar un litigio o controversia, en ambos casos con efectos vinculantes. Lo segundo corresponde, en principio, a las autoridades judiciales y lo primero, normalmente, a quien cumple función administrativa.

En lo relativo al derecho de petición, la autoridad ante la cual se ejerce está obligada a **resolver,** pues, por contrapartida, el peticionario tiene la garantía constitucional de "obtener pronta resolución".

Considera la Corte que el derecho de petición no tendría sentido si se entendiera que la autoridad ante quien se presenta una solicitud respetuosa cumple su obligación notificando o comunicando una respuesta apenas **formal** en la que no se resuelva sobre el asunto planteado.

El derecho de petición lleva implícito un concepto de decisión **material**, real y verdadero, no apenas aparente. Por tanto, se viola cuando, a pesar de la oportunidad de la respuesta, en ésta se alude a temas diferentes de los planteados o se evade la determinación que el funcionario deba adoptar.

Obviamente, el expuesto sentido de la resolución tiene cabida tan sólo cuando la autoridad a la cual se ha dirigido la persona peticionaria goza de competencia para resolver sobre el asunto materia de petición y si, además, en los casos en que el objeto de la petición tiene previamente señalado un procedimiento, es decir, aquellos en que el trámite ha sido reglado, han sido cumplidos los requisitos exigidos por la ley". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-575 del 14 de diciembre de 1994. M.P.: Dr. José Gregorio Hernández Galindo).

"Para esta Sala, las respuestas evasivas o las simplemente formales, aun producidas en tiempo, no satisfacen el derecho de petición, pues en realidad, mediante ellas, la administración elude el cumplimiento de su deber y desconoce el principio de eficacia que inspira la función administrativa, de conformidad con el artículo 209 de la Constitución.

En efecto, la respuesta aparente pero que en realidad no niega ni concede lo pedido, desorienta al peticionario y le impide una mínima certidumbre acerca de la conducta que debe observar frente a la administración y respecto de sus propias necesidades o inquietudes: no puede hacer efectiva su pretensión, pero tampoco tiene la seguridad de que ella sea fallida". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-206 del 26 de abril de 1997. M.P.: Dr. José Gregorio Hernández Galindo).

"...la Corte ha sido enfática al resaltar que no basta un mero pronunciamiento sobre el objeto de la petición sino que la contestación de la administración debe contener la respuesta al problema planteado por el ciudadano, lo que resulta esencial en el desarrollo de la actividad administrativa y en el cumplimiento de sus fines consagrados en el artículo 2° de la Constitución". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Séptima de Revisión. Sentencia T-395 del 3 de agosto de 1998. M.P.: Dr. Alejandro Martínez Caballero).

De lo anterior resulta la definición acerca del alcance del derecho consignado en el artículo 23 de la Constitución, que no puede confundirse con el contenido de los derechos que la persona pretenda hacer valer mediante él en las distintas esferas de sus relaciones con el Estado, pues, a diferencia de aquéllos –que serían afectados por el sentido de la resolución– el de petición se satisface cuando ante la solicitud concreta se obtiene respuesta pronta y de fondo por la autoridad competente, lo cual significa que el mandato constitucional ha sido aplicado y respetado, sin que por ello deba entenderse que el sentido de la respuesta administrativa, en relación con otros derechos invocados y en lo que hace a lo pedido, deba forzosamente ser favorable a quien ha elevado la petición.

Como lo dijo la Corte en la Sentencia T-07 del 13 de mayo de 1992:

"...no se entiende conculcado el derecho de petición cuando la autoridad responde al peticionario, aunque la respuesta sea negativa. Ella, siempre y cuando se produzca dentro de los términos que la ley señala, representa en sí misma, independientemente de su sentido, la satisfacción del derecho de petición. Cuando al absolver la petición se resuelve negar lo pedido, no se está desconociendo el derecho de petición ...".

Es precisamente en relación con esos otros derechos no incorporados al de petición que el interés del peticionario podría ser lesionado, y de manera grave, si el legislador no hubiese concebido la figura del silencio administrativo.

Aunque el derecho de petición como tal haya sido satisfecho, la decisión negativa expresa de la Administración puede comportar el desconocimiento de normas aplicables al contenido de lo que el solicitante pedía, o referentes al derecho que invocaba, lo que, ya con independencia del artículo 23 de la Constitución, debe conducir, en los términos que la ley indique, a la interposición de los recursos que contra la decisión administrativa quepan y, en su caso, a la definición judicial del problema por la vía de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Si, a la inversa, el derecho de petición en su núcleo esencial ha sido violado, pues la autoridad ante la cual se ejerció no ha respondido dentro de los términos que la ley consagra, o lo ha hecho de modo aparente, sin decidir de fondo en torno a las pretensiones del solicitante –en uno o en otro sentido–, los otros derechos de éste pueden también estar siendo vulnerados como consecuencia de la indefinición. Y, entonces, la ausencia de normas legales claras, orientadas a determinar el camino que debe seguir el peticionario ante la falta de respuesta y en relación con sus otros derechos, que constituían objeto de la petición, o respecto de sus pretensiones específicas, ocasionaría, aparte de la vulneración del derecho constitucional fundamental, la prolongación indefinida e injusta de la incertidumbre que sobre sus derechos y posibilidades afecta al interesado, propiciada por una falencia que en tal hipótesis sería atribuible al sistema jurídico.

En otras palabras, sin perjuicio de lo que deba seguirse en lo que al derecho constitucional fundamental alude, el legislador tenía que ofrecer a las personas los mecanismos idóneos para que, pese al incumplimiento del deber de las autoridades, pudieran encontrar respuesta positiva o negativa en torno a lo pedido. Y, por supuesto, bien podía la ley, sin violentar la Constitución, señalar efectos jurídicamente valiosos al silencio administrativo, en relación con el contenido de lo que el peticionario pretendió al formular la petición. Por eso, la consecuencia positiva o negativa del silencio depende de la libre evaluación del legislador, dentro del ámbito de sus atribuciones constitucionales. Que haya acudido a instituir la figura del "acto presunto", negativo en unos casos para dar lugar a los recursos y acciones pertinentes, y positivo en otros, para fundar directamente la certeza del peticionario acerca de aquello que reclamaba, no se opone a la Carta Política, en cuanto ni anula ni disminuye el núcleo esencial del derecho de petición.

Lo que consagran las normas acusadas es, entonces, el "**efecto**" que produce la falta de una respuesta por parte de la Administración, negativo para el peticionario por regla general, al tenor del artículo 40, o positivo, según el 41, para los casos expresamente previstos en disposiciones legales, y de ninguna manera la tolerancia legislativa frente a las omisiones que implican desconocimiento del derecho fundamental de petición, ni la autorización a la Administración para abstenerse de responder oportunamente, y menos todavía la exoneración de su responsabilidad por el incumplimiento del deber que se le impone, ni el cercenamiento del derecho que a toda persona otorga el artículo 86 de la Constitución para defender la esencia del derecho fundamental mediante la acción de tutela.

Estas disposiciones, lejos de perjudicar al peticionario, buscan hacer efectivo su derecho a obtener pronta contestación respecto de sus solicitudes, procurando que, mediante una defi-

nición hecha por la propia ley –a falta de la respuesta administrativa–, sepa con certeza si sus pretensiones han sido concedidas o negadas, para que pueda obrar de conformidad en defensa de los intereses particulares o generales que lo animan.

Resulta así previsto por el legislador, en guarda de los derechos de los peticionarios, un límite en el tiempo, el cual les permite, si el silencio es negativo, acudir a los tribunales en su defensa, o, si fuere positivo, la seguridad de que el "acto presunto" acoge favorablemente lo solicitado.

No obstante, el funcionario a quien se dirigió la solicitud, o la autoridad encargada de resolver, no quedan relevados de su obligación de dar la respuesta que la Carta Política garantiza. Y, además, como lo ha reiterado la jurisprudencia de esta Corte, su silencio abre las puertas a una eventual acción de tutela con miras a la efectividad del derecho fundamental de petición.

La Corte insiste en las distinciones que sobre estos aspectos ha introducido, entre otras, en la Sentencia T-242 del 23 de junio de 1993:

"...la obligación del funcionario u organismo sobre oportuna resolución de las peticiones formuladas no se satisface con el silencio administrativo. Este tiene el objeto de abrir para el interesado la posibilidad de llevar el asunto a conocimiento del Contencioso Administrativo, lo cual se logra determinando, por la vía de la presunción, la existencia de un acto demandable. Pero de ninguna manera puede tomarse esa figura como supletoria de la obligación de resolver que tiene a su cargo la autoridad, y menos todavía entender que su ocurrencia excluye la defensa judicial del derecho de petición considerado en sí mismo.

De acuerdo con lo atrás expuesto, no se debe confundir **el derecho de petición** –cuyo núcleo esencial radica en la posibilidad de acudir ante la autoridad y en obtener pronta resolución– con **el contenido de lo que se pide**, es decir, con la **materia** de la petición. La falta de respuesta o la resolución tardía son formas de violación de aquel y son susceptibles de la actuación protectora del juez mediante el uso de la acción de tutela, pues en tales casos se conculca un derecho constitucional fundamental. En cambio, lo que se debate ante la jurisdicción cuando se acusa el acto, expreso o presunto, proferido por la administración, alude al fondo de lo pedido, de manera independiente del derecho de petición como tal. Allí se discute la legalidad de la actuación administrativa o del acto correspondiente, de acuerdo con las normas a las que estaba sometida la administración, es decir, que no está en juego el derecho fundamental de que se trata sino otros derechos, para cuya defensa existen las vías judiciales contempladas en el Código Contencioso Administrativo y, por tanto, respecto de ella no cabe la acción de tutela salvo la hipótesis del perjuicio irremediable (artículo 86 C.N.).

Así las cosas, no es admisible la tesis según la cual el silencio administrativo negativo constituye un medio de defensa judicial por cuya presencia se haga improcedente la acción de tutela.

Como se ha subrayado, se trata de un mecanismo para que la persona pueda accionar judicialmente. De no ser por la presunción establecida en la ley, ella tendría que esperar a que se produjera el acto expreso por el cual se negara o atendiera su petición para que la respectiva acción tuviera objeto. La figura en comento remueve este obstáculo y facilita la demanda, ya no contra el acto manifiesto y determinado de la administración –que precisamente no se ha

producido en razón de la omisión mediante la cual se quebranta el derecho del peticionario–, sino contra el acto que la ley presume. Se impide así que el interesado quede expósito –en lo que atañe al contenido de la decisión que busca obtener de la autoridad–, y que deba aguardar indefinidamente la expedición de un acto susceptible de impugnación.

La posibilidad así lograda de ejercer una acción judicial no significa que el derecho fundamental de petición haya dejado de ser vulnerado, ni que pierda relevancia jurídica tal vulneración, ni tampoco que se haga inútil o innecesaria la tutela como garantía constitucional respecto de aquel, sino precisamente lo contrario: el sistema jurídico, ante la negligencia administrativa que dio lugar a la violación del derecho de petición, ha tenido que presumir la respuesta para fines procesales referentes a la materia de lo pedido.

En este orden de ideas, el silencio administrativo es un presupuesto para someter a la jurisdicción la contienda sobre dicha materia –que es el asunto litigioso objeto de la acción contenciosa– pero no un medio de defensa judicial del derecho de petición en los términos del artículo 86 de la Carta". (Se subraya).

También debe repetirse, sobre las responsabilidades de la Administración, la doctrina de esta Corte:

"El derecho de petición no implica una prerrogativa en cuya virtud la administración se vea precisada a definir favorablemente las pretensiones del solicitante, razón por la cual no se debe entender conculcado este derecho cuando la autoridad responde oportunamente al peticionario, aunque la respuesta sea negativa. La resolución, producida y comunicada dentro de los términos que la ley señala, representa la satisfacción del derecho de petición, de tal manera que si la autoridad ha dejado transcurrir los términos contemplados en la ley sin dar respuesta al peticionario, es forzoso concluir que vulneró el derecho pues la respuesta tardía, al igual que la falta de respuesta, quebranta, en perjuicio del administrado, el mandato constitucional.

Ahora bien, la omisión en que incurre la autoridad al no responder las peticiones con la necesaria prontitud es de por sí una violación del derecho y acarrea la consiguiente responsabilidad disciplinaria. Aunque ello genera, por otra parte, la ocurrencia del fenómeno jurídico del silencio administrativo –que se concreta en un acto ficto o presunto demandable ante la jurisdicción– no por eso queda relevada la administración del deber que se le impone de resolver la solicitud, pues sería inaudito que precisamente la comprobación de su negligencia le sirviera de pretexto para continuar violando el derecho.

Así lo dispone el artículo 40, inciso 2°, del Código Contencioso Administrativo, a cuyo tenor la ocurrencia del silencio administrativo negativo no eximirá de responsabilidad a las autoridades ni las excusará del deber de decidir sobre la petición inicial, haciendo la salvedad del caso en que el interesado hubiere hecho uso de los recursos de la vía gubernativa con fundamento en él, contra el acto ficto". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-242 del 23 de junio de 1993).

En cuanto a la posible vulneración del derecho a la igualdad, invocado por el demandante, por conceder la ley al silencio administrativo en unos casos efecto negativo y en otros positivo, dígase apenas que, en cuanto no consagre disposiciones irrazonables o contrarias a los

principios y mandatos superiores, está dentro de las facultades del legislador la de establecer soluciones diferentes respecto de situaciones diversas, reconociendo que no todas las peticiones obedecen a las mismas necesidades o motivaciones y que las circunstancias en medio de las cuales operan las entidades públicas no son idénticas. Y con ello no se quebranta la regla de la igualdad, puesto que se parte precisamente de trámites, actuaciones y procesos no homogéneos entre sí, y también de pretensiones divergentes, que no es posible tratar de la misma forma.

Ahora bien, como las disposiciones demandadas no son las que señalan los casos del silencio administrativo positivo, no es esta la oportunidad para definir, frente a cada uno de ellos, su constitucionalidad o inconstitucionalidad, y, en consecuencia, la Corte se limita a declarar que la remisión a la propia ley para que ella singularice los eventos en que tiene lugar el silencio positivo no se opone a la Constitución Política.

DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, oído el concepto del Ministerio Público y cumplidos los trámites del Decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero. En los términos de esta Sentencia, declárase **EXEQUIBLE** el artículo 40 del Decreto Ley 01 de 1984 (Código Contencioso Administrativo).

Segundo. En los términos de esta Sentencia, se declaran **EXEQUIBLES**, en el artículo 41 del Código Contencioso Administrativo (Decreto-Ley 01 de 1984), las siguientes expresiones: "Solamente en los casos expresamente previstos en disposiciones especiales...".

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

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL, Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA, Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO, Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ, Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, Magistrado

FABIO MORON DIAZ, Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ, Magistrada (E)

VLADIMIRO NARANJO MESA, Magistrado

PABLO ENRIQUE LEAL RUIZ, Secretario General (E.)

SENTENCIA C-331
mayo 12 de 1999

SENTENCIA INHIBITORIA POR INEXISTENCIA DE PROPOSICION JURIDICA

En el presente caso no existe la proposición jurídica que el actor pretende deducir de los textos acusados, y que, por tal motivo, no se puede proferir fallo de fondo.

Referencia: Expediente D-2221

Demanda de inconstitucionalidad (parcial) contra los artículos 344 del Código Sustantivo del Trabajo, 134 de la Ley 100 de 1993, y 93 del Decreto 1295 de 1994

Actor: Jorge Luis Pabón Apicella

Magistrado Ponente: Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Sentencia aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., a los doce (12) días del mes de mayo de mil novecientos noventa y nueve (1999).

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Jorge Luis Pabón Apicella, haciendo uso del derecho consagrado en el artículo 241, numerales 4 y 5, de la Constitución Política, ha presentado ante la Corte una demanda de inconstitucionalidad (parcial) contra los artículos 344 del Código Sustantivo del Trabajo, 134 de la Ley 100 de 1993, y 93 del Decreto 1295 de 1994.

Cumplidos como están los trámites y requisitos exigidos en el Decreto 2067 de 1991, se entra a resolver.

II. TEXTO

A continuación se transcribe, subrayando lo demandado, el texto de las disposiciones objeto de proceso:

"CODIGO SUSTANTIVO DEL TRABAJO

Decretos 2663 y 3743 de 1950, adoptados por la Ley 141 de 1961
como legislación permanente

(...)

Artículo 344. Principio y excepciones.

1. **Son inembargables las prestaciones sociales, cualquiera que sea su cuantía.**

2. Exceptúanse de lo dispuesto en el inciso anterior los créditos a favor de las cooperativas legalmente autorizadas **y los provenientes de las pensiones alimenticias a que se refieren los artículos 411 y concordantes del Código Civil; pero el monto del embargo o retención no puede exceder del cincuenta por ciento (50%) del valor de la prestación respectiva".**

"LEY 100 DE 1993

(diciembre 23)

Por la cual se crea el Sistema de Seguridad Social Integral y se dictan otras disposiciones

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

(...)

Artículo 134. Inembargabilidad. Son inembargables:

1. Los recursos de los fondos de pensiones del régimen de ahorro individual con solidaridad.

2. Los recursos de los fondos de reparto del régimen de prima media con prestación definida y sus respectivas reservas.

3. Las sumas abonadas en las cuentas individuales de ahorro pensional del régimen de ahorro individual con solidaridad, y sus respectivos rendimientos.

4. Las sumas destinadas a pagar los seguros de invalidez y de sobrevivientes dentro del mismo régimen de ahorro individual con solidaridad.

5. **Las pensiones y demás prestaciones que reconoce esta ley, cualquiera que sea su cuantía, salvo que se trate de embargos por pensiones alimenticias o créditos a favor de cooperativas, de conformidad con las disposiciones legales vigentes sobre la materia.**

6. Los bonos pensionales y los recursos para el pago de los bonos y cuotas partes de bono de que trata la presente ley.

7. Los recursos del fondo de solidaridad pensional.

Parágrafo. No obstante lo dispuesto en el presente artículo, las cotizaciones voluntarias y sus rendimientos financieros solo gozarán de los mismos beneficios que la ley concede a las cuentas de ahorro en UPAC, en términos de inembargabilidad".

"DECRETO NUMERO 1295 DE 1994

(junio 22)

Por el cual se determina la organización y administración del Sistema General de Riesgos Profesionales.

El Ministro de Gobierno de la República de Colombia, delegatario de funciones presidenciales otorgadas mediante el Decreto 1266 de 1994, en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el numeral 11 del artículo 139 de la Ley 100 de 1993,

DECRETA:

(...)

Artículo 93. Inembargabilidad. Son inembargables:

a. Los recursos de la cuenta especial de que trata el artículo 94 de este decreto.

b. Las sumas destinadas a la cobertura de las contingencias del Sistema General de Riesgos Profesionales.

c. **Las pensiones y demás prestaciones que reconoce este decreto, cualquiera que sea su cuantía, salvo que se trate de embargos por pensiones alimenticias o créditos a favor de cooperativas, de conformidad con las disposiciones legales vigentes sobre la materia**".

III. LA DEMANDA

Considera el demandante que las disposiciones parcialmente impugnadas vulneran los artículos 2 y 13 de la Constitución Política.

Manifiesta que toda ley está sometida a los principios de razonabilidad y proporcionabilidad, y que no es admisible que configure situaciones discriminatorias, ya que se violarían los principios y fines consagrados por el Constituyente en la Carta Política de 1991.

Por esta razón, sostiene que no existe justificación alguna para que sean excluidas de la excepción contemplada en el numeral 2 del artículo 344 acusado, las acreencias provenientes de la responsabilidad de los jueces y agentes del Estado por dolo o culpa grave, en que hayan podido incurrir durante el ejercicio de la administración de justicia.

Agrega que según lo prescribe el artículo 90 constitucional, cuando el Estado haya sido condenado a responder patrimonialmente por los daños ocurridos por la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél debe repetir contra éste. Para el demandante, respecto de lo anterior existe un interés público que debe preferirse frente al interés de las cooperativas y entidades de carácter particular.

IV. INTERVENCIONES

La ciudadana Blanca Esperanza Niño Izquierdo, en representación del Ministerio de Justicia y del Derecho, afirma que los argumentos y consideraciones expuestos en anteriores fallos de constitucionalidad sirven de apoyo para justificar la de los artículos ahora acusados.

Manifiesta que no le asiste razón al actor cuando los califica de discriminatorios, toda vez que en un "Estado Social de Derecho", la solidaridad es principio orientador del sistema jurídico.

Es por esta razón que, a juicio de la interviniente, la Carta de 1991 otorgó especial protección a las pensiones alimenticias que se deben, de conformidad con el artículo 411 del Código Civil, en desarrollo de lo dispuesto por los artículos 58 y 333 de la Constitución Política.

Por último, señala que no es cierto que las acreencias provenientes de responsabilidad de los jueces y agentes del Estado resulten desprotegidas frente a las acreencias de las coopera-

tivas y pensiones alimenticias, toda vez que los artículos 6 y 90 de la Constitución, y 65 al 72 de la Ley 270 de 1996 reglamentan en forma expresa el tema de la responsabilidad de estas autoridades judiciales.

El representante del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, ciudadano Pedro Nel Londoño Cortés, estima, con base en varios antecedentes jurisprudenciales, que en el presente caso el principio de igualdad previsto en el artículo 13 de la Carta no se ha menoscabado por las normas atacadas, en la medida en que existen razones de orden constitucional que razonablemente justifican la excepción de inembargabilidad a que se refieren las normas enjuiciadas, pues se está protegiendo los derechos de las personas de la tercera edad y los de quienes se encuentran cesantes.

Afirma que, por el contrario, pretender que las normas atacadas no deban aplicarse a los jueces de la República y demás agentes del Estado, sí violaría el principio de la igualdad.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación solicita a la Corte declarar constitucionales, en lo acusado, los artículos transcritos.

Estima que del análisis de las peticiones y de los argumentos que sustentan la demanda, se concluye que la solicitud del actor se dirige a plantear una inconstitucionalidad por una insuficiencia normativa, que coloca al Estado en una situación de desigualdad.

Sostiene que el Congreso de la República es la entidad competente para establecer y señalar las formas propias de cada juicio, en todo caso garantizando los principios contemplados por el artículo 29 de la Carta como el de razonabilidad y respeto por el Derecho sustancial frente al procedimental.

En lo relativo al tema de la inembargabilidad de las prestaciones sociales y de las excepciones legales a este principio, se puede resumir así lo expuesto por el Jefe del Ministerio Público:

-En las normas demandadas confluyen dos principios aparentemente contrarios entre sí pero igualmente fundantes del Estado Social de Derecho, como son la protección a la dignidad de las personas y la prevalencia del interés general frente al particular.

-El pago de las pensiones y demás prestaciones sociales de carácter laboral se funda en la idea de retribución por el trabajo, teniendo en cuenta lo dispuesto por los artículos 25 y 53 de la Constitución Política.

-No existe vulneración al derecho a la igualdad, como lo afirma el demandante, por el hecho de que dentro de las excepciones contenidas en las normas acusadas no se incluya la de las acreencias del Estado derivadas de la acción de repetición de que trata el artículo 90 de la Constitución, teniendo en cuenta que, en todo caso de conflicto entre dos valores, estos deben ser sopesados y analizados para tomar la decisión que mejor se adapte a la solución de la necesidad invocada.

-En el caso sometido al presente estudio constitucional, afirma el Procurador que debe prevalecer el derecho fundamental al pago del salario y demás prestaciones sociales que

protegen la dignidad humana del menor, del trabajador, de la familia e incluso de la economía solidaria, frente al interés general abstracto que se desprende de la protección de los recursos económicos del Estado, que invoca el demandante.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

La inexistencia de la proposición jurídica objeto de ataque implica la imposibilidad de hacer la confrontación de normas dentro del juicio de constitucionalidad y da lugar a fallo inhibitorio

En primer lugar, debe la Corte aclarar que el cargo formulado por el actor va encaminado a atacar las normas en referencia, no por lo que ellas prescriben, sino por una supuesta omisión consistente en no haber previsto el legislador la posibilidad de embargar las pensiones y demás prestaciones sociales de los funcionarios judiciales cuando éstos, en desarrollo de su labor de administrar justicia, incurren en conductas dolosas o gravemente culposas, y por las cuales el Estado ha debido pagar una indemización a las víctimas (artículo 90 de la Carta).

Ahora bien, la Corte encuentra que en el presente caso no existe la proposición jurídica que el actor pretende deducir de los textos acusados, y que, por tal motivo, no se puede proferir fallo de fondo.

En efecto, del contenido de los preceptos en cuestión no puede deducirse la carencia normativa alegada por el demandante, pues la materia tratada por los artículos en referencia –sobre el principio de la inembargabilidad de las pensiones y prestaciones labores, y sus correspondientes excepciones– no guarda conexión alguna con la nueva regla que quiere el actor que se incluya –relativa al desarrollo del artículo 90 de la Constitución Política–.

De esta forma, si no existe la proposición jurídica que se demanda, no puede llevarse a cabo el juicio de constitucionalidad, pues falta uno de los extremos normativos para que el juez constitucional pueda efectuar el respectivo cotejo.

Se reiteran los siguientes criterios:

"Para que la Corte Constitucional pueda establecer, con fuerza de verdad jurídica, la inexequibilidad que ante ella se solicita, es indispensable que la demanda recaiga sobre un texto real y no simplemente deducido por el actor o implícito.

Es verdad que la Corte, al efectuar el cotejo de una norma con la Constitución puede introducir en ella distinciones, para declarar la exequibilidad condicionada, excluyendo del ordenamiento jurídico determinado alcance del precepto objeto de su fallo.

Es decir, puede la Corte, en ejercicio de sus atribuciones, al analizar una norma que ante ella se demanda, o que debe revisar oficiosamente, diferenciar entre varios sentidos posibles del precepto admitiendo aquéllos que se avienen a la Constitución y desechando los que la contradicen.

La misma función del control constitucional, para que sea efectiva, exige que la autoridad encargada de ejercerla pueda condicionar en casos excepcionales la decisión de exequibilidad, cuando de la propia disposición enjuiciada pueden surgir efectos jurídicos diversos o equívocos, por lo cual se requiere que el juez de constitucionalidad defina hasta

dónde llega el precepto en su ajuste a la Constitución, y dónde y por qué principia a quebrantarla.

Pero esa técnica de control difiere de aquella encaminada a establecer proposiciones inexistentes, que no han sido suministradas por el legislador, para pretender deducir la inconstitucionalidad de las mismas cuando del texto normativo no se desprenden. Esta es la circunstancia del caso en estudio, en el cual los demandantes piden que no se declare inexequible ninguna parte de la norma vigente sino una hipótesis arbitrariamente inferida de ella.

No resulta posible resolver sobre cada uno de los casos particulares hipotéticamente cobijados por un precepto legal, introduciendo comparaciones con otros casos igualmente particulares no previstos en él.

Para llegar a la declaración de inexequibilidad total o parcial de una disposición de la ley es menester definir si existe una oposición objetiva y verificable entre lo que dispone el precepto acusado y lo que manda la Constitución" (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-504 del 9 de noviembre de 1995. M.P.: Dr. José Gregorio Hernández Galindo).

En virtud de las precedentes consideraciones, esta Corte se declarará inhibida para resolver acerca de la constitucionalidad de los preceptos demandados.

DECISION

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

RESUELVE:

Declárase **INHIBIDA** para resolver sobre el fondo de la demanda instaurada.

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

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL, Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA, Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO, Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ, Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, Magistrado

FABIO MORON DIAZ, Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ, Magistrada (E)

VLADIMIRO NARANJO MESA, Magistrado

PABLO ENRIQUE LEAL RUIZ, Secretario General (E)

SENTENCIA C-332
mayo 12 de 1999

SENTENCIA INHIBITORIA POR INEXISTENCIA DE PROPOSICION JURIDICA

Si bien la Corte ha aceptado la posibilidad de que un precepto sea inconstitucional por omisión, es necesario advertir que dicha posibilidad de contradicción entre la obra del legislador y la Carta Política, que no puede ser absoluta como motivo de inconstitucionalidad, si se presenta debe guardar relación directa con la materia tratada en el canon acusado. Por ello, no puede impugnarse una norma por no incluir aquello que no puede lógicamente contener. En este orden de ideas, la Corte considera que en el presente caso hay ineptitud de la demanda por no existir la proposición jurídica que se acusa.

Referencia: Expediente D-2230

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 140 (parcial), 348 y 351 del Código de Procedimiento Civil

Actor: Jorge Luis Pabón Apicella

Magistrado Ponente: Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Sentencia aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., según consta en acta del doce (12) de mayo de mil novecientos noventa y nueve (1999).

I. ANTECEDENTES

El ciudadano JORGE LUIS PABON APICELLA, haciendo uso del derecho consagrado en el artículo 241, numeral 5, de la Constitución Política, ha presentado ante la Corte una demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 140 (parcial), 348 y 351 del Código de Procedimiento Civil, modificados por el artículo 1, numerales 80, 168 y 169, del Decreto 2282 de 1989, respectivamente.

Mediante Auto de fecha veinte (20) de octubre de mil novecientos noventa y ocho (1998), el Magistrado Sustanciador rechazó la demanda en cuanto a la inconstitucionalidad parcial del artículo 140 del Código de Procedimiento Civil, por haber operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional (art. 243 C.P.), toda vez que esta Corporación se pronunció mediante Sentencias C-491 del 2 de noviembre de 1995 y C-217 del 16 de mayo de 1996, declarando exequibles los apartes demandados.

Cumplidos como están los trámites y requisitos exigidos en el Decreto 2067 de 1991, se entra a resolver.

II. TEXTOS

A continuación se transcribe el texto de las disposiciones objeto de proceso:

"DECRETO NUMERO 2282 DE 1989

(octubre 7)

Por el cual se introducen algunas modificaciones al Código de Procedimiento Civil

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades que le confiere la Ley 30 de 1987, y oída la Comisión Asesora por ella establecida,

DECRETA:

(...)

Artículo 1, numeral 168. El artículo 348, quedará así: Procedencia y oportunidades. Salvo norma en contrario, el recurso de reposición procede contra los autos que dicte el juez, contra los del Magistrado Ponente no susceptibles de súplica y contra los de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema, a fin de que se revoquen o reformen.

El recurso deberá interponerse con expresión de las razones que lo sustenten, por escrito presentado dentro de los tres días siguientes al de la notificación del auto, excepto cuando éste se haya dictado en una audiencia o diligencia, caso en el cual deberá interponerse en forma verbal inmediatamente se pronuncie el auto.

El auto que decide la reposición no es susceptible de ningún recurso, salvo que contenga puntos no decididos en el anterior, caso en el cual podrán interponerse los recursos pertinentes respecto de los puntos nuevos.

Los autos que dicten las salas de decisión no tienen reposición; podrá pedirse su aclaración o complementación para los efectos de los artículos 309 y 311, dentro del término de su ejecutoria.

Artículo 1, numeral 169. El artículo 351, quedará así: Procedencia. Son apelables las sentencias de primera instancia, excepto las que se dicten en equidad de acuerdo con el artículo 38 y las que las partes convengan en recurrir en casación per saltum, si fuere procedente este recurso.

También son apelables los siguientes autos proferidos en la primera instancia:

1. El que rechace la demanda, su reforma o adición, salvo disposición en contrario.

2. El que resuelva sobre la citación o la intervención de sucesores procesales o de terceros, o rechace la representación de alguna de las partes.

3. El que deniegue la apertura a prueba, o el señalamiento del término para practicar pruebas, o el decreto de alguna pedida oportunamente o su práctica.

4. El que deniegue el trámite de incidente, alguno de los trámites especiales que lo sustituye contemplados en los artículos 99, 142, 152, 155, 158, 159, 162, 167, 338 parágrafo 3, 340 inciso final y 388, el que los decida y el que rechace de plano las excepciones en proceso ejecutivo.

5. El que resuelva sobre la liquidación del crédito en procesos ejecutivos.

6. El que decida sobre suspensión del proceso.

7. El que decida sobre un desistimiento, una transacción, la perención, decrete o levante medidas cautelares, o por cualquier otra causa ponga fin al proceso.

8. El que decida sobre nulidades procesales.

9. El que decida sobre excepciones previas, salvo norma en contrario.

10. Los demás expresamente señalados en este Código".

III. LA DEMANDA

Considera el actor que las normas demandadas vulneran los artículos 2, 13, 228 y 230 de la Constitución Política.

En primer término, conviene advertir que a pesar de que el impugnante menciona expresamente las disposiciones constitucionales que a su juicio resultan vulneradas por las normas acusadas, en la argumentación de su demanda no presenta cargo expreso ni fundamentación directa contra aquéllas.

En opinión del demandante, los recursos de reposición y apelación previstos por el Código de Procedimiento Civil se constituyen en verdaderos "medios de control, que resultan tocables por el efecto de irradiación o poder expansivo y comunicante de la Constitución Nacional, en tratándose de derechos fundamentales o esenciales como el de igualdad (art. 13 C.P.) y del principio esencial de respeto al precedente judicial en un Estado Social de Derecho que garantiza también el natural democrático y tiene como fin esencial y razón de ser la efectividad de tales derechos fundamentales, esenciales, de la persona humana".

El demandante continúa su ataque contra las normas demandadas, afirmando que "tales medios de control se encuentran hoy constitucionalmente ADICIONADOS, de manera que ellos permitan ser utilizados en el curso de proceso civil para conjurar la violación o quebrantamiento del precedente judicial generado por auto o sentencia".

En consecuencia, se deduce del texto de la demanda que, para el impugnante, la institución del "precedente judicial" se constituye en un principio fundamental que resulta desconocido y vulnerado por las normas atacadas, toda vez que éstas enuncian o enumeran los eventos en los cuales se produce la nulidad de una actuación procesal y el saneamiento de tales vicios cuando no se interpone la nulidad respectiva en la oportunidad prevista para ello.

IV. INTERVENCIONES

La ciudadana BLANCA ESPERANZA NIÑO IZQUIERDO, en su calidad de Directora General de Políticas Jurídicas y Desarrollo Legislativo y actuando como apoderada del Ministerio

de Justicia y del Derecho, afirma que las pretensiones del actor tienen como base equivocada la aceptación y respeto al precedente judicial como principio constitucional, opinión que queda desvirtuada teniendo en cuenta lo dispuesto por el artículo 230 de la Carta Política, según el cual los jueces están sometidos solamente al imperio de la ley al momento de elaborar y proferir sus providencias.

Manifiesta que, según el demandante, ningún juez puede sustraerse por carencia absoluta de competencia, de lo fallado por una instancia superior debido a un supuesto efecto irradiador de la Constitución, apreciación que califica a todas luces sin fundamento.

Al respecto, sostiene la interviniente, que la ley le ha otorgado a la jurisprudencia un carácter de excepción dentro del esquema de la administración de justicia, en la medida en que brinda pautas de interpretación a los jueces, quienes no poseen facultad para discernir a su antojo el sentido de las normas, teniendo presente que las decisiones proferidas por las altas instancias tienen criterio auxiliar y no obligatorio.

Observa que el propósito del impugnante de integrar un principio rector, según el cual las decisiones jurisprudenciales sirvan de antecedente de obligatoria observancia para los jueces de inferior categoría, sí riñe con los postulados contemplados en la Constitución Política.

Finalmente, en lo relativo a la acusación contra los recursos ordinarios (reposición y apelación), afirma la representante del Ministerio de Justicia que no puede entenderse adicionado su régimen para permitir que de esta manera se haga respetar el ya desvirtuado principio del precedente judicial.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación ha presentado escrito mediante el cual solicita a la Corte declarar constitucionales las normas acusadas.

En primer término afirma, que dando aplicación a lo dispuesto por el artículo 31 de la Constitución Política, contra todas las sentencias –judiciales o administrativas– procede la doble instancia, es decir que la excepción es la única instancia y que la definición, procedencia, determinación y oportunidad para interponer los recursos legales corresponde al Legislador, quien debe, al expedir la reglamentación respectiva, acatar y respetar el principio de igualdad.

Observa que las normas atacadas no vulneran sino que, por el contrario, destacan y realizan el derecho al debido proceso consagrado en el artículo 29 **Ibídem**, toda vez que al establecer las reglas propias de los juicios, el legislador puede válidamente definir las etapas propias de cada proceso y los recursos que contra tales decisiones pueden interponerse.

Finalmente sostiene que, al contrario de lo que estima el demandante, la legislación procesal civil ha conservado el reparto funcional, según el cual los recursos ordinarios pretenden corregir los errores –**ius iudicando o in procedendo**–, y que a su turno el recurso extraordinario de casación tiene como objetivo primordial, unificar la jurisprudencia.

Razón por la cual, el Juez o Magistrado, al resolver cualquier recurso ordinario, puede o no compartir la jurisprudencia precedente, pues como fuente del Derecho, ésta se constituye en criterio auxiliar que jamás puede considerarse de obligatorio cumplimiento –salvo aquellas que se ocupan del control constitucional–, pues esto conllevaría al anquilosamiento del Derecho.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Inepta demanda por inexistencia de la proposición jurídica demandada. Imposibilidad de confrontar el contenido de una norma imaginaria con la Constitución. Inhibición de la Corte para fallar.

Los argumentos del actor se dirigen básicamente a atacar por inconstitucional el artículo 140 del Código de Procedimiento Civil, pero como ya se advirtió que en el Auto Admisorio de la demanda se rechazaron los cargos contra esta disposición, no entrará la Corte a examinarlos en esta oportunidad.

En cuanto a las otras normas objeto de acción pública, el actor se queja de una omisión legislativa, consistente en no haber previsto la ley una causal de nulidad derivada del desconocimiento del precedente judicial, –en desarrollo del principio de igualdad en la aplicación del Derecho por parte de los jueces–. Agrega que, como consecuencia de lo anterior, los recursos contra las providencias judiciales también deben proceder por la aludida causal.

Ahora bien, vale la pena recordar que las normas respecto de las cuales se admitió la demanda se limitan a establecer qué tipo de providencias pueden ser objeto de recursos, y en forma alguna prevén los motivos por los cuales se puede alegar la nulidad del proceso.

Así, pues, los preceptos en cuestión no pueden dar lugar a la interpretación que hace el demandante, simplemente porque las normas que determinan cuáles son los autos y sentencias que pueden ser recurridos no están destinadas a fijar una regla como la que echa de menos el actor.

Si bien la Corte ha aceptado la posibilidad de que un precepto sea inconstitucional por omisión, es necesario advertir que dicha posibilidad de contradicción entre la obra del legislador y la Carta Política, que no puede ser absoluta como motivo de inconstitucionalidad, si se presenta debe guardar relación directa con la materia tratada en el canon acusado. Por ello, no puede impugnarse una norma por no incluir aquello que no puede lógicamente contener.

En este orden de ideas, la Corte considera que en el presente caso hay ineptitud de la demanda por no existir la proposición jurídica que se acusa. Al respecto, se repite:

> "Para que la Corte Constitucional pueda establecer, con fuerza de verdad jurídica, la inexequibilidad que ante ella se solicita, es indispensable que la demanda recaiga sobre un texto real y no simplemente deducido por el actor o implícito.
>
> Es verdad que la Corte, al efectuar el cotejo de una norma con la Constitución puede introducir en ella distinciones, para declarar la exequibilidad condicionada, excluyendo del ordenamiento jurídico determinado alcance del precepto objeto de su fallo.
>
> Es decir, puede la Corte, en ejercicio de sus atribuciones, al analizar una norma que ante ella se demanda, o que debe revisar oficiosamente, diferenciar entre varios sentidos posibles del precepto admitiendo aquéllos que se avienen a la Constitución y desechando los que la contradicen.
>
> La misma función del control constitucional, para que sea efectiva, exige que la autoridad encargada de ejercerla pueda condicionar en casos excepcionales la decisión de

exequibilidad, cuando de la propia disposición enjuiciada pueden surgir efectos jurídicos diversos o equívocos, por lo cual se requiere que el juez de constitucionalidad defina hasta dónde llega el precepto en su ajuste a la Constitución, y dónde y por qué principia a quebrantarla.

Pero esa técnica de control difiere de aquella encaminada a establecer proposiciones inexistentes, que no han sido suministradas por el legislador, para pretender deducir la inconstitucionalidad de las mismas cuando del texto normativo no se desprenden. Esta es la circunstancia del caso en estudio, en el cual los demandantes piden que no se declare inexequible ninguna parte de la norma vigente sino una hipótesis arbitrariamente inferida de ella.

No resulta posible resolver sobre cada uno de los casos particulares hipotéticamente cobijados por un precepto legal, introduciendo comparaciones con otros casos igualmente particulares no previstos en él.

Para llegar a la declaración de inexequibilidad total o parcial de una disposición de la ley es menester definir si existe una oposición objetiva y verificable entre lo que dispone el precepto acusado y lo que manda la Constitución" (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-504 del 9 de noviembre de 1995. M.P.: Dr. José Gregorio Hernández Galindo)

En sentencia posterior, esta Corporación afirmó:

"La declaratoria de inexequibilidad total o parcial de una norma legal exige, como requisito *sine qua non,* determinar si realmente existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la norma acusada y el texto de la Constitución Política, ya que no resulta admisible que el juez constitucional deba resolver sobre su inexequibilidad, partiendo de proposiciones inexistentes no establecidas por el precepto legal demandado ni coincidentes con la intención legislativa" (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-504 del 8 de octubre de 1996. M. P.: Dr. Vladimiro Naranjo Mesa).

Al tenor de los criterios precedentes, esta Sala se declarará inhibida para resolver acerca de la constitucionalidad de preceptos no existentes.

DECISIÓN

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

RESUELVE

Declárase **INHIBIDA** para resolver sobre el fondo de la demanda instaurada.

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

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL, Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA, Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO, Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ, Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, Magistrado

FABIO MORON DIAZ, Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ, Magistrada (E)

VLADIMIRO NARANJO MESA, Magistrado

PABLO ENRIQUE LEAL RUIZ, Secretario General (E)

SENTENCIA C-333
mayo 12 de 1999

COMISION NACIONAL DE TELEVISION-Facultad interventora

La expresión acusada ha atribuido a la CNTV una facultad que se inscribe dentro de sus posibilidades constitucionales relativas a cumplir la política en televisión, pues la ley ha determinado la orientación de tal política, y ha establecido que se deben evitar los abusos del poder económico que podrían afectar el pluralismo informativo, mientras que corresponde a la CNTV la ejecución de dicha política, señalando en qué casos concretos procede calificar un evento como de interés para la comunidad, a fin de permitir su transmisión por todos los operadores. No hay entonces violación de la reserva de ley en la expresión acusada, ya que ésta establece una facultad de intervención compatible con la naturaleza de las funciones constitucionales de la CNTV.

LIBERTAD ECONOMICA-Restricción

En el presente caso, la ley puede estar limitando el ejercicio de una libertad económica, pero tal restricción encuentra perfectamente sustento en la Carta, ya que por medio de ella se pretende satisfacer una finalidad constitucional de enorme trascendencia, como es garantizar el pluralismo informativo y evitar la indebida injerencia de los poderes económicos en la difusión de la televisión en nuestro país. La medida es además adecuada para tal efecto, puesto que, para evitar que una programadora pueda imponer su perspectiva sobre un acontecimiento de interés para toda la comunidad, gracias a un derecho de exclusividad o una posición monopolista, la expresión acusada faculta a la CNTV a declarar el evento como de interés general y permitir su difusión por todos los operadores, en igualdad de condiciones, con lo cual se asegura, como bien lo señala la Vista Fiscal, una visión pluralista de un acontecimiento.

LIBERTAD ECONOMICA-Alcance

El concepto de libertad económica debe ser entendido, como la facultad que tienen las personas de realizar actividades de naturaleza económica, a fin de mantener o incrementar su patrimonio. Sin embargo, las actividades que conforman dicha libertad, están sujetas a las limitaciones impuestas por la prevalencia del interés general, por las competencias de intervención y regulación a cargo del Estado, y por los principios de razonabilidad y proporcionalidad que esta Corte ha establecido con el fin de garantizar la armonía en el ejercicio de los diferentes derechos.

COMISION NACIONAL DE TELEVISION-Herramientas para controlar los monopolios

En aras de un efectivo cumplimiento de la responsabilidad social que acompaña la actividad informativa, el Estado puede y debe intervenir cuando ello sea necesario dentro del proceso comunicativo social, –en los términos que evidentemente fije la Constitución y la ley–, para fomentar el pluralismo y asegurar el libre flujo de la información que una comunidad necesita para cumplir con sus expectativas respecto al acceso al conocimiento y al adecuado ejercicio del control político. Tales aspiraciones democráticas, deben ser garantizadas por la CNTV, en virtud de sus funciones constitucionales y legales, ya que pueden verse seriamente minimizadas e interferidas en casos de concentración económica indebida, por las empresas u operadores de los medios de comunicación, facilitando la ausencia de transparencia derivada de la manifestación de intereses económicos ajenos a tales necesidades sociales. Es necesario tener en cuenta que, "el tamaño y la profundidad de la democracia, en cierta medida resultan afectados por la libertad de acceso y el pluralismo que caracterice la televisión, y ellas, sin lugar a dudas, pueden resentirse cuando el medio se convierte en canal propagandístico de la mayoría política, o más grave aún, de los grupos económicos dominantes". En consecuencia el fin perseguido por el Legislador al conferir a la CNTV herramientas para controlar los monopolios y derechos de exclusividad respecto a eventos de interés general, y con ello el acceso de todos los medios a la transmisión de información relevante para la sociedad colombiana, es un objetivo claramente constitucional que fortalece el derecho a la información y su alcance social a través del pluralismo de los medios informativos.

LIBERTAD ECONOMICA Y EXPROPIACION-Restricción

La medida fijada por el Legislador, no es entonces desproporcionada, teniendo en cuenta, además, que el cargo del actor sobre la violación de derechos adquiridos carece de sustento pues se funda en una confusión entre la restricción a la libertad económica y la expropiación. En efecto, nótese que todo este razonamiento del actor reposa en la idea de que la CNTV va a autorizar arbitrariamente la difusión por todos los programadores de espectáculos artísticos, sobre los cuales una determinada empresa podía haber adquirido una exclusividad de transmisión. Sin embargo, la Corte entiende que ése no es el sentido de la expresión acusada, puesto que la norma señala expresamente que debe tratarse de eventos que tengan un interés para toda la comunidad, esto es, de acontecimientos frente a los cuales existe un interés legítimo y cierto de parte de la ciudadanía por conocer qué ha ocurrido, –hechos objetivos de trascendencia nacional–, caso en el cual resultaría desproporcionado, como se dijo, que una sola programadora presentara la única perspectiva de los hechos. Frente a ese tipo de acontecimientos, y en función de la protección del interés general y del pluralismo informativo, que prevalecen en principio sobre los derechos patrimoniales de los programadores (C.P. arts. 1°, 20 y 58), bien puede la ley restringir los alcances de los derechos de exclusividad de transmisión, por lo cual no podría ninguna programadora pretender la titularidad de ese derecho patrimonial, siempre y cuando la restricción se genere a par, respecto de circunstancias no amparadas por derechos adquiridos. No existe pues tampoco desconocimiento de tales derechos como lo afirma el demandante, por lo cual la Corte concluye que la facultad conferida por la expresión impugnada a la CNTV se ajusta a la Carta.

COMISION NACIONAL DE TELEVISION-Razonabilidad de las decisiones

Cuando la CNTV recurre a alguna de las atribuciones que en cabeza suya se han radicado por parte del legislador, es claro que, a riesgo de sacrificar los objetivos que se le han encomendado, no debe hacerlo de manera arbitraria sino en atención a los presupuestos definidos en las normas vigentes que guían su proceder y, por ende, en atención a las circunstancias fácticas debidamente comprobadas en cada uno de los eventos. La Corte considera que ese margen de apreciación que se le atribuye a la Comisión, no es contrario a la Constitución, porque deriva del cumplimiento de las funciones propias del organismo y del control que debe ejercer para cumplir con sus fines.

ACTO DISCRECIONAL-Control judicial

La actuación discrecional no escapa del control judicial dado que es posible solicitar la anulación del acto discrecional a la jurisdicción contenciosa administrativa, ya sea por falsa motivación o por desviación de poder, porque dentro del contenido de legalidad del acto administrativo en comento se encuentran tanto el motivo como la finalidad de la potestad.

Referencia: Expediente D- 2217

Norma acusada: Artículo 29 (parcial) de la Ley 182 de 1995.

Demandante: Jorge Arango Mejía.

Temas: Libertad económica, reserva legal y competencias regulatorias de la Comisión Nacional de Televisión.

Magistrado Ponente: Dr. ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Santa Fe de Bogotá, doce (12) de mayo de mil novecientos noventa y nueve (1999).

La Corte Constitucional de la República de Colombia, integrada por su Presidente Eduardo Cifuentes Muñoz, y por los Magistrados Antonio Barrera Carbonell, Alfredo Beltrán Sierra, Carlos Gaviria Díaz, Martha Victoria Sáchica Méndez, José Gregorio Hernández Galindo, Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa,

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

Ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Jorge Arango Mejía presenta demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 29 (parcial) de la Ley 182 de 1995, la cual fue radicada con el número D-2147. La demanda es admitida, se fija en lista para las intervenciones ciudadanas y se corre traslado al Procurador General para que rinda el concepto de rigor. Cumplidos, como están, los trámites previstos en la Constitución y en el Decreto No. 2067 de 1991, procede la Corte a decidir el asunto por medio de esta sentencia.

II. DEL TEXTO OBJETO DE REVISION

A continuación se transcribe el artículo acusado y se subrayan los apartes impugnados.

Ley 182 de 1995

"Por la cual se reglamenta el servicio de televisión, y se formulan políticas para su desarrollo, se democratiza el acceso a éste, se conforma la Comisión Nacional de Televisión, se promueven la industria y actividades de televisión, se establecen normas para contratación de los servicios, se reestructuran entidades del sector y se dictan otras disposiciones en materia de telecomunicaciones".

(...)

"Artículo 29. Libertad de Operaciones, Expresión y Difusión. El derecho de operar y explotar medios masivos de televisión debe ser autorizado por el Estado y depender de las posibilidades del espectro electromagnético, de las necesidades del servicio y de la prestación eficiente y competitiva del mismo. Otorgada la concesión, el operador o el concesionario de espacios de televisión hará uso de la misma, sin permisos o autorizaciones previas. En todo caso, el servicio estará sujeto a la intervención, dirección, vigilancia y control de la Comisión Nacional de Televisión.

Salvo lo dispuesto en la Constitución y la ley, es libre la expresión y difusión de los contenidos de la programación y de la publicidad en el servicio de televisión, los cuales no serán objeto de censura ni control previo. Sin embargo, los mismos podrán ser clasificados y regulados por parte de la Comisión Nacional de Televisión, con miras a promover su calidad, garantizar el cumplimiento de los fines y principios que rigen el servicio público de televisión, protegen a la familia, a los grupos vulnerables de la población, en especial los niños y jóvenes, para garantizar su desarrollo armónico e integral y fomentar la producción colombiana. ***En especial, la Comisión Nacional de Televisión, expedirá regulaciones tendientes a evitar las prácticas monopolísticas o de exclusividad con los derechos de transmisión de eventos de interés para la comunidad y podrá calificarlos como tales, con el fin de que puedan ser transmitidos por todos los operadores del servicio en igualdad de condiciones.***

La Comisión Nacional de Televisión reglamentará y velará por el establecimiento y difusión de franjas u horarios en los que deba transmitirse programación apta para niños o de carácter familiar.

Los operadores, concesionarios del servicio de televisión y contratistas de televisión regional darán cumplimiento a lo dispuesto en la ley sobre derechos de autor. Las autoridades protegerán y atenderán las peticiones o acciones judiciales que éstos les formulen cuando se transgredan o amenacen los mismos.

Parágrafo. Todos los canales nacionales, regionales, zonales y locales deberán anteponer a la transmisión de sus programas un aviso en donde se indique en forma escrita y oral la edad promedio apta para ver dicho programa, anunciando igualmente si contiene o no violencia y a su vez la existencia de escenas sexuales para público adulto, esto con el objetivo de brindar un mejor servicio a los televidentes en la orientación de la programación".

III. LA DEMANDA

El actor considera que las expresiones acusadas violan los artículos 58, 150 (numerales 2° y 21) y 333 de la Constitución. Según su criterio, el primer problema constitucional que plantea la norma es si la ley puede "facultar a la Comisión Nacional de Televisión para limitar el alcance de la libertad económica, o si, por el contrario, los límites a esa libertad económica solamente puede fijarlos el mismo legislador". El demandante, con base en referencias a la Sentencia T-425 de 1992 de esta Corte, considera que los límites a la libertad económica sólo pueden ser impuestos por el Congreso, sin que pueda encomendar esta facultad en ninguna otra autoridad u organismo. Por ello, según su parecer, no puede la ley "delegar en un organismo como la Comisión Nacional de Televisión la facultad de limitar la libertad económica". Ahora bien, agrega el actor, la norma acusada faculta a esa comisión a calificar como de "interés común" diversos eventos, lo cual permite que éstos "sean transmitidos por todos los operadores del servicio de televisión en igualdad de condiciones". De esa manera, según el actor, "la Comisión recorta la libertad económica" ya que "tales espectáculos demandan cuantiosas erogaciones", y si bien una parte "se financia con lo que pagan los espectadores que asisten; otra parte, generalmente la mayor, corresponde precisamente a lo que pagan quienes adquieren el derecho a la transmisión por la televisión, en algunos casos exclusivamente". El demandante concluye entonces al respecto:

"Obsérvese, además, que la comunidad no se confunde ni puede confundirse con el reducido número de personas que en un determinado momento tienen la capacidad económica y técnica para adquirir los derechos a transmitir un determinado evento por televisión. Por eso, no sería aceptable que, aduciendo la defensa del interés común, se facultara a un pequeño grupo (como es el formado por los concesionarios del servicio de la televisión), para transmitir libremente un espectáculo, con desconocimiento de los derechos de quien hubiera adquirido la exclusividad. Dicho en otros términos, la defensa de los intereses de la comunidad no puede confundirse con la defensa de los intereses de los empresarios que prestan el servicio de la televisión."

En segundo término, el actor plantea que la norma acusada contiene una atribución contraria a la libre competencia, consagrada por el inciso segundo del artículo 333 de la Carta. Según su criterio, la autorización conferida a la Comisión Nacional de Televisión para calificar como de "interés común" la presentación de diversos eventos y permitir que sean transmitidos por todos los operadores del servicio de televisión en igualdad de condiciones, afecta la libre competencia, que es una de las expresiones esenciales de la libertad económica, por cuanto vulnera los derechos de los operadores que adquieren la exclusividad en la presentación de un evento. El demandante argumenta entonces que los interesados en la transmisión por televisión de un espectáculo organizado y financiado por una persona pueden competir por adquirir el derecho correspondiente, de suerte que la "libre competencia entre ellos determinará cual ofrece las condiciones más favorables desde el punto de vista del organizador y, por lo mismo, titular original del derecho." Sin embargo, "cuando la Comisión Nacional de Televisión declara de interés común un evento y faculta a todos para transmitirlo, hace desaparecer la libre competencia, pues ésta no existe en relación con los bienes que a todos pertenecen." El actor concluye al respecto:

"Es evidente que la norma del inciso segundo del artículo 29 de la Ley 182, so pretexto de defender el interés común, autoriza a la CNTV para limitar la libertad económica y

eliminar la libre competencia. Piénsese en que lo que es un bien valioso (el derecho a la transmisión de un espectáculo), deja de serlo si se permite que todos disfruten de él. Desaparece, igualmente, la competencia pues ésta no existe en torno a lo que carece de valor.

Es claro que con medidas como la contemplada en la norma legal que se analiza, no se tutela un derecho fundamental. El derecho a la información se satisface por otros medios. Pero no existe un derecho fundamental a transmitir por TV un determinado espectáculo.

Por el contrario: en ejercicio de la libertad económica y de su propia iniciativa, cualquier persona puede organizar un espectáculo y decidir a quién cederá los derechos para su transmisión. Por adquirir ese derecho, competirán libremente los interesados."

Finalmente, el demandante considera que la norma impugnada afecta la propiedad y los derechos adquiridos, puesto que "quien organiza y financia la presentación de un espectáculo público, tiene un derecho adquirido, que es el derecho a transmitirlo por televisión y a cobrar la entrada a quienes asistan a él". Según su parecer, este derecho "ha sido adquirido con arreglo a las leyes civiles, y está protegido por la Constitución", por lo cual debe ser respetado por el Estado. Por ende, argumenta el actor, en la medida en que la disposición acusada faculta a la Comisión Nacional de Televisión a declarar que un evento es de interés común y, como consecuencia de ello, permitir a todos su transmisión, en la práctica desconoce el "derecho del organizador o de la persona que lo haya adquirido de éste" ya que este derecho "desaparece, pierde su valor, como resultado de la declaración de la Comisión". Esta acción de la Comisión, concluye el demandante, equivale a una expropiación que es inconstitucional, pues no se somete a los procedimientos que regulan la expropiación, ni indemniza previamente al titular del derecho expropiado.

IV. INTERVENCION DE AUTORIDADES

4.1. Intervención de la Comisión Nacional de Televisión

El ciudadano Alvaro Pava Camelo, en representación de la Comisión Nacional de Televisión, interviene para defender la norma acusada. Según su criterio, con fundamento en el artículo 75 de la Carta, es claro que la Comisión Nacional de Televisión es la entidad autónoma nacional "a quien corresponde en representación del Estado la titularidad y reserva del servicio público de televisión, desarrollar y ejecutar los planes y programas del Estado en relación con ese servicio público, regular el servicio e intervenir, gestionar y controlar el uso del espectro electromagnético utilizado para su prestación con el fin de garantizar el pluralismo informativo, la competencia y la eficiencia en la prestación del servicio, y evitar las prácticas monopolísticas en su operación y explotación". Por ello, agrega el ciudadano, es claro que cuando esta Comisión interviene en la televisión "para garantizar el pluralismo informativo, la competencia, y evitar las prácticas monopolísticas", en manera alguna "limita el alcance de la libertad económica, ni es contraria a la libre competencia, ni mucho menos desconoce el derecho a la propiedad, ya que lo único que busca con la misma es un beneficio para la comunidad." El ciudadano concluye entonces que la disposición impugnada, al facultar a la Comisión para calificar como de interés para la comunidad un evento, "no está limitando la libertad económica de los operadores del servicio, al contrario, lo que busca es que haya una libre competencia económica, ya que el evento, por ser de interés para la comunidad debe ser transmitido en igualdad de condiciones, sin desmedro de alguno de ellos." Además, según su parecer, esta

facultad es propia de la Comisión, pues "no se puede pretender que el legislador mediante una ley establezca cuáles eventos son de interés para la comunidad, ya que, como quedó establecido anteriormente, el servicio público de televisión está regulado por esta Entidad, con base en la autonomía establecida en los artículos 75, 76 y 77 de la Constitución."

De otro lado, el ciudadano agrega que la televisión es un servicio público, por lo cual, el interés público prevalece sobre el privado. Según su criterio, es entonces razonable que la ley faculte a la Comisión para que, en nombre del Estado, califique ciertos eventos como de interés para la comunidad, por ejemplo por ser una información general que debe ser conocida por todo el país, a fin de que el evento sea emitido por todos los operadores del servicio en igualdad de condiciones, pues de otra forma se estaría obstruyendo el acceso "a este servicio público, que como bien es sabido es el medio de comunicación de mayor penetración en el mundo contemporáneo". El actor concluye entonces que si bien es cierto que la libertad económica puede ser restringida única y exclusivamente por el Congreso, igualmente es cierto que "éste debe establecer los mecanismos para evitar y controlar los abusos que personas o empresas hagan de su posición dominante, y uno de ellos es precisamente el establecido en la norma objeto de demanda."

El interviniente considera también que el actor yerra cuando afirma que la intervención de la Comisión Nacional de Televisión en estos casos se hace "con el fin de que se beneficien los operadores del servicio al transmitirlo", ya que lo que se busca realmente "es que la comunidad se beneficie de él." Según su parecer:

"No se puede pretender que los eventos a los que se refiere la norma demandada sean 'espectáculos' como se afirma en la demanda, ya que éstos deben obedecer a un contenido de interés para la comunidad. Como ejemplo tenemos lo establecido en la Ley 387 de 1997 en donde se estableció que el Gobierno Nacional, diseñará el plan Nacional para la Atención Integral de la Población Desplazada con el fin, entre otros, de 'diseñar y adoptar medidas sociales, económicas, jurídicas, políticas y de seguridad orientadas a la prevención y superación de las causas del desplazamiento forzado' (artículo 9° y 10, numeral 2°), y dentro de este Plan le corresponde a la Comisión Nacional de Televisión, junto con otras entidades gubernamentales adelantar programas relacionados con el tema, que no serían posibles si no tiene acceso a la televisión pública, para declarar de interés para la comunidad eventos relacionados con los desplazados, para que sean conocidos por todo el país, ya sean producidos por los particulares o por entidades gubernamentales."

Finalmente, el ciudadano considera que el cargo sobre expropiación carece de sustento por cuanto el único efecto de la calificación de la Comisión de un evento "es que sea transmitido por todos los operadores del servicio en igualdad de condiciones, a efectos de evitar las prácticas monopolísticas o de exclusividad, pero en momento alguno el Estado lo expropia para su beneficio, la única beneficiada es la comunidad".

4.2. Intervención del Ministerio de Relaciones Exteriores

La ciudadana Gloria Lizeth Pulgarín Ayala interviene en el proceso para defender la constitucionalidad de la expresión impugnada. Según su parecer, el actor exagera la reserva legal en materia de libertad económica, pues si bien corresponde en principio al Congreso delimitarla, "éste puede facultar –incluso por vía implícita– a otros entes para que desarrollen

temas de libertad económica". La interviniente cita entonces en su apoyo amplios apartes de la Sentencia C-398 de 1995 de esta Corte, y concluye que bien podía la norma acusada conferir a la Comisión Nacional de Televisión la facultad de intervenir, en nombre del Estado, en este servicio público.

De otro lado, la ciudadana agrega que en la televisión prevalece el "interés público sobre el privado", por lo cual, si la Comisión Nacional de Televisión califica un evento como de interés público, "es claro que se tiene en mira el cumplimiento de los fines sociales del Estado, al cual representa", por cuanto el legislador le atribuyó esa facultad para desarrollar el 76 de la Carta. Según su criterio, esta facultad pretende "evitar las prácticas monopolísticas o de exclusividad con los derechos de transmisión de eventos de interés para la comunidad", por lo cual estimula "la competencia, la cual no necesariamente se promueve dejando todo en manos del mercado como pretende el demandante –o de lo contrario ninguna norma sobre promoción de la competencia y prácticas comerciales restrictivas tendría sentido, empezando por la ley Sherman de Estados Unidos o el Tratado de Roma–, sino que por el contrario se requiere la intervención estatal para que esa promoción sea adecuada." La ciudadana agrega entonces que "ningún derecho es absoluto" y que las normas constitucionales deben interpretarse armónicamente, por lo cual "no puede hacerse un llamado a la victoria de los intereses particulares para enervar la constitucionalidad que debe reconocerse al aparte cuestionado del artículo 29 de la Ley 182 de 1995, en contra de la prevalencia del interés general, la cual es característica del Estado Colombiano". Además, según su parecer, en la medida en que el precepto cuestionado beneficia a las mayorías, "también está dando cumplimiento al principio democrático que pregona la Constitución."

Por último, la interviniente considera que el cargo sobre expropiación expresa más un temor infundado del demandante que una verdadera acusación contra la norma impugnada, ya que la Comisión Nacional de Televisión expide la reglamentación del caso, con el fin de garantizar los fines propios de ese servicio público y proteger a la familia y a los grupos vulnerables. Estas regulaciones "tienen que corresponder con la finalidad social del Estado y coincidir con el respeto por la propiedad privada, pero atendiendo el interés público o social que impregna la concepción de aquella en nuestra Constitución (art. 58 C.P.)."

V. DEL CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

En su concepto de rigor, el Procurador General de la Nación, Jaime Bernal Cuéllar, solicita a la Corte que declare la constitucionalidad de la expresión acusada. El Ministerio Público comienza por analizar, con fundamento en las Sentencias C-497 de 1995 y C-711 de 1996, las finalidades constitucionales de la televisión, y concluye que su manejo "por parte del Estado debe tener en cuenta los valores representativos del sistema democrático participativo, el cual constituye el marco jurídico político dentro del cual han de desarrollarse tanto las instituciones pública como las privadas. Entre estos valores se encuentra, en primer lugar, el pluralismo ideológico y político, el cual aparece consagrado como principio fundamental de la Carta." Por ello, en opinión de la Vista Fiscal, la intervención estatal en este campo debe "tener en cuenta el carácter pluricultural y pluriétnico de nuestra nacionalidad." El Procurador considera entonces que la norma acusada protege el pluralismo y el derecho a la información de los ciudadanos ya que permite que los eventos de interés para la comunidad puedan ser transmitidos por todos los operadores del servicio en igualdad de condiciones, con lo cual salvaguarda el

derecho fundamental de todos los ciudadanos "para obtener distintas versiones de un acontecimiento que por su naturaleza concierne a los miembros de esa comunidad, la cual en razón de su heterogénea conformación, para ser adecuadamente informada, debe contar con esas distintas versiones." El Ministerio Público concluye entonces al respecto:

"No sólo es el pluralismo como valor principal de una democracia el que es protegido mediante esa medida legal de amplitud informativa, ya que con dicha medida se tutela igualmente el derecho fundamental de toda persona a recibir información veraz e imparcial, derecho que en el caso de la transmisión de eventos de interés para la comunidad, seguramente tendría menguada realización si los elementos de juicio acerca de dichos eventos fueran suministrados de manera excluyente y unilateral por un sólo operador del servicio de la televisión.

Contrario a lo planteado por el demandante, antes de ir en contravía del derecho a la libertad económica, la disposición acusada propicia, como expresamente en ella se dice, el ejercicio de esa libertad. El otorgamiento exclusivo para la transmisión de eventos como los señalados, a un determinado operador de la televisión, contribuiría a la práctica de actividades monopolísticas, las cuales en razón de su naturaleza excluyente bloquearían el acceso a la opinión pública de los demás operadores que no tuviesen el privilegio de ser seleccionados.

A lo anterior pueden agregarse la circunstancia agravante de afectar un derecho que constituye uno de los pilares de la organización democrática como es el derecho a la igualdad, pues colocaría en circunstancias de inferioridad a todos aquéllos operadores que presentando condiciones técnicas iguales, sin embargo serían excluidos de la posibilidad de transmitir acontecimientos respecto de cuyo conocimiento existe un interés general."

De otro lado, el Procurador precisa que si bien al Legislador le compete determinar la política a seguir en materia de televisión, lo cierto es que a la Comisión Nacional de Televisión le corresponde la dirección de esa política. Esto implica, según su criterio, que la norma acusada señaló una facultad que es propia de la órbita de las funciones de la Comisión, lo cual no significa, sin embargo, que esa atribución sea puramente discrecional, "puesto que ella debe desarrollarse acorde con las regulaciones constitucionales y los lineamientos trazados por el legislador en el diseño de la política de prestación del servicio de televisión."

La Vista Fiscal considera que la disposición impugnada no desconoce tampoco el derecho a la libre competencia, "en tanto que precisamente ella fue concebida para evitar prácticas monopolísticas o de exclusividad con los derechos de transmisión de los eventos de interés para la comunidad". Según su criterio, "si bien no pueden desconocerse los aspectos económicos que intervienen en todo programa televisivo a cargo de los particulares", en los casos de eventos de interés para la comunidad, "no resulta procedente que las reglas del mercado les sean aplicables." El Ministerio Público concluye entonces al respecto:

"Identificar esos eventos con los factores que conforman el mercado a fin de pensarlos en la perspectiva de la libertad económica o de la libertad de competencia, constituye en nuestro entender una distorsión de la naturaleza intrínseca de tales eventos, en tanto se desconocen los valores democráticos y pluralistas que en ellos están implícitos. Es más, ello significaría un retroceso a la concepción primitiva del liberalismo clásico, de acuerdo con

la cual la sociedad civil se confundía con el mundo del mercado y la libertad política era reducida a la libertad económica.

En el marco del Estado Social de Derecho, así como en el de la democracia plural y participativa, la sociedad civil es la resultante de diversas lógicas de comportamiento social, de las cuales la económica, la del mercado es apenas una de ellas y, en consecuencia, no puede convertirse en la determinante de políticas reguladora de servicios públicos con la proyección social, como es la que principalmente le corresponde a la televisión colombiana."

Finalmente, según el Procurador, la norma acusada no desconoce derechos adquiridos ya que "no puede perderse de vista que la prestación del servicio de televisión se enmarca dentro de la noción de servicio público, y que a pesar de que el Estado no lo preste en forma directa, pues la gestión del mismo la ha cedido a los particulares, a través de contratos de concesión, éste no pierde la titularidad pública sobre el servicio." Por ello, agrega la Vista Fiscal, en estos servicios se permite "un mayor grado de intervención legislativa, la cual debe apuntar al cumplimiento de los fines previstos para todos los servicios públicos y en especial a los señalados por el Constituyente específicamente para la televisión." En tales condiciones, concluye el Ministerio Público, "en los contratos que celebren los operadores privados en relación con la transmisión de eventos, en los que se pacte la cláusula de exclusividad, siempre ha de condicionarse su ejecución a la posible calificación que del evento pueda hacer la CNTV como de 'interés para la comunidad'".

VII. FUNDAMENTO JURIDICO

Competencia

1. Conforme al artículo 241 ordinal 4° de la Constitución, la Corte es competente para conocer de la constitucionalidad del artículo 29 (parcial) de la Ley 182 de 1995, ya que se trata de una demanda de inconstitucionalidad en contra de una norma que hace parte de una ley de la República.

Los asuntos bajo revisión

2. La norma acusada faculta a la Comisión Nacional de Televisión (de ahora en adelante CNTV) para que califique ciertos eventos como "de interés para la comunidad", caso en el cual podrán "ser transmitidos por todos los operadores del servicio en igualdad de condiciones." El actor considera que esa competencia desconoce la reserva legal en materia de libertad económica, ya que sólo el Congreso puede limitar ese derecho, sin que pueda delegar esa posibilidad en una entidad como la CNTV. Además, según su parecer, esa facultad, que se efectúa en favor del interés estrecho de los operadores, afecta la libertad económica ya que anula la competencia entre los operadores para obtener la exclusividad para transmitir ciertos espectáculos, que al ser declarados de interés para la comunidad, pueden ser transmitidos por cualquier operador. Para el actor, esta disposición autoriza entonces una suerte de expropiación sin indemnización previa, pues la decisión de la CNTV hace perder toda significación económica al derecho exclusivo a transmitir un evento, el cual pertenece originariamente al organizador del espectáculo.

Los intervinientes y la Vista Fiscal, por su parte, consideran que la disposición acusada se ajusta a la Carta, por cuanto la televisión es un servicio público y la Constitución atribuye a una entidad autónoma, como la CNTV, la intervención estatal y la regulación de ese servicio. Por ello, bien podía la ley conferir a la CNTV la facultad de declarar ciertos eventos de interés general, a fin de permitir su difusión por todos los operadores, pues de esa manera evita prácticas monopólicas en el espectro electromagnético y amplia el pluralismo informativo, con lo cual protege el derecho a la información de los colombianos. Según estas interpretaciones, no existe violación a la reserva legal, pues se trata de una facultad interventora propia de la CNTV. Y tampoco se desconoce la libertad económica ni se establece una expropiación sin indemnización, por cuanto la televisión es un servicio público, que si bien puede ser prestado por los particulares, su titularidad originaria corresponde al Estado.

Como vemos, la Corte deberá determinar si la facultad concedida por la norma acusada a la CNTV desconoce la reserva legal en materia de libertad económica, afecta inconstitucionalmente la libre competencia o desconoce derechos adquiridos, para lo cual esta Corporación comenzará por recordar brevemente el reparto de competencias entre la ley y la CNTV en el servicio público de televisión.

Libertad económica, reserva legal y facultades interventoras de la CNTV

3. Según el artículo 77 de la Constitución, a la ley corresponde determinar la política estatal en materia de televisión mientras que su ejecución y dirección concreta corresponde a la CNTV. Por ello, la Corte ha reconocido, en sentencias anteriores, las amplias facultades que tiene la CNTV en este campo, al ser el organismo estatal encargado de desarrollar la política general de televisión fijada en la ley[1]. Ha dicho entonces esta Corporación:

"La determinación de una política, entendida ésta como la producción "...de orientaciones o directrices que rigen la actuación de una persona o entidad en un asunto o campo determinado", implica su concepción y diseño en términos generales; su ejecución, en cambio, implica ".llevar a la práctica, realizar" (Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, 1992), definir y adelantar acciones concretas de acuerdo con la política preestablecida; son pues funciones que en el caso que se analiza se complementan, que si bien tienen origen en actores diferentes, la primera está a cargo del legislador y la segunda le corresponde cumplirla al ente rector de la televisión, requieren la una de la otra para la realización del objetivo último: la definición y realización de una política de Estado en lo relacionado con el servicio público de televisión, ajena a las interferencias del gobierno de turno y de los grandes grupos económicos. Esto explica que el Constituyente haya querido garantizar que esos organismos actuaran autónomamente, esto es con independencia el uno respecto del otro.

No obstante, ello no quiere decir que uno y otra no tengan límites a sus actuaciones; el primero, el legislador, deberá diseñar la política del servicio público de la televisión en el marco de las limitaciones que emanan de las normas constitucionales y de la misma ley si es el caso; la segunda, la CNTV deberá, como lo dijo la Corte, intervenir en el manejo y gestión del espectro electromagnético en los términos que le señale la ley.[2]"

---

[1] Ver, entre otras, las Sentencias C-564 de 1995 y C-350 de 1997.
[2] Sentencia C-350 de 1997. Magistrado Ponente Dr. Fabio Morón Díaz.

4. Ahora bien, en el presente caso, la ley establece una política general, que es proteger el derecho de información frente a eventuales afectaciones que podrían derivar de las prácticas monopolistas o de los derechos exclusivos de ciertas programadoras. Esa política encuentra amplio sustento en la Constitución, no sólo porque en general, corresponde al Estado evitar los abusos de posición dominante (CP art. 333) sino que, además, en el campo televisivo, es aún mayor la importancia de controlar esas prácticas, a fin de asegurar el pluralismo informativo, que es una de las condiciones necesarias para proteger el derecho a informarse de las personas (CP art. 20). A su vez, una democracia sólo puede funcionar de manera adecuada si los ciudadanos tienen la posibilidad de acceder a la información y de contrastar distintas visiones de los sucesos, que sean de interés general. Por ende, como la televisión es un medio informativo de enorme incidencia social, tal y como esta Corte lo ha reconocido en anteriores oportunidades, es natural que un Estado democrático y pluralista intente mantener ese medio, libre de las influencias de los grupos económicos que puedan provocar informaciones sesgadas[3]. Esto explica entonces que la Constitución haya atribuido la dirección de la política estatal para la televisión a un organismo autónomo, sujeto a un régimen legal propio. Ha dicho al respecto esta Corte que:

"La autonomía de la Comisión Nacional de Televisión no es, pues, un simple rasgo fisonómico de una entidad descentralizada. En dicha autonomía se cifra un verdadero derecho social a que la televisión no sea controlada por ningún grupo político o económico y, por el contrario, se conserve siempre como un bien social, de modo que su inmenso poder sea el instrumento, sustrato y soporte de las libertades públicas, la democracia, el pluralismo y las culturas.[4]"

5. Conforme a lo anterior, la Corte concluye que la expresión acusada ha atribuido a la CNTV una facultad que se inscribe dentro de sus posibilidades constitucionales relativas a cumplir la política en televisión, pues la ley ha determinado la orientación de tal política, y ha establecido que se deben evitar los abusos del poder económico que podrían afectar el pluralismo informativo, mientras que corresponde a la CNTV la ejecución de dicha política, señalando en qué casos concretos procede calificar un evento como de interés para la comunidad, a fin de permitir su transmisión por todos los operadores. No hay entonces violación de la reserva de ley en la expresión acusada, ya que ésta establece una facultad de intervención compatible con la naturaleza de las funciones constitucionales de la CNTV (CP arts 76 y 77).

Reconocimiento constitucional de la libertad económica y posibilidades de restricción

6. Ahora bien, podría argumentarse, como lo hace el actor, que incluso si se concluye que la expresión acusada no desconoce la reserva de ley, de todos modos ella es inconstitucional, por cuanto vulnera la libertad económica. Sin embargo, esa objeción no tiene sustento, ya que, en anteriores oportunidades, esta Corte ha precisado que la posibilidad que tiene la ley de restringir la libertad económica es amplia, por cuanto la Carta establece la dirección general de la economía a cargo del Estado (CP art. 334). Ha dicho al respecto esta Corporación:

"Las libertades económicas y el resto de libertades civiles y políticas no están sometidas a una misma regulación constitucional. La Constitución confiere un mayor valor a los

---

[3] Ver, entre otras, las Sentencias C-497 de 1995, C-711 de 1996 y C-350 de 1997.
[4] Corte Constitucional. Sentencia C-497 de 1995, Magistrado Ponente Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

derechos y libertades de la persona que a los derechos y libertades de contenido puramente patrimonial, ya que expresamente establece el dirigismo económico, es decir, consagra un mercado de bienes y servicios pero bajo la dirección del Estado, mientras que proscribe todo dirigismo en materia política, ética o intelectual, por lo cual se puede decir que estatuye una libre circulación de las ideas. Por eso es lícito concluir que, en términos generales, las libertades de la persona y los derechos de participación ocupan en la Constitución colombiana una posición preferente con respecto a las libertades puramente económicas.

(...)

Por eso, el juez constitucional debe actuar de manera prudente al analizar la legitimidad constitucional de una determinada regulación de las libertades económicas, por cuanto la Constitución consagra la dirección de la economía por el Estado. El juez constitucional deberá entonces respetar en general las razones de conveniencia invocadas por los órganos de representación política. La Corte considera que en esta materia se impone el llamado criterio de la inconstitucionalidad manifiesta, por lo cual, sólo si de manera directa la norma vulnera derechos fundamentales, o viola claros mandatos constitucionales, o incurre en regulaciones manifiestamente irrazonables o desproporcionadas, deberá el juez declarar la inconstitucionalidad de la norma. Es decir, si la ley que regula la actividad de sociedades de contenido patrimonial no vulnera claramente la carta fundamental o establece regulaciones manifiestamente irrazonables debe ser considerada constitucional, por cuanto hay cláusulas generales que autorizan la intervención estatal en la economía.[5] *"*

7. Así las cosas, en el presente caso, la ley puede estar limitando el ejercicio de una libertad económica, pero tal restricción encuentra perfectamente sustento en la Carta, ya que, como se vio, por medio de ella se pretende satisfacer una finalidad constitucional de enorme trascendencia, como es garantizar el pluralismo informativo y evitar la indebida injerencia de los poderes económicos en la difusión de la televisión en nuestro país. La medida es además adecuada para tal efecto, puesto que, para evitar que una programadora pueda imponer su perspectiva sobre un acontecimiento de interés para toda la comunidad, gracias a un derecho de exclusividad o una posición monopolista, la expresión acusada faculta a la CNTV a declarar el evento como de interés general y permitir su difusión por todos los operadores, en igualdad de condiciones, con lo cual se asegura, como bien lo señala la Vista Fiscal, una visión pluralista de un acontecimiento.

La proporcionalidad de la medida, la diferencia entre expropiación y restricción a la libertad económica, y la no vulneración de derechos adquiridos

8. La expresión impugnada no desconoce entonces la reserva de ley y constituye un instrumento adecuado para alcanzar una finalidad constitucional importante. Sin embargo, siguiendo el argumento del actor, podría considerarse que esa facultad de la CNTV es de todos modos inconstitucional por cuanto es desproporcionada, e incluso llega a permitir la expropiación de un derecho de exclusividad, que ya había ingresado al patrimonio de una determinada programadora, con lo cual vulnera derechos adquiridos. Entra la Corte a examinar esa objeción.

---

[5] Sentencia C-265 de 1994. Magistrado Ponente Dr. Alejandro Martínez Caballero. Fundamento Jurídico No 5.

9. La Corte comienza por destacar que la norma impugnada restringe una libertad económica para asegurar el pluralismo en la televisión y proteger así el derecho a la información de los ciudadanos. Es pues una tensión entre las libertades patrimoniales y el derecho fundamental a la información, que la ley la resuelve en favor del pluralismo informativo, perspectiva que se ajusta a los valores y principios constitucionales, debido no sólo al carácter fundamental del derecho a la información sino a la importancia del pluralismo en la democracia. Por ello, esta Corte ya había señalado con claridad que "ante la colisión de un derecho fundamental como la libertad de expresión o el derecho a informar, con un derecho pecuniario como el que se deriva de la propiedad de los derechos de transmisión de un determinado espectáculo, prevalecen, desde luego los primeros en tanto derechos fundamentales"[6]. Y es que, desde sus primeras decisiones, esta Corporación ha insistido en que "la libertad de expresión ocupa una posición preferente como medio de formación de la opinión pública"[7], por lo cual es natural que tienda a prevalecer sobre derechos patrimoniales que buscan proteger intereses económicos individuales.

10. Para precisar el alcance de las consideraciones anteriores, es claro que el concepto de libertad económica debe ser entendido, como la facultad que tienen las personas de realizar actividades de naturaleza económica, a fin de mantener o incrementar su patrimonio. Sin embargo, las actividades que conforman dicha libertad, están sujetas a las limitaciones impuestas por la prevalencia del interés general (artículo 1 C.P.), por las competencias de intervención y regulación a cargo del Estado (artículo 333, 334 y 335 de la C.P.), y por los principios de razonabilidad y proporcionalidad que esta Corte ha establecido con el fin de garantizar la armonía en el ejercicio de los diferentes derechos.

Por ende, si bien la libertad de empresa, la libre competencia y la libre iniciativa privada encuentran amparo constitucional, la Carta no se circunscribe a asegurarlas "de manera absoluta, sino que pretende igualmente otorgar al Estado y a la comunidad, mecanismos para prevenir abusos y garantizar la equidad en las relaciones económicas. Por ello, la búsqueda de transparencia, la solidaridad, la interacción de los diferentes agentes y unidades económicas dentro de esquemas que promuevan la prosperidad general, la limitación en el ejercicio del poder monopolístico y del abuso de la posición dominante en el mercado, entre otros, son elementos que permiten limitar la libertad económica y de empresa"[8] y son potestades que no pueden ser ajenas al servicio público de televisión en los términos prescritos en la norma demandada, en virtud de su impacto social y trascendencia natural del mencionado servicio.

Así mismo, debe tenerse en cuenta que uno de los objetivos constitucionales más importantes, es precisamente el de "mantener y profundizar un equilibrio entre los derechos a la propiedad privada y la libertad económica, de una parte, y, de la otra, garantizar la función social de la propiedad y la intervención del Estado en la economía."[9] Es por ello que el Legislador tiene la potestad de intervenir y regular la libertad económica y de contratación en asuntos patrimoniales, al igual que imponer atribuciones en estas materias a los organismos competentes, como es el caso de la CNTV, fijando diversas políticas, siempre y cuando ellas

---

[6] Corte Constitucional. Sentencia T-368 de 1998, Magistrado Ponente Dr. Fabio Morón Díaz.
[7] Corte Constitucional. Sentencia T-403 de 1992, Magistrado Ponente Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.
[8] Corte Constitucional. Sentencia C-624 de 1998. Magistrado Ponente Dr. Alejandro Martínez Caballero.
[9] Asamblea Nacional Constituyente. Informe - Ponencia Comisión Quinta. Ponente, Guillermo Perry Rubio.

tiendan de manera razonable a hacer operantes los principios rectores de la actividad económica y social del Estado y a velar por los principios constitucionales fundamentales[10].

En el caso de la televisión, que es un servicio público regulado por las disposiciones de los artículos 76, 77, 365 y 369 de la C.P., el legislador ordinario tiene competencia para establecer el régimen jurídico al cual estará sometido, "y para regular lo relativo a los derechos y deberes de los usuarios del mismo, el régimen para su protección y sus formas de participación en la gestión y fiscalización de las empresas estatales que presten el servicio".[11] Igualmente es claro que la intervención estatal en el espectro electromagnético utilizado para los servicios de televisión y la ejecución de las políticas, está a cargo de "un organismo de derecho público con personería jurídica, autonomía administrativa, patrimonial y técnica, sujeto a un régimen legal propio, el cual desarrollará y ejecutará los planes y programas del Estado en el servicio correspondiente. Tales planes y programas debe ser señalados por el legislador, en cuanto a éste se le ha confiado por el artículo 77 de la Constitución la determinación de la política en la materia"[12]. Por consiguiente, "nada impide, a la luz de la Constitución, que el Estado contemple requisitos para recibir, manejar, difundir, distribuir o transmitir informaciones, ni que establezca restricciones o limitaciones por razón del imperio del orden jurídico, para hacer efectivos los derechos de las demás personas –tales como la honra, el buen nombre o la intimidad– o con el objeto de preservar el interés colectivo."[13] Por ende, es legítimo que el legislador, al definir en la ley una política tendiente a garantizar el acceso de los diferentes operadores de televisión en igualdad de condiciones a los eventos de interés para la colectividad y evitar los monopolios, asegure la ejecución de tal política a través del organismo competente para ello, como es la CNTV, quien según los cambios y necesidades sociales en materia de televisión, –en cada caso concreto y orientado al cumplimiento y búsqueda de las expectativas sociales– , es quien puede en la práctica, asegurar la realización de los objetivos y derroteros fijados por el legislador.

Ahora bien, el demandante considera que tales atribuciones de la CNTV atentan contra la libre competencia económica y contra la propiedad privada, y demás derechos adquiridos. Para hacer un claro análisis de tales cargos, resulta indispensable recordar que para establecer la legitimidad de las restricciones en materia constitucional respecto de libertades económicas la Corte debe evaluar, entre otras cosas, "(i) si la limitación, –o prohibición–, persigue una finalidad que no se encuentre prohibida por el ordenamiento constitucional; (ii) si la restricción propuesta es potencialmente adecuada para cumplir el fin propuesto, y (iii) si hay proporcionalidad en esa relación, esto es, que la restricción no sea manifiestamente innecesaria o claramente desproporcionada"[14], con el fin de establecer los alcances de la norma demandada y sus implicaciones constitucionales.

11. Así las cosas y en relación con a la *finalidad* buscada por el Legislador al dotar a la CNTV de herramientas para evitar las prácticas monopolísticas o de exclusividad con los derechos de transmisión de eventos de interés para la comunidad, deben precisarse inicialmente algunos aspectos relacionados con los objetivos constitucionales en materia de televisión.

---

[10] Corte Constitucional. Sentencia C-624 de 1998. Magistrado Ponente Dr. . Alejandro Martínez Caballero.
[11] Corte Constitucional. Sentencia C-350 de 1997. Magistrado Ponente Dr. Fabio Morón Díaz.
[12] Corte Constitucional. Sentencia C-564 de 1995.
[13] Sentencia C-073 de 1996. Magistrado Ponente Dr. José Gregorio Hernández Galindo.
[14] Corte Constitucional. Sentencia C-624 de 1998. Magistrado Ponente Dr. Alejandro Martínez Caballero.

En efecto, no puede desconocerse que en una sociedad contemporánea, la libertad de expresión, el derecho a informar y el derecho a ser informado, al actuar de manera paralela y estructural, no sólo permiten el continuo intercambio de ideas y conocimientos desde diferentes perspectivas sociales entre los miembros de una comunidad, –a través de los medios tecnológicos diseñados para tal fin–, sino que consolidan la democracia y el pluralismo, al garantizar la confrontación de las diferentes corrientes de pensamiento sociales y políticas, permitir la discusión pública y generar las bases para la existencia de ciudadanos informados, críticos y activos frente a los valores, necesidades y conceptos culturales del medio en el que se desenvuelven. Informar, en éste sentido, implica la elaboración de un juicio, mediante el cual se transmite el conocimiento respecto a determinada situación o hecho. Por ende, es precisamente constitucional pretender un servicio público de televisión que mediante controles claros y definidos cuente con un proceso comunicativo de calidad, que además, respete y garantice la manifestación de diferentes perspectivas sociales y ponga de presente las necesidades y cambios de una comunidad, sin prohijar una sola forma, –por demás limitada–, de concebir la información o los acontecimientos. En éste sentido, uno de los objetivos será evitar que un solo grupo financiero o de comunicación concentre la información de manera tal que resulte supeditada a los intereses particulares y así se favorezcan los intereses de un solo conglomerado y omitan los elementos que puedan llagar a perjudicarlo[15], en detrimento de la objetividad de los hechos y su comunicación. Por consiguiente, el receptor, quien es en últimas a quien va dirigida la información, tiene derecho a recibirla de manera veraz e imparcial y a conocer objetiva y equilibradamente la actualidad, tanto de los hechos y los sucesos que dan origen a la información, como de las opiniones y comentarios que ella promueve, circunstancia que pone de presente la importante función social que cumplen los medios de comunicación, como canalizadores, receptores, transmisores[16] y en últimas, consolidadores de la opinión pública de una sociedad.

Por todo lo anterior, no cabe duda, que en aras de un efectivo cumplimiento de la responsabilidad social que acompaña la actividad informativa, el Estado puede y debe intervenir cuando ello sea necesario dentro del proceso comunicativo social, –en los términos que evidentemente fije la Constitución y la ley–, para fomentar el pluralismo y asegurar el libre flujo de la información que una comunidad necesita para cumplir con sus expectativas respecto al acceso al conocimiento y al adecuado ejercicio del control político. Tales aspiraciones democráticas, deben ser garantizadas por la CNTV, en virtud de sus funciones constitucionales y legales, ya que pueden verse seriamente minimizadas e interferidas en casos de concentración económica indebida, por las empresas u operadores de los medios de comunicación, facilitando la ausencia de transparencia derivada de la manifestación de intereses económicos ajenos a tales necesidades sociales.

Por ende, tal y como lo ha señalado ésta Corporación en otras oportunidades, es necesario tener en cuenta que, "el tamaño y la profundidad de la democracia, en cierta medida resultan afectados por la libertad de acceso y el pluralismo que caracterice la televisión, y ellas, sin lugar a dudas, pueden resentirse cuando el medio se convierte en canal propagandístico de la mayoría política, o más grave aún, de los grupos económicos dominantes".[17] En consecuencia

---

[15] Ver fallo del Comité de Etica sobre el manejo de medios en el caso de un poderoso grupo económico, julio de 1990. Círculo de Periodistas de Bogotá. C.P.B.

[16] Corte Constitucional. Ver Sentencias: T-512 de 1992 Magistrado Ponente Dr. José Gregorio Hernández Galindo; T-032 de 1995. Magistrado Ponente Dr. José Gregorio Hernández Galindo; C-488 de 1993 Magistrado Ponente Dr. Vladimiro Naranjo Mesa.

[17] Corte Constitucional. Sentencia C-497 de 1995. Magistrado Ponente Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

el fin perseguido por el Legislador al conferir a la CNTV herramientas para controlar los monopolios y derechos de exclusividad respecto a eventos de interés general, y con ello el acceso de todos los medios a la transmisión de información relevante para la sociedad colombiana, es un objetivo claramente constitucional que fortalece el derecho a la información y su alcance social a través del pluralismo de los medios informativos.

12. Ahora bien, ¿Es adecuado el límite impuesto a la libertad económica, para cumplir el fin propuesto y enunciado en el punto anterior? La Corte considera que la respuesta debe ser afirmativa, a pesar de las objeciones del demandante sobre la materia. Al respecto, y contrario a las precisiones del líbelo, la Corte estima que, partiendo de un argumento *ad absurdum*, hay una pregunta que pone de presente la idoneidad del límite propuesto y de la consagración de las herramientas otorgadas por la norma demandada a la CNTV. En efecto ¿Qué pasaría si un solo operador del servicio, o unos pocos, debido a su gran capacidad económica pudieran adquirir la totalidad de los derechos de transmisión y exclusividad sobre eventos cuya significancia social resulte trascendental para la comunidad, impidiendo con ello el acceso de los demás operadores del servicio a ellos? La respuesta no puede ser otra: Tal potestad lesionaría claramente el anhelado pluralismo en materia de televisión que tan arduamente buscó la Constitución, porque impondría a los ciudadanos en materia de televisión una sola visión del mundo y un claro monopolio en lo concerniente a tales derechos, poniendo en peligro, igualmente, la libertad de competencia, que se vería supeditada al arbitrio de los poderosos, en detrimento de los demás intereses sociales claramente superiores a los criterios eminentemente económicos.

En consecuencia, resulta palmario que el límite impuesto a la libertad económica por parte del Legislador, ejecutable a través de la CNTV, permite cumplir el objetivo de evitar los monopolios y exclusividades, en favor del pluralismo informativo.

13. Sin embargo, es en este punto en donde resulta perentorio preguntarse si las atribuciones impuestas por la ley a la CNTV para evitar el monopolio y asegurar el acceso de todos los operadores al cubrimiento de eventos de interés, resultan proporcionales y razonables en relación con las restricciones y derechos alegados por el demandante, en especial respecto a sus acusaciones relativas al derecho a la propiedad y la expropiación.

Al respecto, es importante precisar que la atribución que el legislador confiere en cuanto a la ejecución de políticas a la CNTV, es la de expedir *hacia el futuro*, regulaciones en estas materias que garanticen los objetivos constitucionales antes descritos y que determinen los eventos de interés para la comunidad a los que deben acceder todos los operadores en casos concretos. Si bien, –como se dijo–, tales competencias restringen la libertad económica en los términos señalados con anterioridad, es claro que los fines buscados no son los de favorecer a un grupo reducido de operadores como lo pretende el demandante, sino por el contrario, garantizar el acceso de la comunidad a visiones pluralistas y universales de los contenidos informativos. Es por ello que sin duda alguna resulta favorecida fundamentalmente la colectividad en su calidad de receptora por excelencia, y a la postre todos los operadores, ya que se protege su igualdad en el acceso a ciertos eventos fundamentales para la sociedad.

Igualmente, la Corte debe hacer un énfasis sobre la expresión *regulará*, de la norma demandada en lo que respecta a las atribuciones de la CNTV, en el sentido de señalar que muchas de las indicaciones que considera contrarias a la Constitución el demandante respecto de los

derechos a la propiedad, responden a expectativas futuras y negativas relacionadas con eventuales actuaciones inequitativas, perturbadoras e injustas por parte de la CNTV que pueden derivarse en su sentir de la norma, y que no pueden considerarse puntualmente definidas en ella. Al respecto es claro que, si bien la potestad conferida a la CNTV de regular derechos de transmisión sobre eventos de interés a la comunidad es abierta, en el sentido en que es ella quien debe definir aquellos eventos que sean de interés social, ello no quiere decir que ésta atribución le permita vulnerar derechos adquiridos, debidamente protegidos por la Constitución y la legislación en general. En efecto, es claro que el término "interés de la comunidad", muy similar a la expresión "interés general", es un término jurídico indeterminado. Sin embargo, ello no implica que por ésta razón se deba ejercer un control absoluto de la discrecionalidad de la entidad por parte del juez constitucional, con fundamento en atribuciones aparentemente desproporcionadas e indirectas, o que el juez pueda sustituir enteramente la apreciación discrecional de la Administración[18] en materias que además son necesariamente de la competencia de la CNTV por expresa disposición constitucional. Tampoco implica que la CNTV pueda declarar a su bien tener cualquier evento como de interés de la comunidad, –como en el caso de los espectáculos, que es lo que preocupa al actor–, mediante la imposición de regulaciones arbitrarias y lesivas que desconozcan derechos constitucionales y restrinjan indebidamente la actividad comercial propia de los operadores de televisión. No. Lo que la ley pretende es fijar unas herramientas que dentro de un ámbito medianamente singularizado, –el del "interés de la comunidad"–, permita concretar los objetivos que pretende la política señalada en la Ley 182 de 1995, aunque la determinación de los eventos resulte imprecisa por el momento, teniendo en cuenta que no puede ser de otro modo[19] para el legislador. Por consiguiente, es claro que la CNTV en virtud de su competencia, deberá necesariamente definir tales eventos de una manera *general, impersonal y previa* y limitarse de forma cierta y precisa a aquellos, que de manera objetiva, sean manifiestamente relevantes para la comunidad y para la generación de una opinión pública plural. Por lo tanto, con fundamento en tales precisiones, podrá efectivamente *hacia el futuro* definir los eventos de interés para la comunidad y las limitaciones que en la transmisión y derechos se generen sobre ellos.

Ahora bien, en todo caso, el término "igualdad de condiciones" definido por la legislación, no implica en modo alguno irrespeto por los derechos patrimoniales, gratuidad en el acceso de los demás operadores a la información, o desconocimiento del derecho a la propiedad, sino que fija un objetivo en la regulación de la televisión que facilite en términos *razonables* el acceso de todos los operadores a eventos de interés para la comunidad. Por consiguiente, podrá la CNTV definir criterios, fijar estándares, valores pecuniarios, condiciones específicas o alternativas propias de su competencia, en las que se ejecuten los objetivos pretendidos por el Legislador para permitir de manera racional el acceso de todos los operadores a los derechos de transmisión o exclusividad en los casos de interés para la comunidad, sin desconocer los derechos adquiridos, los patrimoniales o los de autor en cada caso concreto. El fundamento es evitar así mismo condiciones exorbitantes fijadas entre operadores, que impidan el acceso de todos, a éste tipo de informaciones. Por lo tanto, no es posible predicar de la norma demandada en sí misma considerada, consagra potestades expropiatorias. Así mismo, las regulaciones de la CNTV tampoco podrán vulnerar derechos debidamente constituidos y protegidos por la legis-

---

[18] Eduardo García Enterría. Democracia, Jueces y Control de la Administración. Editorial Civitas. Tercera Edición.
[19] Eduardo García Enterría. Democracia, Jueces y Control de la Administración. Editorial Civitas. Tercera Edición.

lación partiendo de una supuesta autorización de la norma demandada, teniendo en cuenta, –como se ha dicho hasta el momento–, que tal disposición sólo presenta la política y los objetivos a regular por la CNTV, sin hacer alusión a posibilidad alguna de vulneración de derechos adquiridos. Ahora bien, es claro que una vez expedido el reglamento por parte de la CNTV es factible que algunas expectativas patrimoniales se vean restringidas *hacia el futuro*, por las razones previamente señaladas y respecto a situaciones concretas de interés para la colectividad. En éstos casos sin embargo, no podrán ser vulnerados los derechos adquiridos con arreglo de las leyes de manera alguna, por su expresa protección constitucional (art. 58 C.P.) y el control de las determinaciones de la CNTV en éstas materias, deberá ajustarse a las necesidades de la comunidad y a las disposiciones legales correspondientes, en cada caso concreto.

14. Por todo lo anterior, la medida fijada por el Legislador, no es entonces desproporcionada, teniendo en cuenta, además, que el cargo del actor sobre la violación de derechos adquiridos carece de sustento pues se funda en una confusión entre la restricción a la libertad económica y la expropiación. En efecto, nótese que todo este razonamiento del actor reposa en la idea de que la CNTV va a autorizar arbitrariamente la difusión por todos los programadores de espectáculos artísticos, sobre los cuales una determinada empresa podía haber adquirido una exclusividad de transmisión. Sin embargo, la Corte entiende que ése no es el sentido de la expresión acusada, puesto que la norma señala expresamente que debe tratarse de eventos que tengan un interés para toda la comunidad, esto es, de acontecimientos frente a los cuales existe un interés legítimo y cierto de parte de la ciudadanía por conocer qué ha ocurrido, –hechos objetivos de trascendencia nacional–, caso en el cual resultaría desproporcionado, como se dijo, que una sola programadora presentara la única perspectiva de los hechos. Frente a ese tipo de acontecimientos, y en función de la protección del interés general y del pluralismo informativo, que prevalecen en principio sobre los derechos patrimoniales de los programadores (C.P. arts. 1°, 20 y 58), bien puede la ley restringir los alcances de los derechos de exclusividad de transmisión, por lo cual no podría ninguna programadora pretender la titularidad de ese derecho patrimonial, siempre y cuando la restricción se genere a par, respecto de circunstancias no amparadas por derechos adquiridos. No existe pues tampoco desconocimiento de tales derechos como lo afirma el demandante, por lo cual la Corte concluye que la facultad conferida por la expresión impugnada a la CNTV se ajusta a la Carta.

Razonabilidad de las decisiones de la CNTV

15. Ahora bien, cuando la CNTV recurre a alguna de las atribuciones que en cabeza suya se han radicado por parte del legislador, es claro que, a riesgo de sacrificar los objetivos que se le han encomendado, no debe hacerlo de manera arbitraria sino en atención a los presupuestos definidos en las normas vigentes que guían su proceder y, por ende, en atención a las circunstancias fácticas debidamente comprobadas en cada uno de los eventos. La Corte considera que ese margen de apreciación que se le atribuye a la Comisión, no es contrario a la Constitución, porque como se apuntó, deriva del cumplimiento de las funciones propias del organismo y del control que debe ejercer para cumplir con sus fines, teniendo como norte, las pautas generales fijadas por la Ley 182 de 1995, lo cual no significa que el organismo llamado a desempeñarlas traspase el horizonte delimitado por la normatividad a la que ha de ceñirse, de manera tal que pueda llegar con eficacia, a las circunstancias concretas para verificar en los eventos específicos, si se satisfacen o no los objetivos buscados, las circunstancias particu-

lares y los presupuestos normativos. Pretender que se determinen absolutamente todas las implicaciones o alcances que puede tener el interés general respecto a la utilización del espectro electromagnético o encontrar una consagración detallada en las normas no constituye más que una ilusión, –como se dijo–, y por ello resulta apropiada y conveniente la potestad conferida por la Legislación a la Comisión en materia de regulación. Así, fines constitucionales como los que pretende la norma demandada, quedarían desprovistos de eficacia si el organismo de control correspondiente no ejecutara las políticas que se pretenden, tal y como las ha diseñado el legislador. Así, las normas demandadas no sólo se adaptan a la Constitución, sino que, además, contribuyen a garantizar su eficacia, ya que como se ha manifestado hasta el momento, de la existencia de organismos y mecanismos aptos se puede lograr un efectivo desarrollo de objetivos sociales. Al lado de la iniciativa privada y la libertad de empresa, existe una función social que implica obligaciones.

Con todo, como es obvio, la Corte precisa que la declaración de exequibilidad de la facultad consagrada por la ley no impide que algunas actuaciones de la CNTV, en ejercicio de esa competencia, puedan ser consideradas arbitrarias. En efecto, es obvio que, como en otros eventos, esa facultad, que tiene un contenido discrecional, debe ser ejercida de conformidad al artículo 36 del Código Contencioso Administrativo, según el cual, "en la medida en que el contenido de una decisión, de carácter general o particular, sea discrecional, debe ser adecuada a los fines de la norma que la autoriza y proporcional a los hechos que le sirven de causa."

Por ello, y tal y como esta Corte lo ha señalado en anteriores casos, la actuación discrecional no escapa del control judicial dado que es posible solicitar la anulación del acto discrecional a la jurisdicción contenciosa administrativa, ya sea por falsa motivación o por desviación de poder, porque dentro del contenido de legalidad del acto administrativo en comento se encuentran tanto el motivo como la finalidad de la potestad.[20]

VIII. DECISION

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

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLE la expresión acusada del artículo 29 de la Ley 182 de 1995, la cual literalmente dice: "En especial, la Comisión Nacional de Televisión, expedirá regulaciones tendientes a evitar las prácticas monopolísticas o de exclusividad con los derechos de transmisión de eventos de interés para la comunidad y podrá calificarlos como tales, con el fin de que puedan ser transmitidos por todos los operadores del servicio en igualdad de condiciones", en el entendido de que la CNTV en virtud de su competencia, deberá necesariamente definir los eventos de interés para la comunidad de una manera *general, impersonal y previa* y limitarse de forma cierta y precisa a aquellos, que de manera objetiva, sean manifiestamente relevantes para la comunidad y para la generación de una opinión pública plural.

---

[20] Ver entre otras, las Sentencias C-031/95 y C-318/95. Fundamento Jurídico No. 8.

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

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL, Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA, Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ, Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO, Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, Magistrado

FABIO MORON DIAZ, Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA, Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ, Magistrada (E.)

PABLO ENRIQUE LEAL RUIZ, Secretario General (E.)

SENTENCIA C-334
mayo 12 de 1999

RESOLUCION INHIBITORIA EN PENAL

El inciso segundo demandado señala los requisitos así: a) que quien insista lo haga en su condición de denunciante o querellante, o sea la víctima del hecho punible, tal como lo dijo la Sentencia C-520 de 1997; b) que se realice ante el funcionario que profirió la resolución inhibitoria; y, c) que hayan aparecido nuevas pruebas que desvirtúen los motivos para haber proferido la resolución inhibitoria. Se observa, pues, que una es la actividad que desplegará el funcionario competente frente a una insistencia de apertura de instrucción, asunto que no está contemplado en el inciso demandado, y, otra, es la actividad que sí regula el inciso acusado, en relación con el interesado en la apertura de la instrucción. En conclusión, además de que el inciso demandado no viola la Constitución como se vio, se atenderá a lo dispuesto en la Sentencia C-520 de 1997, por existir ya una sentencia de la Corte sobre todo el artículo 328 del Código de Procedimiento Penal, que declaró exequible toda la disposición.

Referencia: Expediente D-2277

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 328, inciso segundo, del Código de Procedimiento Penal.

Demandante: Jorge Luis Pabón Apicella.

Magistrado Ponente: Dr. ALFREDO BELTRAN SIERRA.

Sentencia aprobada en Santafé de Bogotá, Distrito Capital, según consta en acta número veinticinco (25), a los doce (12) días del mes de mayo de mil novecientos noventa y nueve (1999).

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Jorge Luis Pabón Apicella, con base en los artículos 40, numeral 6, y 241, numeral 5, de la Constitución Política, demandó la inconstitucionalidad del inciso segundo del artículo 328 del Código de Procedimiento Penal.

Por auto del quince (15) de diciembre de mil novecientos noventa y ocho (1998), el magistrado sustanciador, al examinar la Sentencia C-520 de 1997, consideró que se estaba ante una

cosa juzgada relativa, en relación con la norma parcialmente acusada, y, en consecuencia, admitió la demanda y ordenó la fijación en lista correspondiente. Así mismo, dispuso dar traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera su concepto, y comunicó la iniciación del asunto al señor Presidente del Congreso de la República, con el objeto de que, si lo estimaba oportuno, conceptuara sobre la constitucionalidad de la norma demandada.

A. Norma acusada

El siguiente es el texto de la norma demandada, con la advertencia de que se subraya lo acusado.

DECRETO NUMERO 2700 DE 1991

(Noviembre 30)

"Por el cual se expiden las normas de procedimiento penal"

(...)

Artículo 328. Revocación de la resolución inhibitoria. La resolución inhibitoria podrá ser revocada de oficio o a petición del denunciante o querellante, aunque se encuentre ejecutoriada.

El denunciante o querellante podrá insistir en la apertura de la instrucción, solamente ante el funcionario que profirió la resolución inhibitoria, siempre que aparezcan nuevas pruebas que desvirtúen los fundamentos que sirvieron de base para proferirla.

B. La demanda

El actor considera que el inciso segundo demandado significa que el funcionario competente puede revocar la resolución inhibitoria, sin estar obligado a motivar el acto. Esta falta de motivación vulnera los artículos 13, 29, 228, 229, 4°. y 241 de la Constitución.

Señala que es presupuesto de aplicabilidad de los proveídos judiciales, el que la parte resolutiva tenga un soporte previo en la parte considerativa o motiva. Asunto que se predica con especial razón en los procesos penales.

Comprueba su argumento, las numerosas sentencias de la Corte en las que se examina que para el cumplimiento del debido proceso y de los fines que consagra la Constitución, se dé aplicación a la obligación de motivar las decisiones judiciales. Estima que el alcance de la parte resolutiva va hasta lo debidamente fundamentado o motivado, y no más allá. Así se dosifican los alcances de la cosa juzgada y el poder de decisión del juez.

En consecuencia, la insistencia de la apertura de la instrucción por parte del querellante o del denunciante, no puede depender únicamente de que aparezcan nuevas pruebas, puesto que si la decisión inhibitoria no presenta motivación proporcional, adecuada y transparente, se quebrantan las normas constitucionales por él señaladas.

C. Intervenciones

El doctor Filipo Ernesto Burgos Guzmán intervino en nombre del Ministerio de Justicia y del Derecho. Solicitó declarar ajustada a la Constitución la norma demandada. Expuso así sus razones:

En primer lugar, comparte la decisión de la Corte de admitir esta demandada, a pesar de la existencia de la Sentencia C-520 de 1997, pues, en tal oportunidad, la Corporación declaró la constitucionalidad de la norma en forma condicional, es decir, únicamente por el aspecto analizado en la demanda que la originó.

En relación con lo ahora acusado, el interviniente considera que el examen de constitucionalidad debe hacerse en cuanto a lo dispuesto en el artículo inmediatamente anterior al demandado, pues en el artículo 327 del Código de Procedimiento Penal, es en donde se encuentra establecido cuándo procede la resolución inhibitoria. Allí se señala que es una decisión de fondo que, por expresa disposición legal (art. 328 del Código de Procedimiento Penal), no hace tránsito de cosa juzgada, a pesar de encontrarse ejecutoriada la decisión.

En consecuencia, es posible que de existir prueba sobreviniente o alguna circunstancia adicional, se pueda abrir nuevamente la investigación. Es claro, además, que la adopción de una resolución inhibitoria es necesariamente motivada.

Finalmente, observa que la norma demandada no sólo no viola las normas constitucionales señaladas por el actor, sino que, por el contrario, el artículo es de índole garantista dentro de un Estado social de derecho, por lo que una declaración de inconstitucionalidad sí generaría un grave perjuicio para la colectividad.

D. Concepto de la Procuraduría General de la Nación

En concepto Nro. 1742, del 15 de febrero de 1999, el señor Procurador solicitó a la Corte declarar constitucional el inciso demandado.

Comparte la decisión de la Corte de admitir esta demanda, a pesar de existir la Sentencia C-520 de 1997, pues, tal decisión, en esa oportunidad, se circunscribió a los aspectos allí examinados.

En relación con el objeto ahora bajo estudio, el Procurador considera que contrario a lo que asegura el demandante, en relación con la parte demandada, la apertura de la instrucción no es un acto arbitrario. La norma acusada establece la posibilidad de que la instrucción de una causa penal se abra nuevamente, aún después de la ejecutoria de la resolución inhibitoria, si se produce la aparición de nuevas pruebas, tendientes a desvirtuar los fundamentos que dieron origen a la resolución, pero, de ninguna manera, es una decisión carente de motivación.

En consecuencia, solicita declarar exequible la norma demandada.

II.- CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Primera. Competencia

La Corte es competente para decidir sobre la constitucionalidad de la norma parcialmente acusada, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 5, de la Constitución Política.

Segundo. Aclaración previa. Cosa juzgada

El magistrado encargado de esta ponencia admitió la presente demanda, a pesar de existir un pronunciamiento anterior por parte de esta Corporación, sobre la norma, en sus dos incisos,

en la Sentencia C-520 de 1997. El examen de constitucionalidad se refirió a quiénes son las personas que legalmente pueden pedir la revocatoria de la resolución inhibitoria. Allí se dijo que la norma no se puede interpretar en el sentido de que sólo se otorgue al denunciante o querellante la posibilidad de solicitar tal revocatoria y, en consecuencia, insistir en la apertura de la instrucción, excluyendo a la víctima del hecho punible. La Corte estimó que la norma demandada es constitucional, siempre que se entienda que, en ningún caso, la misma deja por fuera a la víctima del delito. Es decir, que si la revocación de la resolución inhibitoria la puede pedir la persona que denuncia el hecho punible sin ser la víctima, con igual, o hasta con mayor razón, ésta última puede también hacerlo. Por ello, la parte resolutiva de esta sentencia decidió los alcances de la constitucionalidad de la norma, así:

Declarar EXEQUIBLE el artículo 328 del Decreto 2700 de 1991, "Por el cual se expiden las normas de procedimiento penal", bajo el entendido de que la revocación de la resolución inhibitoria la puede igualmente solicitar la víctima del hecho punible.

A pesar de haber sido admitida inicialmente esta demanda, como se dijo, bajo el entendido de que se estaba ante una cosa juzgada circunscrita a lo examinado en la Sentencia C-520 de 1997, al ahora estudiar detenidamente el alcance de la parte resolutiva de tal fallo, se observa que en la decisión allí adoptada, la Corte se refirió a toda la disposición y así declaró la exequibilidad. En consecuencia, realmente se está frente a una cosa juzgada material. No obstante lo anterior, la Corte hará un breve análisis de los cargos que expuso el demandante.

En la demanda bajo estudio, las razones del actor se circunscriben a afirmar que el inciso segundo del artículo 328 permite que existan actos administrativos carentes de motivación, lo que, en su concepto viola la Constitución, especialmente, en los artículos 13, 29, 228, 229, 4°. y 241.

En consecuencia, en primer lugar, habrá de analizar si la norma acusada ampara esta clase de decisiones o no. Para tal efecto, una forma clara de determinarlo consiste en transcribir lo que dice el artículo, subrayando el inciso segundo, que es el que considera el demandante que permite lo por él afirmado. Dice el artículo:

"Artículo 328. Revocación de la resolución inhibitoria. La resolución inhibitoria podrá ser revocada de oficio o a petición del denunciante o querellante, aunque se encuentre ejecutoriada.

"El denunciante o querellante podrá insistir en la apertura de la instrucción, solamente ante el funcionario que profirió la resolución inhibitoria, siempre que aparezcan nuevas pruebas que desvirtúen los fundamentos que sirvieron de base para proferirla."

Leído en forma detenida el contenido de esta norma, no se ve por qué el demandante considera que el funcionario competente, una vez se reúnan los elementos para insistir en la apertura de la instrucción, tomará una decisión carente de fundamento.

Es más, el demandante está confundiendo dos actividades distintas: una, la forma como el funcionario competente, a través del acto procesal correspondiente, resuelve la insistencia de apertura presentada por el denunciante o querellante, o por la víctima del hecho punible (Sentencia C-520/97), y, otra, los requisitos que establece el inciso acusado, para que sea procedente insistir en la apertura de la instrucción.

En efecto, el inciso segundo demandado señala los requisitos así: a) que quien insista lo haga en su condición de denunciante o querellante, o sea la víctima del hecho punible, tal como lo dijo la Sentencia C-520 de 1997; b) que se realice ante el funcionario que profirió la resolución inhibitoria; y, c) que hayan aparecido nuevas pruebas que desvirtúen los motivos para haber proferido la resolución inhibitoria.

Se observa, pues, que una es la actividad que desplegará el funcionario competente frente a una insistencia de apertura de instrucción, asunto que no está contemplado en el inciso demandado, y, otra, es la actividad que sí regula el inciso acusado, en relación con el interesado en la apertura de la instrucción.

En conclusión, además de que el inciso demandado no viola la Constitución como se vio, se atenderá a lo dispuesto en la Sentencia C-520 de 1997, por existir ya una sentencia de la Corte sobre todo el artículo 328 del Código de Procedimiento Penal, que declaró exequible toda la disposición.

III. DECISION

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

RESUELVE:

Estarse a lo resuelto en la Sentencia C-520 de 1997, en relación con el inciso segundo del artículo 328 del Código de Procedimiento Penal.

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

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL, Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA, Magistrado
-con aclaración de voto-

CARLOS GAVIRIA DIAZ, Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO, Magistrado
-con aclaración de voto-

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ, Magistrada (E)

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, Magistrado

FABIO MORON DIAZ, Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA, Magistrado

PABLO ENRIQUE LEAL RUIZ, Secretario General (E)

ACLARACION DE VOTO A LA SENTENCIA C-334/99
mayo 12 de 1999

COSA JUZGADA-Inexistencia (Aclaración de voto)

Mal puede predicarse la existencia de cosa juzgada material y absoluta sobre el inciso segundo del artículo 328 del Código de Procedimiento Penal, pues esa cosa juzgada quedó limitada por la propia decisión de la Corte Constitucional en la Sentencia C-520 de 1997 al asunto que fue objeto de debate, no sólo por lo expresado en la parte motiva del fallo en mención, sino, también, por cuanto en la parte resolutiva se declaró la exequibilidad de esa norma de manera restringida y "bajo el entendido de que la revocación de la resolución inhibitoria la puede igualmente solicitar la víctima del hecho punible", lo que es por completo diferente al asunto planteado ahora por el actor.

Los suscritos magistrados, con el respeto acostumbrado por la decisión adoptada por la Corte en la Sentencia C-334 de 1999, aclaramos nuestro voto por las razones que a continuación se expresan:

1. La Corte Constitucional, en Sentencia C-520 de 15 de octubre de 1997 declaró "exequible el artículo 328 del Decreto 2700 de 1991, 'por el cual se expiden las normas de procedimiento penal', bajo el entendido de que la revocación de la resolución inhibitoria la puede igualmente solicitar la víctima del hecho punible", por cuanto para entonces la norma citada fue demandada porque, en opinión del actor, presuntamente quebrantaba los artículos 1°, 2°, 5° y 13 de la Carta Política, en razón de que, a su juicio sólo le otorgaba al denunciante y no a la víctima o a quien pudiere constituirse en parte civil dentro del proceso penal, el derecho a solicitar la revocatoria de la resolución inhibitoria y el de insistir en la apertura de la instrucción.

2. La Corte Constitucional, en consecuencia, sólo limitó el análisis sobre la constitucionalidad de la norma acusada a los cargos concretos que entonces se formularon contra ella y concluyó que el artículo 328 del Código de Procedimiento Penal "es constitucional, siempre que se entienda que, en ningún caso, la misma (norma) excluye a la víctima del delito", ya que "si la revocación de la resolución inhibitoria la puede pedir la persona que denuncia el hecho punible sin ser víctima, *a fortiori* ésta última podrá elevar análoga petición". (Folio 12 Sentencia C-520-97, expediente D-1629).

3. Esa situación no es la misma de ahora, por cuanto en el expediente D-2277 se demandó como inexequible el inciso segundo del artículo 328 del Código de Procedimiento Penal bajo la consideración del actor de que resultan vulnerados los artículos 13, 29, 228 y 229, de la Cons-

titución Política, ya que, según su criterio, la insistencia en la apertura de la instrucción penal no puede limitarse al denunciante o querellante para la hipótesis en que "aparezcan nuevas pruebas que desvirtuen los fundamentos que sirvieron de base" para proferir resolución inhibitoria.

4. Como fácilmente se advierte, los cargos que ahora se formulan para impetrar que se declare la inexequibilidad del inciso segundo del artículo 328 del Código de Procedimiento Penal, son diametralmente distintos a aquellos a los cuales se refiere la Sentencia C-520 de 1997 proferida en el expediente D-1629, y no fueron entonces objeto de ningún análisis por la Corte Constitucional al expedir la Sentencia acabada de mencionar.

5. Ello significa, que mal puede predicarse la existencia de cosa juzgada material y absoluta sobre el inciso segundo del artículo 328 del Código de Procedimiento Penal, pues esa cosa juzgada quedó limitada por la propia decisión de la Corte Constitucional en la Sentencia C-520 de 1997 al asunto que fue objeto de debate, no sólo por lo expresado en la parte motiva del fallo en mención, sino, también, por cuanto en la parte resolutiva se declaró la exequibilidad de esa norma de manera restringida y "bajo el entendido de que la revocación de la resolución inhibitoria la puede igualmente solicitar la víctima del hecho punible", lo que es por completo diferente al asunto planteado ahora por el actor.

6. Por ello, la demanda con la cual se inició este proceso fue inicialmente aceptada bajo la consideración de la existencia de cosa juzgada relativa, punto éste en el que coincidió en su concepto el Procurador General de la Nación y que, además, se encuentra acorde con la jurisprudencia de esta Corporación contenida entre otras en Sentencia C-397 de 7 de septiembre de 1995, en la cual se expresó en relación con la cosa juzgada constitucional que "la Corte ha estimado –y lo ratifica ahora– que ese principio, de rango superior, debe preservarse en forma estricta, razón suficiente para que la Corporación haya de abstenerse de proferir nuevas decisiones sobre asuntos ya dilucidados en procesos anteriores e, inclusive, se vea precisada a rechazar de plano las demandas referentes a disposiciones cobijadas por fallos que han hecho tránsito a cosa juzgada constitucional.

"Por eso, resulta esencial que se observen las pautas trazadas en numerosas sentencias mediante las cuales se hace valer la regla de la cosa juzgada, negando toda ocasión de nuevas controversias sobre normas declaradas exequibles cuando la propia Corporación, en el texto de la correspondiente providencia, no ha delimitado los alcances de la misma, circunscribiéndola a ciertos aspectos objeto de su análisis. En este último evento, del todo excepcional, a partir de la providencia en que la Corte define lo que fue objeto de decisión y lo que todavía no lo ha sido, caben nuevas acciones públicas sobre lo no resuelto". (Magistrado ponente, doctor José Gregorio Hernández Galindo).

7. No obstante lo anterior, como las razones aducidas en la ponencia inicial para declarar la exequibilidad de la norma acusada fueron incorporadas al texto de la Sentencia C-334 de 1999, no salvamos nuestro voto sino que, respetuosamente, lo aclaramos.

Fecha *ut supra*

ALFREDO BELTRAN SIERRA

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

SENTENCIA C-335
mayo 12 de 1999

CONSTITUCION POLITICA-Retrospectividad/**NACIONALIDAD**-Recuperación con arreglo a la ley

Si bien la Constitución de 1991 le otorga a sus disposiciones efectos retrospectivos en relación con aquellos sucesos en tránsito de ejecución al momento de su entrada en vigencia, el mismo ordenamiento rechaza el desconocimiento o la modificación de las situaciones jurídicas consolidadas bajo el imperio de la Constitución centenaria de 1886. Así las cosas, quienes bajo el anterior régimen constitucional perdieron la nacionalidad colombiana por la concurrencia de dos condiciones: obtener carta de naturalización en país extranjero y fijar domicilio en el exterior, no la recuperan automáticamente como equivocadamente lo supone el impugnante. La circunstancia de que la actual Constitución haya reconocido el derecho a la doble nacionalidad, no implica per se *la modificación de hechos jurídicos que se concretaron y agotaron con anterioridad a su vigencia. La recuperación o reivindicación de la nacionalidad aparece como un derecho del individuo al cual se accede con arreglo a la ley. Así, el colombiano que al amparo de la Constitución de 1886 perdió la nacionalidad y aquél que bajo el nuevo orden constitucional renunció a ella, pueden recobrarla mediante la observancia de los requisitos que establezca la ley, sin que dicha intermediación legal pueda considerarse como un obstáculo para el ejercicio de los derechos derivados de la nacionalidad.*

NACIONALIDAD-Recuperación como derecho de libre disposición

Debe concebirse la recuperación de la nacionalidad como un derecho de libre disposición en favor del sujeto que la haya perdido, sin que sea necesario reparar en la causa que la motivó la cual, además, depende de lo previsto en la legislación interna de cada país. Resulta válido que el artículo 25 de la Ley 43 de 1993 haya señalado los requisitos para recuperar la nacionalidad colombiana los cuales se reducen, para los colombianos de origen que la perdieron como consecuencia de la aplicación del artículo 9° de la Constitución anterior y para quienes renunciaron a ella, a la simple manifestación del deseo de recuperarla, expresando su voluntad de respetar y acatar la Constitución Política y las leyes de la República.

Referencia: Expediente D-2236

C-335/99

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 25 de la Ley 43 de 1993, "Por medio de la cual se establecen las normas relativas a la adquisición, renuncia, pérdida y recuperación de la nacionalidad colombiana; se desarrolla el numeral 7° del artículo 40 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones".

Actor: Jorge Luis Pabón Apicella,

Magistrado Ponente: Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA

Santafé de Bogotá, D.C., doce (12) de mayo de mil novecientos noventa y nueve (1999).

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Jorge Luis Pabón Apicella, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, demandó la inexequibilidad del artículo 25 de la Ley 43 de 1993, "Por medio de la cual se establecen las normas relativas a la adquisición, renuncia, pérdida y recuperación de la nacionalidad colombiana; se desarrolla el numeral 7° del artículo 40 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones".

Admitida la demanda, se ordenaron las comunicaciones constitucionales y legales correspondientes; se fijó en lista el negocio en la Secretaría General de la Corporación para efectos de la intervención ciudadana y, simultáneamente, se dio traslado al Procurador General de la Nación, quien rindió el concepto de su competencia.

Una vez cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución y en el Decreto 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

El tenor literal de la disposición demandada es el siguiente:

LEY 43 DE 1993

"Por medio de la cual se establecen las normas relativas a la adquisición, renuncia, pérdida y recuperación de la nacionalidad colombiana; se desarrolla el numeral 7° del artículo 40 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones".

"Artículo 25. De la recuperación de la nacionalidad. Los nacionales por nacimiento o por adopción que hayan perdido la nacionalidad colombiana como consecuencia de la aplicación del artículo 9 de la Constitución anterior y quienes renuncian a ella de conformidad con lo dispuesto en la presente ley, podrán recuperarla formulando una solicitud en tal sentido ante el Ministerio de Relaciones Exteriores, los consulados de Colombia o ante las gobernaciones, manifestando su voluntad de respaldar y acatar la Constitución Política y las leyes de la República . Lo anterior se hace constar en un acta que será enviada al Ministerio de Relaciones exteriores, la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS)

"Parágrafo 1°- Quienes hayan perdido la nacionalidad colombiana como consecuencia de la aplicación del artículo 9 de la Constitución anterior, al formular su solicitud de

recuperación, podrán hacerla extensiva a sus hijos menores nacidos en tierra extranjera para que puedan ser colombianos por nacimiento, una vez cumplan con el requisito del domicilio en Colombia.

"Parágrafo 2°- Quienes hubieren sido nacionales por adopción deberán haber fijado su domicilio en Colombia un año antes de proceder a solicitar la recuperación de la nacionalidad colombiana y presentar un certificado de buena conducta y antecedentes judiciales.

"Parágrafo 3°- El funcionario ante quien se presenten las solicitudes a que se refiere este artículo, resolverá dentro de los cinco días hábiles siguientes. Si se trata de un cónsul, comunicará su determinación a la Registraduría Nacional del Estado Civil, dentro de los tres días siguientes a su decisión."

III. LA DEMANDA

1. Normas constitucionales que se consideran infringidas

Estima el actor que la disposición acusada es violatoria del preámbulo y de los artículos 2, 13, 93, 96, 380 de la Constitución Política de Colombia.

2. Fundamentos de la demanda

El demandante hace radicar la inconstitucionalidad de la norma en el hecho de que la misma exige el cumplimiento de requisitos legales para recuperar la nacionalidad colombiana, contrariando los efectos restitutorios y automáticos que en relación con la nacionalidad se derivan del artículo 96 de la Constitución.

En efecto, invocando el principio de aplicación inmediata de la Constitución, el actor entiende que quienes bajo la Constitución de 1886 (art. 9°) perdieron la nacionalidad colombiana por haber adquirido carta de naturalización en país extranjero fijando domicilio en el exterior, la recuperan automáticamente pues el artículo 96 de la actual Carta Política, además de prohibir la pérdida de la nacionalidad colombiana y reconocer el derecho a la nacionalidad múltiple, prevé su recuperación por ministerio de la ley sólo para los casos de renuncia. A su entender, la renuncia y la pérdida son situaciones muy distintas por lo que debe entenderse que ésta última se encuentra excluida del requerimiento de trámite legal.

Igualmente, sostiene que la norma acusada incurre en violación al principio de igualdad consagrado en el artículo 13 Superior, en razón de que otorga un tratamiento desigual a quienes adquirieron la nueva nacionalidad cuando no se encontraba en vigencia la Constitución de 1991. Según su entender, los efectos del artículo 96 de la Carta deberían cobijar a todos aquellos que han perdido la nacionalidad, por aplicación del principio de favorabilidad, consagrado en el derecho internacional y tratados internacionales de derecho humanitario suscritos por Colombia.

Finalmente, el impugnante estima que la norma desconoce el artículo 380 de la Constitución Nacional que deroga expresamente la Constitución anterior. Sostiene que, a su juicio, lo correcto y legal sería que, en forma automática, se aplicará el contenido del artículo 96 de la Constitución a todas las personas que perdieron su nacionalidad colombiana, como consecuencia del artículo 9° de la Constitución anterior; fenómeno al cual denomina como retrospectividad de la ley.

IV. INTERVENCIONES

Intervención del apoderado judicial del Ministerio de Relaciones Exteriores

La ciudadana Margarita Milena Cañas Jiménez, en representación del Ministerio de Relaciones Exteriores y dentro de la oportunidad procesal prevista, solicitó a esta Corporación la declaratoria de exequibilidad de la norma demandada, por considerar que la misma es desarrollo de lo previsto en la Carta para recuperar la nacionalidad colombiana respecto de quienes la perdieron bajo la vigencia de la Constitución de 1886.

Según la interviniente, el conflicto radica en la aplicación de normas constitucionales en el tiempo. Considera que la posición adoptada por el demandante respecto del principio de aplicación inmediata de la Constitución es confusa por cuanto, si bien considera que el artículo 96 de la Constitución tiene efecto retrospectivo, lo aplica en forma retroactiva ya que no toma en cuenta que la pérdida de nacionalidad como consecuencia de la aplicación de la Constitución derogada es una situación jurídica consolidada.

Asimismo, anota que la filosofía del concepto de nacionalidad implica un vínculo voluntario y no impuesto como lo pretende el impugnante. En efecto, de aplicarse automáticamente el principio de la recuperación de la nacionalidad sin el previo consentimiento del interesado, se podría incurrir en un conflicto de orden internacional ya que existen muchos países que no consagran la doble nacionalidad.

Así las cosas, entiende la interviniente que el derecho a la igualdad no se viola porque se trata de situaciones jurídicas distintas y cada una está regulada por un sistema válido. Aduce, finalmente, que el objetivo de la norma es bastante claro: dar una nueva oportunidad a quien quiera recuperar la nacionalidad colombiana sin sufrir perjuicio alguno respecto de su otra nacionalidad.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

En la oportunidad legal, el señor procurador general de la Nación se pronunció sobre la demanda presentada por el actor y solicitó a esta Corporación que declare la exequibilidad de la norma acusada, con base en los siguientes argumentos:

El artículo 96 de la Constitución no puede aplicarse con efectos retroactivos, respecto de situaciones jurídicas consolidadas bajo el ordenamiento constitucional anterior, pues ello atentaría contra los principios de seguridad jurídica e interés general tan caros a nuestro actual Estado de Derecho.

La aplicación retroactiva del artículo en mención traería una consecuencia grave y contraria al derecho, pues se estaría imponiendo la nacionalidad colombiana sin que medie una manifestación de voluntad, desconociéndose el derecho de libre disposición que caracteriza la figura de la nacionalidad.

Finalmente, la pérdida de la nacionalidad colombiana prevista en la Constitución derogada, implicaba en realidad una renuncia tácita pues el nacional, para tomar la decisión de adquirir carta de naturalización extranjera, debía evaluar previamente los beneficios que ello le generaba. Ahora bien, en caso de que exista la voluntad de recuperar la nacionalidad colombiana, a ésta se accede cumpliendo los requisitos que consagra la ley demandada.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. La competencia

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 4° del artículo 241 de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer las acusaciones formuladas en contra del artículo 25 de la Ley 43 de 1993.

2. Lo que se debate

Según el actor, la norma acusada es inconstitucional por cuanto fija algunos requisitos para la recuperación de la nacionalidad colombiana, desconociendo los efectos restitutorios y automáticos que en relación con su pérdida se predican del artículo 96 Superior.

El demandante sostiene, invocando el principio de la aplicación inmediata de la Constitución, que quienes bajo el régimen de la Constitución de 1886 perdieron la nacionalidad colombiana por haber adquirido una extranjera (art. 9°), la recuperaron automáticamente pues el artículo 96 de la actual Constitución, que consagra el derecho a la doble nacionalidad, se aplica directamente sin intermediación legal.

Tanto la interviniente como el Ministerio Público coincidieron en rechazar la acusación por considerar que si bien la Constitución se aplica en forma inmediata, por principio, sus efectos sólo se extienden a situaciones jurídicas ocurridas o consolidadas con posterioridad a su promulgación. En síntesis, sostuvieron que la Constitución no puede aplicarse retroactivamente como lo sugiere el impugnante, pues ello afectaría los principios de seguridad jurídica e interés general.

Atendiendo a lo esbozado en el libelo acusatorio, observa la Corte que el demandante no estructura cargo alguno contra el contenido material de la norma impugnada. En realidad, lo que éste censura es la existencia de un procedimiento legal –cualquiera que sea– que regule el tema de la recuperación de la nacionalidad colombiana respecto de quienes, bajo el amparo de la Constitución derogada, la perdieron por haber adquirido carta de naturalización extranjera y haber fijado domicilio en el exterior.

En consecuencia, le corresponde a la Corte determinar si el principio de aplicación inmediata de la Constitución le permite extender sus efectos a las situaciones jurídicas consolidadas bajo el amparo de la Constitución de 1886 y, en consecuencia, establecer si la recuperación de la nacionalidad se frustra por no operar su restablecimiento automático.

3. Solución al problema planteado

1. La doctrina y la jurisprudencia han definido la nacionalidad como el vínculo jurídico, político y también anímico que une a un individuo con un Estado determinado, erigiendo al primero en sujeto de derechos y obligaciones.

2. Así entendida, la mayoría de los Estados reconocen dos modos de adquirir la nacionalidad: originario y derivado. El primero ocurre por el hecho mismo del nacimiento y se determina apelando a los principios del *jus sanguinis,* del *jus soli,* y del *jus domicilii,* normalmente combinados entre sí. El segundo requiere un hecho posterior al nacimiento que constituye un cambio de nacionalidad y su adquisición está supedita a los requisitos y condiciones que

establezcan las legislaciones internas de los distintos Estados. Comúnmente, a la nacionalidad por adopción se accede por (i) matrimonio, (ii) legitimación, (iii) opción (iv) adquisición de domicilio (v) aceptación de un trabajo al servicio de un país extranjero o (vi) solicitud formal del interesado.

3. En Colombia, la Constitución de 1991, al igual que lo hacía la Carta de 1886, acoge estos dos modos de adquirir la nacionalidad y, en consecuencia, distingue entre naturales u originarios de Colombia, cuya nacionalidad se determina por los sistemas del *jus sanguinis* y del *jus soli*, en algunos casos mezclados con el *jus domicilii*, y, aquellos cuya nacionalidad se adquiere en forma derivada o por adopción, señalando los requisitos básicos para acceder a ella. Al respecto, consagra el artículo 96 de la actual Carta Política:

"ARTICULO 96. Son nacionales colombianos: "1. Por nacimiento:"a) Los naturales de Colombia, con una de dos condiciones: que el padre o la madre hayan sido naturales o nacionales colombianos o que, siendo hijos de extranjeros, alguno de sus padres estuviere domiciliado en la República en el momento del nacimiento.

"b) Los hijos de padre o madre colombianos que hubieren nacido en tierra extranjera y luego se domiciliaren en la República.

"2. Por adopción:

"a) Los extranjeros que soliciten y obtengan carta de naturalización, de acuerdo con la ley, la cual establecerá los casos en los cuales se pierde la nacionalidad colombiana por adopción.

"b) Los latinoamericanos y del Caribe por nacimiento domiciliados en Colombia, que con autorización del Gobierno y de acuerdo con la ley y el principio de reciprocidad, pidan ser inscritos como colombianos ante la municipalidad donde se establecieren.

"c) Los miembros de pueblos indígenas que comparten territorios fronterizos, con aplicación del principio de reciprocidad según tratados públicos.

"Ningún colombiano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad. La calidad de nacional colombiano no se pierde por el hecho de adquirir otra nacionalidad. Los nacionales por adopción no estarán obligados a renunciar a su nacionalidad de origen o adopción.

"Quienes hayan renunciado a la nacionalidad colombiana podrán recobrarla con arreglo a la ley."

4. No obstante la coincidencia sustancial respecto de los criterios destinados a determinar la calidad de nacional colombiano, la Constitución vigente, en el artículo arriba citado, le otorga a los colombianos por nacimiento la posibilidad de adquirir una nacionalidad distinta a la de origen, sin que se pierda esta última, y a los extranjeros que adopten la ciudadanía colombiana el derecho a mantener su nacionalidad de origen. En síntesis, consagra la figura de la doble nacionalidad, que no era de recibo en la Constitución de 1886, la cual expresamente señalaba en su artículo 9°:

"La calidad de nacional colombiano se pierde por adquirir carta de naturalización en país extranjero, fijando domicilio en el exterior, y podrá recobrarse con arreglo a las leyes". *(Negrillas fuera de texto).*

5. Así las cosas, la Constitución Política de 1991 instituyó el derecho a la binacionalidad a favor de los nacionales colombianos, y prohibió la pérdida de la nacionalidad prevista en la Constitución anterior para los súbditos que adquirieron carta de naturalización en país extranjero y fijaron su domicilio en el exterior.

6. Cabría entonces determinar si en virtud del principio de aplicación inmediata de la Constitución, quienes perdieron la nacionalidad colombiana como consecuencia de la aplicación del artículo 9° de la Carta de 1886, la recuperan automáticamente como lo sugiere el impugnante.

7. Pues bien: de acuerdo con lo expresado por la jurisprudencia constitucional, cuando se hace referencia a la aplicación inmediata de la Carta Política de 1991 con el alcance de una regla general, "esta Corte ha querido significar que ella se aplica a todos los hechos que se produzcan después de su promulgación así como a todas las consecuencias jurídicas de hechos anteriores a ella, siempre que en este último caso tales consecuencias aparezcan después de su vigencia."[1]

8. La regla de aplicación inmediata de la actual Constitución encuentra fundamento en dos circunstancias específicas, consagradas expresamente en su artículo 380: (1) la derogatoria expresa de la Carta de 1886 con todas sus reformas y (2) la entrada en vigencia de la nueva Constitución "a partir del día de su promulgación." Esta situación conduce a sostener que la actual normatividad constitucional se aplica en forma inmediata y hacia el futuro, extendiendo sus efectos tanto a los hechos ocurridos durante su vigencia como a aquellos iniciados bajo el imperio de la Constitución anterior y afianzados o ejecutados con posterioridad a su derogatoria.

9. La preceptiva Superior no opera retroactivamente; esto es, sus normas no están en capacidad de cobijar situaciones jurídicas consolidadas con anterioridad a su promulgación y amparadas en los principios y lineamientos contenidos en la Carta de 1886. Ciertamente, la imperiosa necesidad de prevenir un trastorno normativo, mantener la seguridad y certidumbre jurídica, salvaguardar los derechos adquiridos reconocidos por el propio ordenamiento Superior (C.P. art. 58) y afianzar el orden social, justifican la aplicación del principio de irretroactividad de la Constitución, en lo que toca con situaciones jurídicas consolidadas y patrocinadas por el anterior régimen constitucional.

Sobre el particular, resulta pertinente reiterar los siguientes criterios jurisprudenciales:

"No puede abrigarse duda alguna que la Carta de 1991 se aplica en forma inmediata y hacia el futuro tanto a aquellos hechos que ocurran durante su vigencia como a las situaciones en tránsito de ejecución. No así, por el contrario, a aquellas situaciones jurídicas que alguna doctrina prefiere denominar consolidadas y no simplemente concretas, como lo propuso en su momento Bonnecase.

"En consecuencia, no cabe oponer derecho alguno frente a la Constitución vigente cuando quiera que sea clara la voluntad del Constituyente en el sentido de negarlo.

---

[1] Cfr. Sentencia C-014 de 1993, Magistrado Ponente Dr. Ciro Angarita Barón.

"Así se satisfacen las exigencias concretas del principio de seguridad y certidumbre en cuanto a la vigencia y validez de la columna portante del ordenamiento jurídico. Ella se convertirá en la fuente suprema de su legitimación. Su presencia habrá de manifestarse progresivamente en los demás niveles, en la medida en que sea necesario establecer caso por caso y de manera concreta su eventual observancia o desconocimiento de la Carta vigente. Esta es, por su naturaleza, una operación posterior que implica siempre un juicio acerca del carácter ejecutable o no de una norma frente a la Constitución." (Negrillas y subrayas fuera de texto) (Sentencia C-014/93, M.P. doctor Ciro Angarita Barón).

Posteriormente, en otro de sus fallos, la Corte reafirmó:

*"Finalmente cabe anotar que lo que no puede hacer la Corte es impedir que los efectos ultractivos de la Ley 45 de 1936, en caso de que aún puedan estar produciéndose, se cumplan, **pues esto equivaldría a conferirle vigencia retroactiva a la Constitución Nacional, con violación de los derechos adquiridos que ella misma reconoce y protege en su artículo 58."*** (Sentencia C- 177/94, M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz) (Negrillas y subrayas fuera de texto)

10. En estos términos, si bien la Constitución de 1991 le otorga a sus disposiciones efectos retrospectivos en relación con aquellos sucesos en tránsito de ejecución al momento de su entrada en vigencia, el mismo ordenamiento rechaza el desconocimiento o la modificación de las situaciones jurídicas consolidadas bajo el imperio de la Constitución centenaria de 1886.

11. Así las cosas, quienes bajo el anterior régimen constitucional perdieron la nacionalidad colombiana por la concurrencia de dos condiciones: obtener carta de naturalización en país extranjero y fijar domicilio en el exterior, no la recuperan automáticamente como equivocadamente lo supone el impugnante. La circunstancia de que la actual Constitución haya reconocido el derecho a la doble nacionalidad, no implica *per se* la modificación de hechos jurídicos que se concretaron y agotaron con anterioridad a su vigencia.

12. Ello, por supuesto, no viola el derecho a la igualdad ni genera una tensión entre la figura de la doble nacionalidad y el principio de irretroactividad de la Constitución. Nótese, que tanto en la Constitución de 1886 (art. 9°) como en la actual (art. 96), la recuperación o reivindicación de la nacionalidad aparece como un derecho del individuo al cual **se accede con arreglo a la ley.** Así, acudiendo a los principios de interpretación integral y armónica de la Carta Política que exigen una lectura integradora del conjunto de normas Superiores, el colombiano que al amparo de la Constitución de 1886 perdió la nacionalidad y aquél que bajo el nuevo orden constitucional renunció a ella, pueden recobrarla mediante la observancia de los requisitos que establezca la ley, sin que dicha intermediación legal pueda considerarse como un obstáculo para el ejercicio de los derechos derivados de la nacionalidad.

13. Si la recuperación de la nacionalidad ha sido concebida por la propia Constitución como un derecho del individuo al que se accede con arreglo a la ley, es incongruente suponer su restablecimiento directo sin que medie el consentimiento previo del interesado. Pensar lo contrario supondría un acto de imposición de la nacionalidad que no se aviene a la naturaleza misma de la institución ni a los principios y circunstancias especiales que la identifican. Repárese, por ejemplo, el caso de aquellos nacionales colombianos que, habiendo perdido su nacionalidad de origen por el hecho de haber adquirido otra, no les asiste interés en recuperarla (por eso

se afirma que la nacionalidad es también un vínculo anímico) o que, atendiendo a la legislación interna del país en el que residen, no les es dable gozar de la doble nacionalidad. Esto, por cuanto algunos países prevén la extinción de la nacionalidad de sus súbditos *ipso facto* por la naturalización en el extranjero, tal como ocurrió en Colombia durante la vigencia de la Constitución de 1886.

14. Ciertamente, considerando que la nacionalidad le otorga al individuo un *status* y entendiendo que los Estados pueden tener intereses antagónicos o contrapuestos por razón de sus antecedentes históricos, jurídicos o políticos, la recuperación automática de la nacionalidad puede implicar para la persona que es nacional de dos o más Estados, el cumplimiento de deberes incompatibles entre sí con grave perjuicio para sus intereses personales y para el de los propios Estados. Sobre el particular, el tratadista L. OPPENHEIM sostiene que "la situación jurídica del 'súbdito mixto' es, en la práctica, compleja y difícil, por el hecho de que dos Estados distintos le consideran, al mismo tiempo, súbdito propio de cada uno de ellos y ambos pueden exigirle, simultáneamente, sumisión y obediencia".[2]

En consecuencia, debe concebirse la recuperación de la nacionalidad como un derecho de libre disposición en favor del sujeto que la haya perdido, sin que sea necesario reparar en la causa que la motivó la cual, además, depende de lo previsto en la legislación interna de cada país. Al respecto, el artículo 20-3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica, incorporado a nuestro ordenamiento jurídico a través de la Ley 16 de 1972, consagra que: *A nadie se privará arbitrariamente de su nacionalidad* ***ni del derecho a cambiarla."*** *(Negrillas y subrayas fuera de texto),* norma que desarrolla claramente el principio de derecho internacional según el cual la nacionalidad no se impone. (Principio que se funda en la libertad que tiene el individuo para desligarse de un Estado y pertenecer al país de su preferencia).

15. Entonces, resulta válido que el artículo 25 de la Ley 43 de 1993 haya señalado los requisitos para recuperar la nacionalidad colombiana los cuales se reducen, para los colombianos de origen que la perdieron como consecuencia de la aplicación del artículo 9° de la Constitución anterior y para quienes renunciaron a ella, a la simple manifestación del deseo de recuperarla, expresando su voluntad de respetar y acatar la Constitución Política y las leyes de la República. Para los nacionales por adopción, la norma impone algunos requisitos adicionales tales como fijar domicilio en Colombia un año antes de proceder a la solicitud y presentar un certificado de buena conducta y antecedentes judiciales. Estas exigencias legales, antes que violar la Constitución Política, resultan proporcionales y razonables en cuanto se constituyen en un mecanismo facilitador de la recuperación de la nacionalidad, permitiendo el restablecimiento de los vínculos políticos y jurídicos entre el súbdito que así lo desee y el Estado Colombiano.

El afán del legislador por establecer requisitos facilitadores de la recuperación de la nacionalidad colombiana, como son los contenidos en la norma impugnada, se advierte en la exposición de motivos del proyecto que finalmente se convirtió en la Ley 43 de 1993:

"La filosofía que anima el presente proyecto es la de establecer normas accesibles que faciliten los trámites y eliminen formalismos innecesarios.

---

[2] Cfr. L. OPPENHEIM, Tratado de Derecho Internacional, Tomo I.- Vol. II, pág.235

"Como Procedimiento para la recuperación de la nacionalidad para aquellos colombianos por nacimiento, que la hubieren perdido, se establece la simple declaración de su deseo de recuperarla formulada ante el consulado colombiano correspondiente, manifestando su voluntad de sostener y obedecer la Constitución Política y las leyes de la República de Colombia. De esta manera se restablecen por completo los vínculos con la Patria." (Gaceta del Congreso del 21 de julio de 1992, pág. 3ª).

16. De este modo, la Corte no encuentra vicio de inconstitucionalidad atribuible al establecimiento de requisitos para recuperar la nacionalidad colombiana, pues resulta claro que el mismo se aviene al contenido del artículo 96 Superior que transfiere a la ley la facultad de reglamentar lo referente a la restitución de la nacionalidad cuando la misma se ha perdido por aplicación del artículo 9° de la Constitución derogada o cuando se ha renunciado a ella. Se descarta el argumento del actor según el cual: la recuperación de la nacionalidad por ministerio de la ley solo está prevista en la Constitución para los casos de renuncia, por cuanto el derecho a la reivindicación es, en realidad, una garantía institucional que se integra en el mismo ordenamiento con el artículo 1° que le otorga al interés general la categoría de principio fundante del Estado Social de derecho; con el artículo 9° que promueve el respeto por los principios del derecho internacional aceptados por Colombia; con el artículo 58 que protege los derechos adquiridos con arreglo a las leyes y, con el artículo 380 que dispone la vigencia de la Constitución de 1991 a partir del día de su promulgación.

Por las razones expuestas, esta Corporación, en la parte resolutiva de la presente Sentencia, declarará exequible el artículo 25 de la Ley 43 de 1993.

VII. DECISION

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

RESUELVE:

Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 25 de la Ley 43 de 1993.

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.

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL, Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA, Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ, Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO, Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ, Magistrada (E.)

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, Magistrado

FABIO MORON DIAZ, Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA, Magistrado

PABLO ENRIQUE LEAL RUIZ, Secretario General (E.)

SENTENCIA C-336
mayo 12 de 1999

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL POR SENTENCIA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Referencia: Expediente D-2241

Acción pública de inconstitucionalidad en contra del inciso 4° del artículo 7° de la Ley 45 de 1936, como fue modificado por el inciso 4° del artículo 10 de la Ley 75 de 1968.

Igualdad de los hijos extramatrimoniales, legítimos y adoptivos, frente a la caducidad de los efectos patrimoniales de la acción de investigación de la paternidad natural, si la demanda no se notifica antes de cumplirse el bienio del fallecimiento del padre o del hijo.

Actor: Jorge Vargas Rodríguez

Magistrado Ponente: Dr. FABIO MORON DIAZ.

Santafé de Bogotá, D.C., mayo doce (12) de mil novecientos noventa y nueve (1999).

I. ANTECEDENTES

Procede la Sala Plena de la honorable Corte Constitucional, a resolver la demanda promovida por el ciudadano JORGE VARGAS RODRIGUEZ en contra del inciso 4°. del artículo 7°. de la Ley 45 de 1936, como fue modificado por el inciso 4° del artículo 10 de la Ley 75 de 1968.

Por auto del 22 de octubre de 1998, el Magistrado Sustanciador admitió la demanda; ordenó la fijación en lista y el traslado del expediente al señor Procurador General de la Nación para efectos de recibir el concepto fiscal de su competencia. Dispuso, además, que se cursaran las comunicaciones de rigor al Secretario General de la Presidencia de la República, al Ministro de Justicia y al Director del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, para que si lo estimaban oportuno, conceptuaran sobre la constitucionalidad de la norma parcialmente acusada.

Cumplidos, como se encuentran, los requisitos que para esta índole de asuntos, contemplan la Constitución Política y el Decreto 2067 de 1991, procede la Corte a decidir.

II. EL TEXTO DE LA DISPOSICION ACUSADA

Se transcribe a continuación el artículo demandado, de acuerdo a la publicación de la Ley 75 de 1968 en el Diario Oficial, 32682 del 31 de diciembre de 1968, destacándose en negrillas el aparte parcialmente acusado:

"LEY 75 DE 1968

(diciembre 31)

Artículo 7°. Las reglas de los artículos 395, 398, 399, 401, 402, 403 y 404 del Código Civil se aplican también al caso de filiación natural.

"Muerto el presunto padre la acción de investigación de la paternidad natural podrá adelantarse contra sus herederos y su cónyuge.

"Fallecido el hijo, la acción de filiación natural corresponde a sus descendientes legítimos y a sus ascendientes.

"La sentencia que declare la paternidad en los casos que contemplan los dos incisos precedentes, no producirá efectos patrimoniales sino a favor o en contra de quienes hayan sido parte en el juicio, y únicamente cuando la demanda se notifique dentro de los dos años siguientes a la defunción".

III. LA DEMANDA

El demandante considera que los segmentos acusados del artículo vulneran los artículos 5o., 13, 42-6 y 228 de la Constitución Política.

En su sentir, el inciso cuarto del precepto cuya constitucionalidad cuestiona, transgrede los principios de igualdad y de prevalencia del derecho sustancial sobre el formal pues, *"establece una diferenciación entre las prerrogativas otorgadas a los hijos matrimoniales y adoptivos frente a las conferidas a los hijos extramatrimoniales no reconocidos en vida del presunto padre para notificar la demanda de filiación."*

La diferencia de trato se observa en tanto los hijos extramatrimoniales no reconocidos por el padre antes de su fallecimiento *"sólo tienen la oportunidad procesal de notificar la demanda de filiación dentro del plazo perentorio de los dos años siguientes a la defunción del causante... quedando reducido el término de la acción de petición de herencia a estos dos mismos años, cuando las demás clases de hijos (matrimoniales y adoptivos) cuentan con la facultad legal de incoar la acción de petición de herencia en términos máximos de veinte o diez años, según tengan o nó la posesión efectiva."*

El ciudadano impugnante asevera que la discriminación que riñe con la igualdad se da toda vez que los hijos que disputan la filiación después de fallecido el padre, sólo disponen de dos años para iniciar el proceso de filiación, cumplido el cual, sin que se haya notificado la respectiva demanda, pierden sus derechos herenciales. Por contraste, manifiesta, los demás hijos cuentan con el término de caducidad de la acción de petición de herencia para reclamar sus derechos sobre los bienes sucesorales, término que suele ser diez o veinte años, según que se tenga o no posesión efectiva de los bienes objeto de la misma.

IV. INTERVENCIONES OFICIALES

1. En memorial dirigido al Magistrado Sustanciador, el señor Ministro de Justicia y del Derecho intervino, por conducto de apoderada, para solicitar a esta Corte estarse a lo resuelto por la Sala Plena de la honorable Corte Suprema de Justicia, en Sentencia 122 de octubre 3 de

1991, por la cual declaró EXEQUIBLE el inciso 4° del artículo 10 de la Ley 75 de 1968, que modificó a su vez el artículo 7° de la Ley 45 de 1936, al encontrar que dicho precepto no contrariaba la nueva Constitución, en especial las normas relativas a la igualdad de derechos y deberes de los hijos habidos en el matrimonio o fuera de él, razón por la cual, y de conformidad con el artículo 243 del Estatuto Superior, la citada disposición, a su juicio, hizo tránsito a Cosa Juzgada Constitucional.

2. Por su parte, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, por conducto de la Subdirectora de Protección, intervino para coadyuvar la demanda, pues, en consideración a que:

"... la Constitución Política es tan explícita y reiterativa en la consagración de los derechos de las personas, se deben eliminar aquellos textos que violan principios constitucionales y el mismo espíritu del artículo 42 de la Carta Política que define la familia."

V. EL MINISTERIO PUBLICO

El señor Procurador General de la Nación rindió en término su concepto y en él solicita a la Corte declarar inexequibles las expresiones demandadas.

Luego de referirse el Jefe del Ministerio Público a la concepción del Constituyente sobre el principio de igualdad, cita el artículo 42 de la Carta al tiempo que destaca cómo la Ley 29 de 1982, con anterioridad de la expedición de la Carta Política, otorgó la igualdad de derechos sucesorales de todos los hijos matrimoniales, extramatrimoniales y adoptivos, la cual hizo extensiva a los parientes, ascendientes, descendientes y colaterales.

En opinión del Procurador:

"El Legislador consagra en la norma el contrasentido de permitir la pérdida de los derechos patrimoniales de quien fue declarado por sentencia judicial hijo del padre difunto, mientras que a los demás hijos sí les permite disfrutar de los bienes herenciales, concediéndoles el término de caducidad de la acción de petición de herencia de 10 o 20 años (según se tenga o no la posesión de los bienes), para reclamar los derechos que les asisten.

No se encuentra ninguna justificación que amerite darle un tratamiento diferencial a los hijos extramatrimoniales que no lograron su reconocimiento en vida de su padre. Por tanto, resulta contrario al principio de igualdad frente a estos hijos, que se les señale un término de caducidad para reclamar los derechos patrimoniales (de dos años contados a partir de la defunción y hasta la notificación del auto admisorio del proceso de filiación), y lo que es peor, señalar un hecho para que se configure la extinción de su derecho de accionar, respecto del cual no interviene la voluntad de la persona interesada.

En efecto, aún cuando el presunto hijo dentro del proceso de filiación demande dentro de los dos años posteriores a la presentación de la demanda y por causas ajenas a su voluntad, como podría ser el comportamiento negligente de los funcionarios encargados de la práctica de la notificación, pierde inexorablemente sus derechos patrimoniales derivados de su condición de hijo."

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Primera. La Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer de la demanda de la referencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 241.4 de la Constitución Política.

Segunda. Cosa Juzgada Constitucional

Debe la Corte Constitucional comenzar por advertir que, como bien lo señaló el señor Ministro de Justicia y del Derecho, el aparte acusado ya fue objeto de examen constitucional bajo la égida de la Constitución Política que actualmente rige los destinos de la Nación, aspecto que pasó inadvertido a la Vista Fiscal.

Es en efecto, ya estando en vigor la Constitución de 1991, la Sala Plena de la honorable Corte Suprema de Justicia, con fundamento en la prórroga de competencia que, en su favor consagró el Constituyente en el artículo 24 transitorio de la Carta, respecto de las acciones instauradas antes del 1° de junio de 1991, como acontecía en el caso de la demanda que se cita, que fue incoada en abril 4 de ese año, mediante Sentencia No. C-122 de Octubre 3 de 1991, de la que también fue ponente quien actúa como sustanciador en el presente proceso, examinó su constitucionalidad encontrándola exequible.

En la oportunidad que se menciona, la honorable Corte Suprema de Justicia, que para la época del fallo que se cita fungía como guardiana de la integridad y supremacía de la Carta de 1991, en razón a la puesta en vigor de la nueva Constitución Política, dio el carácter de cosa juzgada relativa a la Sentencia 66 de junio 7 de 1983, pronunciada bajo el imperio de la Constitución Política de 1886 por la Corte Suprema de Justicia la que, con ponencia del H. M. Ricardo Medina Moyano la había declarado exequible.

En la ocasión que se cita, se examinó la constitucionalidad del contenido normativo que hoy vuelve a cuestionarse por presunto quebrantamiento de los principios de justicia y equidad, del derecho a la igualdad y a la personalidad jurídica –en tanto el patrimonio como la vocación herencial son algunos de sus componentes esenciales–.

Ciertamente, tanto los demandantes de la causa pretérita como de la actual, aseveran que el aparte demandado es inconstitucional en cuando dispone que los efectos patrimoniales de la declaratoria de filiación caducan cuando la acción se intenta dos años después de fallecido el presunto padre o el presunto hijo extramatrimonial.

Respecto de estos cargos, la honorable Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, se pronunció en los términos siguientes:

"...

a) Conviene en primer término fijar el alcance del artículo 10 de la Ley 75 de 1968, cuya última parte se cuestiona desde el punto de vista de su constitucionalidad. De especial importancia la primera parte, tanto social como jurídicamente, se limita a legalizar la posibilidad de que la acción de investigación de la paternidad natural se pueda adelantar, fallecido el presunto padre, contra los herederos y su cónyuge, lo cual ya había sido reconocido de larga data por la jurisprudencia de la Sala de Casación Civil de la Corte. El segundo inciso, este sí totalmente nuevo consagra la posibilidad igualmente avanzada de que muerto el hijo, la acción mencionada pueda ser intentada por sus descendientes legítimos[1] *y por sus ascendientes.*

---

[1] Conviene precisar que mediante Sentencia C- Magistrado Ponente Dr. Jorge Arango Mejía, la Corte Constitucional se declaró inhibida para conocer de la acusación intentada contra el inciso 3º. En cita, por considerar que la expresión "legítimos" fue derogada por la Ley 29 de 1982.

"Ahora bien la parte impugnada por el libelista determina que la sentencia declarativa de la paternidad en los casos anteriores solamente producirá efectos patrimoniales 'cuando la demanda se notifique dentro de los dos años siguientes a la defunción'. Se establece por lo tanto en ese caso, según la jurisprudencia dominante, una causal de caducidad de los efectos patrimoniales de la acción mentada de investigación de la paternidad natural, y que la Corte, conteste con el funcionario que lleva la voz de la sociedad en el presente caso, considera ajustada a la Constitución;

"b) Resulta indispensable subrayar el hecho de que la caducidad solamente abarca los aspectos patrimoniales de la acción, lo que significa que los aspectos extrapatrimoniales atinentes al estado civil, en atención entre otras cosas a su interés social, solamente caducan y prescriben en los casos taxativamente señalados por la ley.

"Se establece por lo tanto la caducidad únicamente para aquellos aspectos de naturaleza eminentemente privada o de interés individual, en circunstancias tales en que, la persona tiene la opción durante un tiempo ciertamente largo, de ejercitar o no, la acción de investigación de la paternidad natural. El individuo tiene por lo tanto todo el derecho a abandonar la acción, sin que luego pueda alegar en su favor dicho abandono.

..."

Y en otro de sus aparte, señaló:

"Examinada la disposición acusada a la luz de las nuevas normas de la Carta de 1991, esta Corporación encuentra que ella está conforme a sus prescripciones, y por tanto se declarará su exequibilidad.

En efecto, no obstante que en la Carta de 1991 aparece consagrado ahora como principio de orden constitucional el de la igualdad de derechos y deberes entre los hijos habidos en el matrimonio o fuera de él (art. 42 inciso 4° C.N.), ya consagrada por la Ley 29 de 1982; también es cierto que la norma acusada no se dirige a establecer una solución jurídica desigual entre ellos y sus derechos y deberes, sino a regular un aspecto relativo al estado civil de las personas (art. 42 inciso 10 C.N.), en especial el del caso de la incertidumbre de la paternidad extramatrimonial y el fallecimiento del presunto padre o del hijo. Dicha competencia en la Constitución de 1886, estaba igualmente reservada a la ley en los términos del artículo 50 que preceptuaba expresamente que: 'las leyes determinarán lo relativo al estado civil de las personas y los consiguientes derechos y deberes.'

Según la doctrina nacional, la igualdad de derechos, especialmente la sucesoral, presupone la definición y certeza del estado civil que sirve de base a tales derechos; en consecuencia, no habiendo certidumbre sobre el estado civil, tal como ocurre en el caso regulado por el artículo 10 de la ley 75 de 1968, tampoco puede haber igualdad sucesoral. En otros términos la igualdad sucesoral se predica de los estados civiles definitivos, pero no de aquellos derechos que son meramente eventuales por estar condicionados a la certidumbre previa del estado civil.

Así las cosas, la Corte considera exequible la disposición demandada, al confrontarla con la Carta de 1991, en los términos que se han analizado anteriormente."

Acerca del significado y alcance de la cosa juzgada constitucional que expresamente consagró el Constituyente de 1991 en el artículo 243 de la Carta, en reciente pronunciamiento[2], esta Corte expresó:

"Ha sido prolija la jurisprudencia de la Corte en torno al principio de la cosa juzgada constitucional, que significa "no solamente el carácter definitivo e incontrovertible de las sentencias que aquélla pronuncia, de manera tal que sobre el tema tratado no puede volver a plantearse litigio alguno".[3] Sino también la prohibición a todo funcionario y organismo de reproducir las normas que la Corte haya declarado inexequibles por razones de fondo, o por el contrario, la autorización para aplicarlas cuando las encuentre consonantes con la Carta Política; mientras permanezcan vigentes los mandatos constitucionales frente a los cuales se hizo el cotejo.

Se intenta construir de este modo, un marco interpretativo que permita concordar el contenido de las leyes que expide el Congreso con los preceptos constitucionales existentes y, que por otro lado, oriente la conducta de la administración al momento de aplicarlas garantizando los derechos que la Constitución reconoce a todos los miembros de la comunidad.

En este orden de ideas la cosa juzgada constitucional "ampara las sentencias proferidas por la Corporación, otorgándoles un carácter definitivo que impide plantear nuevas controversias sobre lo decidido."[4] Esa imposibilidad de revivir lo ya resuelto explica el rechazo de las demandas presentadas en contra de disposiciones que han sido objeto del control de constitucionalidad, "situación que se torna más evidente cuando la respectiva providencia no llama la atención acerca de la existencia de elementos importantes que, por no haber sido tenidos en cuenta, abran la posibilidad de efectuar un nuevo examen."[5]

Ante la circunstancia de que, como ya se expresó, la norma que se acusa se examinó en estrado de constitucionalidad por las mismas razones que motivan la tacha en el caso presente, según pudo constarse del cotejo de los correspondientes escritos de demanda, en esta oportunidad debe estarse a lo ya resuelto en el nombrado pronunciamiento de la honorable Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, en razón a que ha operado la cosa juzgada constitucional.

Así se dispondrá en la parte resolutiva de esta sentencia.

DECISION

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

RESUELVE:

ESTESE A LO RESUELTO en Sentencia No. 122 de octubre 3 de 1991 por la cual, la Sala Plena de la honorable Corte Suprema de Justicia declaró exequible el inciso 4° del artículo 7° de la Ley 45 de 1936, como fue modificado por el artículo 10 de la Ley 75 de 1968.

---

[2] Sentencia C-339 de 1998, Magistrado Ponente Dr. Carlos Gaviria Díaz.
[3] Sentencia C-397 de 1995.
[4] Sentencia C-327 de 1997.
[5] Ibídem.

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

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL, Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA, Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ, Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO, Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, Magistrado

FABIO MORON DIAZ, Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA, Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ, Magistrada (E)

PABLO ENRIQUE LEAL RUIZ, Secretario General (E)

SENTENCIA C-357
mayo 19 de 1999

PRINCIPIO DE UNIDAD PROCESAL ENTRE DELITOS Y CONTRAVENCIONES-
Inconstitucionalidad

Observa la Corte que el artículo ordena procesos independientes, a pesar del supuesto de la conexidad, en razón de la materia de las contravenciones que dicha Ley tipifica, cuando, para conductas más graves, como los delitos en cualquiera de las hipótesis generales de conexidad, el artículo 88 del Código de Procedimiento Penal –referido de manera genérica a "hechos punibles"– establece la unidad procesal. Tan distinto e inexplicable tratamiento procesal rompe a todas luces el principio de igualdad, dada la falta de sustento y fundamentación de la distinción introducida, y hace sin duda más gravosa la situación de quienes puedan ser procesados por dichas contravenciones, en conexión con delitos, que la de quienes lo sean por otro tipo de hechos punibles, aun de mayor gravedad, también conexos entre sí. La unidad que aquí se excluye permite cumplir el cometido propio de la administración de justicia de manera más pronta y con economía procesal, además de que facilita, como ya lo resaltó la Corte Suprema de Justicia en su Sala de Casación Penal. La unidad procesal se justifica en la razón, acorde con los valores de la justicia y de la seguridad jurídica que la Constitución proclama desde su Preámbulo, de evitar que se produzcan fallos contradictorios sobre unos mismos hechos, por ser analizados de manera inconexa situaciones, comportamientos y designios que naturalmente están entrelazados, con el no improbable efecto de que uno de los dos pronunciamientos contrapuestos resulte equivocado.

Referencia: Expediente D-2239

Demanda de inconstitucionalidad (parcial) contra el artículo 32 de la Ley 228 de 1995.

Actor: Eudoro Echeverry Quintana

Magistrado Ponente: Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Sentencia aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., según consta en acta del diecinueve (19) de mayo de mil novecientos noventa y nueve (1999).

I. ANTECEDENTES

El ciudadano EUDORO ECHEVERRY QUINTANA, haciendo uso del derecho consagrado en el artículo 241 de la Constitución Política, ha presentado ante la Corte una demanda de inconstitucionalidad (parcial) contra el artículo 32 de la Ley 228 de 1995.

Cumplidos como están los trámites y requisitos exigidos en el Decreto 2067 de 1991, se entra a resolver.

II. TEXTO

A continuación se transcribe, subrayando lo demandado, el texto de la disposición objeto de proceso:

" LEY 228 de 1995

(diciembre 22)

Por la cual se determina el régimen aplicable a las contravenciones especiales y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia,

Decreta:

(...)

Artículo 32. Conexidad de hechos punibles. En caso de conexidad entre un delito y algunas de las contravenciones de que trata la presente ley, **no se conservará la unidad procesal**".

III. LA DEMANDA

Considera el actor que la transcrita norma vulnera los artículos 29 y 228 de la Constitución Política.

A juicio del demandante el impedimento contenido en la disposición acusada viola el principio del *non bis in idem,* según el cual un sujeto procesal no puede ser investigado y juzgado dos o más veces por la comisión de iguales hechos en circunstancias distintas, cuando en la práctica judicial se observa que esos procesos podrían en el mejor de los casos cursar en forma paralela y no independientemente como lo advierten los apartes acusados.

De otro lado, manifiesta que en el evento de presentarse fallos contradictorios en las instancias jurídicas competentes para adelantar –bien el proceso penal o ya el contravencional–, puede resultar vulnerado el principio de la cosa juzgada y la inseguridad jurídica se hace palmaria.

Sostiene que, al impedirse el trámite en un solo proceso de un delito y una contravención, a pesar de que entre ellos exista el hilo conductor de la conexidad, se sacrifica e impide la materialización del derecho a obtener de las autoridades judiciales una adecuada administración de justicia, toda vez que según lo dispuesto por el artículo 228 de la Constitución Política, prima el derecho sustancial frente al procedimental.

Advierte el impugnante que según su criterio, el artículo 32 de la Ley 228 de 1995 derogó el artículo 18 del Decreto 800 de 1991, reglamentario de la Ley 23 de 1991. En tal evento, esta Corporación tendría que inhibirse de fallar por sustracción de materia, tal como la manifestó en la Sentencia C-581 del 31 de octubre de 1996. De lo contrario –afirma– es esta la oportunidad para declarar inconstitucionales los apartes demandados.

IV. INTERVENCIONES

La ciudadana Blanca Esperanza Niño Izquierdo, actuando como apoderada y en su calidad de Directora General de Políticas Jurídicas y Desarrollo Legislativo del Ministerio de Justicia y del Derecho, ha presentado a la Corte un escrito destinado a defender la constitucionalidad de los apartes demandados del artículo 32 de la Ley 228 de 1995.

Advierte previamente que a su juicio el demandante no expuso las razones que sustentan la violación del artículo 29 de la Carta.

Señala que dentro del nuevo esquema constitucional y teniendo en cuenta la naturaleza de la infracción y la clase de bien jurídico tutelado, el trámite fijado para establecer el grado de responsabilidad penal es diferente, bien que se esté frente a una conducta calificada como delito o ya frente a una contravención.

Lo anterior –a juicio de la interviniente– obedece a la necesidad de adelantar las investigaciones judiciales con la debida economía procesal e igualmente con el fin de descongestionar los despachos judiciales.

Afirma que el juicio adelantado por el actor está errado, toda vez que parte de apreciaciones que en nada coinciden con los conceptos de debido proceso y *non bis in idem*, por cuanto confunde la figura de la cosa juzgada con el establecimiento de un procedimiento abreviado consagrado en la Ley 228 de 1995.

Manifiesta que la exigencia para desarrollar trámites o procesos diferentes –por tratarse de la vulneración de bienes jurídicos distintos–, no implica como lo señala el demandante que se estén adelantando dos procesos por la comisión de un mismo hecho, como tampoco implica una dilación injustificada del mismo. De lo que se trata –sostiene– es de tramitar la actuación judicial, en forma ágil y eficaz, garantizando en todo caso los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, según lo establecido por la Ley 228 de 1995.

También interviene mediante escrito remitido en su oportunidad el Fiscal General de la Nación doctor Alfonso Gómez Méndez, quien considera que la norma demandada no es inconstitucional en atención a que la ruptura de la unidad procesal no implica una violación al debido proceso.

Luego de presentar en detalle los argumentos que a su juicio ameritan la declaratoria de exequibilidad de los apartes demandados, el Jefe del ente investigador concluye que la conexidad no se desprende de la cosa juzgada, y que por esta razón el principio del *non bis in idem* se refiere a un solo hecho, mientras que la conexidad requiere de una pluralidad de delitos que se relacionen entre ellos. Así mismo, estima que la conexidad no hace parte del núcleo esencial del derecho al debido proceso.

Manifiesta el Fiscal General de la Nación que mientras el principio de la cosa juzgada hace referencia a la justicia material, el de la conexidad se refiere a la seguridad jurídica y admite excepciones.

Finalmente, señala que es conveniente advertir que mientras la conexidad en sus dos modalidades (sustancial y procedimental) es una figura eminentemente procesal, la cosa juzgada es un derecho fundamental que hace parte del debido proceso.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Jefe del Ministerio Público ha presentado escrito mediante el cual solicita a la Corte declarar que es constitucional la expresión "no se conservará la unidad procesal", contenida en el artículo 32 de la Ley 228 de 1995.

En primer término, el Procurador General manifiesta que los delitos y las contravenciones son categorías del hecho punible y que, como tales, el Legislador en uso de sus facultades constitucionales y legales, estableció procedimientos distintos para su investigación y posterior juzgamiento.

En segundo lugar, expone las diferencias que existen entre las instituciones penales de la unidad procesal y conexidad.

De esta manera afirma que, por la primera ha de entenderse el principio según el cual, ante la comisión de un cierto hecho punible debe de adelantarse una sola actuación procesal, de manera que por cada acto ilícito investigado, se inicie un único procedimiento por parte de las autoridades competentes.

En cuanto a la conexidad, manifiesta que ésta opera como fórmula que habilita al investigador para reunir en una misma causa la instrucción de diversos hechos punibles, cuando se presenta entre ellos un vínculo tal, que exige el procesamiento conjunto de las infracciones que son objeto de investigación.

Sin embargo, precisa el Jefe del Ministerio Público, puede presentarse ruptura del principio de la unidad procesal, teniendo en cuenta que el propio Legislador advirtió que la investigación de las diversas conductas objeto de reproche se lleva a cabo en forma separada, a pesar del vínculo sustancial o procesal que las une, siempre y cuando no se afecten las garantías de derechos fundamentales, como el debido proceso, la protección de fueros constitucionales, o porque respecto de alguno de los procesados medie una causal de terminación del proceso.

Manifiesta que es ésta la situación que acontece en el caso objeto de estudio, ya que a pesar de recaer la investigación sobre un delito y una contravención, aunque entre los dos se forme ese vínculo procesal o sustancial que los hace conexos, prima el derecho al debido proceso contenido en el artículo 29 de la Constitución Política.

Finalmente, para el Procurador General de la Nación se incurriría en violación al derecho a la igualdad si el Legislador admitiera que unos procesos originados en la comisión de una contravención y un delito conexo a ella, cursen por la vía ordinaria, en tanto que otros sean tramitados mediante la vía especial.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

Esta Corte es competente para resolver en definitiva sobre la inconstitucionalidad planteada, según lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4, de la Carta Política.

2. Unidad normativa

Las expresiones acusadas –"no se conservará la unidad procesal"– carecen de sentido propio y autónomo. Unicamente pueden ser entendidas y aplicadas en relación con el resto del contenido normativo del precepto del cual hacen parte.

Por tanto, no podría esta Corte definir su constitucionalidad sin riesgo de romper la proposición jurídica completa. Si una de las opciones del fallo consiste en declarar la inexequibilidad de lo acusado y sobre el supuesto de que así lo resolviera la Corte, lo que quedaría de la disposición carecería por completo de sentido.

Se insiste:

"Para que la Corte Constitucional pueda entrar a resolver sobre la demanda incoada por un ciudadano contra fragmentos normativos, resulta indispensable que lo acusado presente un contenido comprensible como regla de Derecho, susceptible de ser cotejado con los postulados y mandatos constitucionales.

Las expresiones aisladas carentes de sentido propio, que no producen efectos jurídicos ni solas ni en conexidad con la disposición completa de la cual hacen parte, no son constitucionales ni inconstitucionales, lo que hace imposible que se lleve a cabo un juicio sobre la materia.

Es necesario que, por una parte, exista proposición jurídica integral en lo acusado y que, por otra, en el supuesto de su inexequibilidad, los contenidos restantes de la norma conserven coherencia y produzcan efectos jurídicos.

En principio, el hecho de que el objeto de la decisión de la Corte esté compuesto sólo por palabras que de suyo nada expresan, mandan, prohíben ni permiten, debería conducir a la sentencia inhibitoria por ineptitud sustancial de aquélla.

Pero, en razón del carácter informal de la acción pública, que ha de despojarse de tecnicismos y complejidades procesales con miras a la efectividad del derecho político del ciudadano (art. 40 C.P.), esta Corte prefiere interpretar la demanda, en búsqueda de su propósito, y estructurar, con base en él, y con apoyo en lo ya decidido en anteriores sentencias que han hecho tránsito a cosa juzgada, la proposición jurídica completa, es decir, la regla de Derecho sobre la cual habrá de recaer el examen de constitucionalidad y el fallo". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-565 del 7 de octubre de 1998).

Por tanto, la Corte integrará la unidad normativa y fallará sobre la exequibilidad del artículo completo.

3. Las contravenciones y los delitos pueden tener trámites diferentes. El principio constitucional que garantiza no ser juzgado dos veces por el mismo motivo resulta indemne en el presente caso.

El demandante considera que la expresión "no se conservará la unidad procesal", contenida en el artículo 32 de la Ley 228 de 1995, es inconstitucional pues, en su criterio, vulnera el principio del *non bis in idem* y por ende el artículo 29 de la Carta, que consagra el derecho al debido proceso.

El postulado constitucional en mención, que hace parte del debido proceso y que asegura a quien es señalado como posible infractor de la ley penal que su conducta será materia de proceso ante los jueces del Estado solamente una vez, para impedir que, aun habiendo sido exonerado de culpa en la primera oportunidad, sea de nuevo sometido a la jurisdicción o

permanezca indefinidamente en la incertidumbre sobre la solidez de la presunción de su inocencia, no resulta aplicable, por su misma definición, a los eventos en los cuales se abren procesos distintos por hechos también diversos, aunque sean conexos.

En efecto, si las conductas imputadas no son las mismas, la investigación y el juzgamiento de una de ellas no inhibe al Estado para asumir el conocimiento de otra u otras diferentes, atribuidas a la misma persona, pues ésta debe responder por todas, sin que la actividad jurisdiccional pueda ser frustrada bajo el argumento de que se vulnera el principio *non bis in idem,* cuyo supuesto básico radica en que se trate de los mismos hechos.

Al respecto, cabe recordar el alcance que la jurisprudencia constitucional ha señalado para esa garantía, al relacionarla con el principio de la cosa juzgada, exigiendo varios puntos de identidad entre lo que se somete a juicio, para que encaje en el concepto que la Constitución censura, en el caso del **doble juzgamiento**, como contrario al debido proceso:

"Como quiera que el significado primigenio de los principios de *non bis in idem* y de cosa juzgada consiste en impedir que los hechos o conductas debatidos y resueltos en un determinado proceso judicial vuelvan a ser discutidos por otro funcionario en un juicio posterior, esta Corporación ha considerado que la relación que debe existir entre los hechos, el objeto y la causa de esos dos procesos debe ser de identidad. En efecto, la jurisprudencia señala que debe tratarse de *motivos idénticos*,[1] de *juicios idénticos*,[2] del *mismo hecho*,[3] del *mismo asunto*[4] o de *identidad de objeto y causa*.[5] Así, por ejemplo, la Corte ha estimado que no se violan los principios constitucionales en comento cuando una misma conducta es juzgada por dos jurisdicciones diferentes con base en normas de categoría, contenido y alcance distintos.[6]

5. El fenómeno de la cosa juzgada ocurre cuando entre dos procesos judiciales se presenta una serie de identidades procesales que determinan que, en el segundo juicio, al juez le resulte vedado pronunciarse sobre aquellas cuestiones sobre las que concurren las anotadas identidades. En Colombia, los criterios que permiten determinar si, en cierto caso, existe cosa juzgada se encuentran establecidos en los distintos códigos de procedimiento. Sin embargo, los "principios tutelares" –como los ha denominado el Consejo de Estado[7]– de esta institución jurídica son los establecidos en el artículo 332 del Código de Procedimiento Civil, los cuales son aplicables a otros procedimientos y, en especial, al Contencioso Administrativo.[8] La norma señalada indica que existe cosa juzgada entre dos procesos judiciales y ésta puede ser declarada en el juicio posterior cuando: (1) ambos procesos versan sobre el *mismo objeto* (*eadem res*); (2) ambos juicios se fundan en la *misma causa* (*eadem causa*

---

[1] SC-479/92 (Magistrado Ponente Dr. José Gregorio Hernández Galindo y Alejandro Martínez Caballero).
[2] SC-244/96 (Magistrado Ponente Dr. Carlos Gaviria Díaz).
[3] ST-520/92 (Magistrado Ponente Dr. José Gregorio Hernández Galindo); SC-543/92 (Magistrado Ponente Dr. José Gregorio Hernández Galindo); ST-368/93 (Magistrado Ponente Dr. Vladimiro Naranjo Mesa); ST-575/93 (Magistrado Ponente Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz); SC-214/94 (Magistrado Ponente Dr. Antonio Barrera Carbonell); SC-319/94 (Magistrado Ponente Dr. Hernando Herrera Vergara); ST-652/96 (Magistrado Ponente Dr. Carlos Gaviria Díaz).
[4] ST-652/96 (Magistrado Ponente Dr. Carlos Gaviria Díaz).
[5] SC-096/93 (Magistrado Ponente Dr. Simón Rodríguez Rodríguez).
[6] ST-413/92 (Magistrado Ponente Dr. Ciro Angarita Barón); SC-096/93 (Magistrado Ponente Dr. Simón Rodríguez Rodríguez); SC-319/94 (Magistrado Ponente Dr. Hernando Herrera Vergara); SC-259/95 (Magistrado Ponente Dr. Hernando Herrera Vergara); SC-244/96 (Magistrado Ponente Dr. Carlos Gaviria Díaz).
[7] Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia de octubre 23 de 1974.
[8] Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia de octubre 23 de 1974.

petendi); y, (3) existe *identidad jurídica de partes* (*eadem conditio personarum*) entre ambos procesos. La jurisprudencia colombiana ha estimado que, mientras los dos primeros elementos constituyen el límite objetivo de la cosa juzgada y responden, respectivamente, a las preguntas acerca de sobre qué se litiga y por qué se litiga, el último elemento constituye el límite subjetivo de la cosa juzgada.[9]

Conforme a la jurisprudencia y la doctrina nacionales, el objeto de un proceso se encuentra definido tanto por las declaraciones que, en concreto, se solicitan de la administración de justicia (*petitum*), como por el pronunciamiento específico del órgano judicial en la parte resolutiva de la respectiva sentencia con respecto al *petitum*. En relación con la *causa petendi* o causa de pedir, las mismas fuentes señalan que ésta hace referencia a las razones que sustentan las peticiones del demandante ante el juez. Es así como la *causa petendi* contiene, por una parte, un componente fáctico constituido por una serie de hechos concretos y, de otro lado, un componente jurídico, constituido no sólo por las normas jurídicas a las cuales se deben adecuar los hechos planteados sino, también, por el específico proceso argumentativo que sustenta la anotada adecuación. En suma, es posible afirmar que la *causa petendi* es aquel grupo de hechos jurídicamente calificados de los cuales se busca extraer una concreta consecuencia jurídica". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Tercera de Revisión. Sentencia T-162 del 30 de abril de 1998. M.P.: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz).

Para la Corte resulta evidente que, sin perjuicio de lo que más adelante se dirá en torno a la inconstitucionalidad del artículo acusado, no es la violación del principio *non bis in idem* lo que ocasiona su contradicción con la Carta Política, toda vez que el elemento esencial del mandato allí contemplado por el legislador es el de la conexidad entre hechos punibles claramente diferenciados.

Un análisis del texto acusado exige que se lo ubique dentro del conjunto normativo del cual hace parte. Mediante la Ley 228 de 1995 se determinó el régimen aplicable a las contravenciones especiales que, por definición, tienen una categoría y naturaleza diferentes a la de los delitos, pues hacen referencia a conductas que lesionan un determinado bien jurídico pero con menor gravedad que aquéllos, es decir, que causan un daño social de magnitud inferior, aunque, como de todas maneras lo producen, deben ser penalizadas, según el criterio que inspire al legislador, y más levemente que los delitos.

La ley, al respecto, goza de un amplio margen de apreciación, tanto para discriminar entre los comportamientos punibles, asignando a unos el carácter de delitos y a otros el de contravenciones, como para describir los tipos delictivos y contravencionales, estructurar el sistema de sanciones y contemplar sus distintos grados y características. Todo ello en el entendido de que no podrá la ley transgredir los postulados constitucionales ni contener disposiciones opuestas a la sindéresis que debe caracterizar el ejercicio de toda función estatal.

Sobre el particular, es pertinente traer algunos apartes de una Sentencia de esta Corporación, que al referirse a la constitucionalidad de algunos artículos de la citada Ley 228 de 1995, manifestó:

---

[9] Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, Sentencia de enero 18 de 1983 (Magistrado Ponente Dr. José María Esguerra Samper).

"Corresponde en esta oportunidad a la Corte examinar la constitucionalidad de distintas disposiciones de la Ley 228 de 1995. El análisis de las normas acusadas se hará dentro del marco de las siguientes precisiones:

1. "En ejercicio de la potestad punitiva del Estado, el legislador tiene la facultad de tipificar todas aquellas conductas que, de acuerdo con una política criminal preestablecida, considere nocivas y señalar la correspondiente sanción a que se hacen acreedores quienes en ella incurran".

2. Al erigir los hechos punibles, el legislador puede clasificarlos como delitos o contravenciones, atendiendo a su mayor o menor gravedad. "En efecto, cuando a juicio del legislador un hecho es grave porque lesiona o pone en peligro intereses sociales importantes y debe, por lo mismo, sancionarse en forma severa, lo configura como delictuoso; cuando, en cambio, considera que los intereses que puede lesionar o poner en peligro son menos importantes y que bastan para su punición sanciones de menor gravedad, lo erige en contravencional".

3. En armonía con la facultad anterior, corresponde al legislador establecer procedimientos distintos para el juzgamiento de contravenciones y de delitos, pudiendo incluso realizar diferenciaciones dentro de cada uno de estos grupos. Es por ello que la Corte ha encontrado exequibles las disposiciones que establecen procedimientos especiales para el juzgamiento de delitos de competencia de los jueces y fiscales regionales, mediante los cuales se busca "garantizar la eficacia de la Administración de Justicia en el ámbito penal, y... rodear al personal de sus servidores de especiales garantías ante la escalada de la delincuencia organizada del narcotráfico y del terrorismo".

4. No obstante, cuando el legislador hace uso de dichas competencias debe ser consecuente con su decisión, observar criterios de razonabilidad y proporcionalidad y respetar siempre las garantías del debido proceso y del derecho de defensa. Por tanto, "no pugna con la Constitución adoptar un régimen especial aplicable a cierto tipo de delitos, si el tratamiento diferenciado se justifica en razón de factores objetivos que lo hagan necesario y no entrañe una suerte de discriminación proscrita por la Constitución".

5. En ejercicio de las facultades que se acaban de señalar, el legislador expidió la Ley 228 de 1995, mediante la cual creó varios tipos contravencionales, pero cuyo objetivo fundamental era el de establecer un procedimiento ágil para el juzgamiento de hechos punibles de menor entidad jurídica, previstos en la Ley 23 de 1991, los sancionados con pena de arresto en la Ley 30 de 1986 y demás normas complementarias y los que fueron tipificados en la misma ley. Así se consignó en la exposición de motivos:

"...el propósito del proyecto de ley es que, precisamente para las conductas punibles que comportan menor daño social, se establezca un procedimiento ágil, con un expediente fácil de manejar que permita asegurar una eficaz aplicación de la ley penal dentro de términos razonables atendida la naturaleza de esos hechos punibles, tal como lo ordena el artículo 29 de la Carta Fundamental a propósito del principio de celeridad que se materializa en un proceso sin dilaciones injustificadas. El procedimiento que se propone apunta, en consecuencia, a romper con el equivocado concepto de que los trámites procesales demorados

son sinónimo de garantía de los derechos de los sindicados[10]" (subraya fuera del texto). (Cf. Corte Constitucional Sentencia C-430 de 1996. M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz).

Así las cosas, esta norma no es inconstitucional por la ya expuesta consideración del actor, ni tampoco por la voluntad legislativa en ella manifestada de perserguir y sancionar, con mayor rigor que otras contravenciones, las especiales que la Ley 228 de 1995 contempla.

Lo inexequible, a juicio de la Corte, proviene de motivos bien distintos, que se exponen inmediatamente.

4. Inconstitucionalidad de la norma acusada

La Corte declarará que el artículo acusado es inexequible, pues consagra un mandato contrario a postulados constitucionales y discrimina injustificadamente entre las personas sometidas a procesos penales que se encuentran en las mismas hipótesis, estableciendo un trato odioso para algunas de ellas.

En efecto, la unidad procesal implica que, si bien los hechos punibles imputados son distintos –en el caso bajo estudio, un delito y una contravención especial–, su conocimiento y decisión por parte de la administración de justicia tengan lugar en relación con un único proceso, bajo la conducción del mismo juez, teniendo en cuenta un mismo conjunto de acontecimientos y las pruebas referentes a ellos considerados como un todo, por razón de la conexidad existente, y con independencia del número de sujetos comprometidos.

La conexidad, que significa una íntima relación entre tales conductas, es precisamente el supuesto del cual parte el artículo acusado y por eso el legislador, en la norma general que contempla tal fenómeno –artículo 87 del Código de Procedimiento Penal–, estableció:

"**Artículo 87. Conexidad.** Hay conexidad cuando:

1. El hecho punible ha sido cometido por dos o más personas en concurso o cooperación entre ellas, o ha intervenido más de una a título de participación.

2. Se impute a una persona la comisión de más de un hecho punible con una acción u omisión o varias acciones u omisiones, realizadas con unidad de tiempo y lugar.

3. Se impute a una persona la comisión de varios hechos punibles, cuando unos se han cometido con el fin de consumar u ocultar otros".

La unidad procesal ha sido prevista en el artículo 88 del mismo Código, de modo que, según su texto, "por cada hecho punible se adelantará una sola actuación procesal, cualquiera que sea el número de autores o partícipes, salvo las excepciones constitucionales o legales".

La norma estipula que los hechos punibles conexos se investiguen y juzguen conjuntamente, aunque advierte que la ruptura de la unidad procesal no genera nulidad, siempre que no afecte las garantías constitucionales.

---

[10] Gaceta del Congreso No.453 de diciembre 11 de 1995

Al contrario de lo establecido en esas prescripciones, sin que la diferencia aparezca razonablemente justificada, la norma impugnada impone el principio que manda no conservar la unidad procesal en caso de conexidad entre un delito y algunas de las contravenciones de que trata la Ley 228 de 1995.

Observa la Corte que el artículo ordena procesos independientes, a pesar del supuesto de la conexidad, en razón de la materia de las contravenciones que dicha Ley tipifica, cuando, para conductas más graves, como los delitos en cualquiera de las hipótesis generales de conexidad, el artículo 88 del Código de Procedimiento Penal –referido de manera genérica a "hechos punibles"– establece la unidad procesal.

Tan distinto e inexplicable tratamiento procesal rompe a todas luces el principio de igualdad, dada la falta de sustento y fundamentación de la distinción introducida, y hace sin duda más gravosa la situación de quienes puedan ser procesados por dichas contravenciones, en conexión con delitos, que la de quienes lo sean por otro tipo de hechos punibles, aun de mayor gravedad, también conexos entre sí.

Los efectos de las normas que se cotejan son evidentemente distintos, pues en el fondo del precepto incluido en el artículo 32 de la Ley 228 de 1995 se encuentra una acumulación material de penas por conductas inescindiblemente relacionadas entre sí, al paso que, en la regla general, esa misma conexidad provoca normalmente el trámite de una sola actuación procesal y la imposición de la pena que corresponde al hecho punible más grave, aumentada proporcionalmente en lo que se refiere al de menor entidad. Por lo que puede verse que la suerte del procesado en uno y otro evento no es la misma. Le es más desfavorable la ruptura de la unidad procesal que su conservación.

La unidad que aquí se excluye permite cumplir el cometido propio de la administración de justicia de manera más pronta y con economía procesal, además de que facilita, como ya lo resaltó la Corte Suprema de Justicia en su Sala de Casación Penal (Sentencia del 16 de marzo de 1994, M.P. Dr. Edgar Saavedra Rojas), la unidad de prueba, "porque de manera general en los casos de concurso y participación, la misma prueba que sirve para demostrar el cuerpo de uno de los delitos, puede servir de base para los otros, y así también, el medio de convicción que sirve para demostrar la autoría o responsabilidad respecto de uno de los partícipes, puede servir para probar la de los demás copartícipes".

De otro lado, la unidad procesal se justifica en la razón, acorde con los valores de la justicia y de la seguridad jurídica que la Constitución proclama desde su Preámbulo, de evitar que se produzcan fallos contradictorios sobre unos mismos hechos, por ser analizados de manera inconexa situaciones, comportamientos y designios que naturalmente están entrelazados, con el no improbable efecto de que uno de los dos pronunciamientos contrapuestos resulte equivocado.

La Corte Suprema, en la aludida Sentencia, previene con razón sobre este riesgo, manifestando que "en un Estado Democrático, que aspira a concretar la justicia y la igualdad real sobre todos los ciudadanos, sería inexplicable que, respecto a unos mismos hechos se pudieran presentar fallos contradictorios y en un proceso determinado, unos partícipes resultasen condenados, y en otros fuesen absueltos".

La Corte Constitucional estima que, adicionalmente la norma demandada, al restringir las garantías procesales que la Constitución establece, entre ellas la de favorabilidad para el reo, se opone claramente a sus mandatos. Será declarada inexequible.

DECISION

Con fundamento en lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, en Sala Plena, oído el concepto del Ministerio Público y cumplidos los trámites previstos en el Decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declárase **INEXEQUIBLE** el artículo 32 de la Ley 228 de 1995.

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

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL, Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA, Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ, Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO, Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, Magistrado

FABIO MORON DIAZ, Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA, Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ, Magistrada (E.)

PABLO ENRIQUE LEAL RUIZ, Secretario General (E.)

EL SUSCRITO SECRETARIO GENERAL (E.) DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que el honorable magistrado doctor EDUARDO CIFUENTES MUNOZ, no suscribe la presente providencia, por encontrarme a en Comisión Oficial en el exterior, debidamente autorizada por la Sala Plena de esta Corporación.

Pablo Enrique Leal Ruiz

Secretario General (E.)

SENTENCIA C-358
mayo 19 de 1999

SENTENCIA INHIBITORIA POR NO FORMULAR CARGOS

De acuerdo con el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991 la formulación de un cargo constitucional es un requisito sustancial determinante e indispensable para el análisis de la constitucionalidad de una norma, como quiera que la ausencia de cargo concreto hace inepta la demanda y exige que la decisión de la Corte Constitucional sea inhibitoria.

Referencia: Expediente D-2249

Normas acusadas: Artículo 79 de la Ley 50 de 1990 y artículo 127 del Código Sustantivo de Trabajo, subrogado por el artículo 14 de la Ley 50 de 1990.

Demandante: Jorge Luis Pabón Apicella.

Tema: Ausencia de cargo y sentencia inhibitoria

Magistrado Ponente: Dr. ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Santa Fe de Bogotá, diez y nueve (19) de mayo de mil novecientos noventa y nueve (1999).

La Corte Constitucional de la República de Colombia, integrada por su Presidente Eduardo Cifuentes Muñoz, y por los Magistrados Antonio Barrera Carbonell, Alfredo Beltrán Sierra, Carlos Gaviria Díaz, José Gregorio Hernández Galindo, Martha Victoria Sáchica de Moncaleano, Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

Ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Jorge Luis Pabón Apicella presenta demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 79 de la Ley 50 de 1990 y el artículo 127 del Código Sustantivo de Trabajo, subrogado

por el artículo 14 de la Ley 50 de 1990. La demanda es radicada con el número D-2249, es admitida, se fija en lista para las intervenciones ciudadanas y se corre traslado al Procurador General para que rinda el concepto de rigor. Cumplidos, como están, los trámites previstos en la Constitución y en el Decreto No. 2067 de 1991, procede la Corte a decidir el asunto por medio de esta sentencia.

II. DEL TEXTO OBJETO DE REVISION

El artículo 127 del Código Sustantivo del Trabajo, subrogado por el artículo 14 de la Ley 50 de 1990, establece:

*"**Artículo 127. Elementos integrantes.** Constituye salario no solo la remuneración ordinaria, fija o variable, sino todo lo que recibe el trabajador en dinero o en especie como contraprestación directa del servicio, sea cualquiera la forma o denominación que se adopte, como primas, sobresueldos, bonificaciones habituales, valor del trabajo sumplementario o de las horas extras, valor del trabajo en días de descanso obligatorio, porcentajes sobre ventas y comisiones."*

Por su parte, el artículo 79 de la Ley 50 de 1990 acusado señala:

***Artículo 79.** Los trabajadores en misión tendrán derecho a un salario ordinario equivalente al de los trabajadores de la empresa usuaria que desempeñen la misma actividad, aplicando para el efecto las escalas de antigüedad vigentes en la empresa. Igualmente, tendrán derecho a gozar de los beneficios que el usuario tenga establecidos para sus trabajadores en el lugar de trabajo, en materia de transporte, alimentación y recreación.*

***Parágrafo Transitorio.** Los contratos de los trabajadores en misión vinculados a las empresas de servicios temporales con anterioridad a la vigencia de esta ley, serán reajustados en un plazo de doce (12) meses, de conformidad con lo expresado en este artículo".*

III. LA DEMANDA

El actor considera que las normas acusadas violan los artículos 2°, 12, 13, 17, 25, 53 y 85 de la Constitución. La demanda comienza por señalar que la Carta protege especialmente a los trabajadores, por ser la parte débil en la relación laboral, para lo cual la Constitución establece unos principios para proteger el salario, el cual "tiene que ser proporcional a la cantidad y calidad de trabajo desempeñado". Según su parecer, esto implica que debe tomarse en cuenta forzosamente como factor que integra el salario el "tiempo que determinado trabajador lleva desempeñando su oficio en favor del patrono", ya que el "conocimiento y la experiencia, la ejecución calificada de la labor también se adquieren y concretan mediante la experimentación del oficio". Además, agrega el actor, existen también razones de justicia en favor de este reconocimiento ya que "la permanencia reiterada o por largo tiempo de un trabajador subordinado permite suponer razonablemente que ha venido cumpliendo con las exigencias de efectividad y buen desempeño requeridos por el patrono, al mismo tiempo que agota su fuerza de trabajo en beneficio del empleador". Por ello, concluye el actor, "es justo, equitativo, y proporcional que el patrono haya en forma efectiva acrecentado la remuneración básica del laborante", por lo cual los patronos deben reconocer los incrementos salariales a quienes "por su tiempo de servicios o antigüedad de servicios lo merecen".

El demandante precisa que "ese aumento salarial efectivo, fundado en la antigüedad del trabajador", no debe ser confundido con los incrementos puramente nominales que se realizan

simplemente para compensar "el poder adquisitivo e impedir que disminuya realmente el salario pagado", para lo cual se funda en lo señalado por la Corte en la Sentencia T-102/95, sobre la naturaleza sinalagmática y conmutativa de la relación laboral, que implica una obligatoria protección del valor real de los salarios, a fin de evitar un enriquecimiento ilícito patronal.

Estas consideraciones llevan al actor a concluir que el artículo 79 de la Ley 50 de 1990 desconoce el principio de igualdad, ya que establece, sin ninguna justificación, un privilegio para los trabajadores en misión de las empresas temporales, puesto que ordena que para determinar el salario ordinario de estas personas se deben tener en cuenta "las escalas de antigüedad" vigentes en la empresa usuaria. El demandante considera que de esa manera se establece una discriminación frente a los demás trabajadores, ya que para ellos no se prevé la antigüedad como elemento integrante del salario. Según su criterio:

"El salario base del trabajador en misión debe ser conformado tomando en cuenta tales escalas de antigüedad; por tal situación resultará proporcionalmente móvil hacia arriba tanto como se incremente la posición en la escala referida. En ese preciso aspecto la norma respeta el principio mínimo fundamental del trabajo de 'remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo'. Sin embargo, entroniza una discriminación injustificada cuando tal beneficio forzoso lo dispone taxativamente sólo respecto de los "trabajadores en misión", siendo que todos los trabajadores tienen derecho fundamental mínimo a la "remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo", de lo cual hace parte el incremento salarial efectivo con base en la antigüedad del empleado, o sea con fundamento en las 'escalas de antigüedad'."

Para el actor, esta discriminación es "particularmente odiosa" por cuanto el régimen laboral no prevé la obligación de los patronos de incrementar los salarios de sus trabajadores ordinarios según su antigüedad, por lo cual la Ley 50 de 1990 debió establecer que ésta debía tomarse en cuenta no sólo "respecto de los trabajadores en misión sino hacerlo explícitamente sobre todos los trabajadores privados". Por ello, concluye el actor, esta ley es discriminatoria "pues asienta el beneficio de la antigüedad (escala de antigüedad) sólo respecto de los trabajadores en misión", mientras que la otra norma acusada, esto es el artículo 127 del Código Sustantivo del Trabajo, desconoce la Carta por la razón inversa, ya que no contempla "como elemento estructurador o componente del salario a la antigüedad del trabajador", con lo cual desconoce los principios constitucionales que otorgan una protección especial al trabajo en todas sus modalidades.

IV. INTERVENCION DE AUTORIDADES

4.1. Intervención del Comando General de las Fuerzas Militares.

El ciudadano Fernando Tapias Stahelin, Comandante General de las Fuerzas Militares, interviene en el proceso y precisa que las normas acusadas no son aplicables a quienes laboran en el Ministerio de Defensa Nacional, la Fuerzas Militares y la Policía Nacional, quienes no se rigen por el Código Sustantivo del Trabajo sino por el Decreto 1214 de junio 8 de 1990, que "constituye el régimen prestacional del personal civil del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional".

4.2. Intervención del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

El ciudadano Pedro Nel Londoño Cortés, en representación del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, interviene en el proceso y defiende la constitucionalidad de las normas acusadas, para lo cual comienza por presentar su finalidad. Según su parecer, la Ley 50 de 1990, de la cual forman parte las disposiciones acusadas, pretendió ser "una alternativa para la generación de empleo y el adentramiento de Colombia al proceso de globalización de la economía". Ahora bien, debido al auge de la temporalidad en los años ochenta en nuestro país, el ciudadano considera que esa ley pretendió "desestimular la temporalidad en el empleo", ya que los trabajadores de las mismas, denominados "en misión", "se encontraban y se encuentran en desigualdad frente a los trabajadores denominados normales, vale decir, los regulados por el estatuto laboral". Esto explica que las normas acusadas busquen "establecer, de alguna manera, una equivalencia entre el salario devengado por el trabajador en misión y el devengado por el trabajador regido por el C.S.T. basado en el artículo 53 de la Carta Política, pero fundamentalmente en el principio de la igualdad del artículo 13 de la misma."

El ciudadano transcribe entonces amplios apartes de varias sentencias de esta Corte sobre la igualdad y concluye que, conforme a la doctrina sentada por esta Corporación, las normas acusadas no son discriminatorias ya que la diferencia entre los trabajadores en misión y el resto de empleados se justifica debido a la distinta "forma de vinculación de uno y otro" y por la "potestad que tiene el Congreso para señalar en los términos del artículo 53 de la Carta la contraprestación que recibe un trabajador por su mercancía-fuerza de trabajo". Concluye entonces el interviniente:

"Teniendo en cuenta la filosofía inspirada por el legislador para expedir la Ley 50 de 1990, que buscaba desestimular la actividad de las empresas de servicios temporales, los artículos enjuiciados buscan una equiparación entre uno y otro trabajador en materia de salario, inspirado por supuesto, en el principio de la igualdad y en la facultad constitucional de señalar el salario por parte del Congreso.

Esta clase de demandas, paradójicamente pretenden una desigualdad y un retroceso para los trabajadores, especialmente para los de las empresas de servicios temporales, que volverían al régimen anterior, en desmendro eso sí, del principio de la igualdad, en el hipotético evento de prosperar las mismas."

V. DEL CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

En su concepto de rigor, el Procurador General de la Nación, Jaime Bernal Cuéllar, considera que las normas acusadas son constitucionales. La Vista Fiscal comienza por estudiar el desarrollo de las llamadas empresas de servicios temporales, que si bien existen desde el año 1952, adquirieron gran importancia en la década del 80, al punto de que se convirtieron en uno de los temas laborales más debatidos en esos años. Así, explica la Vista Fiscal "los sindicatos las acusaron de ser responsables de la disminución del número de afiliados, por cuanto los empleadores en lugar de contratar directamente los trabajadores, lo hacían a través de estas empresas." En tal contexto, agrega el Ministerio Público, la asuencia de un marco regulador adecuado "desembocó en muchos casos en situaciones de abierta injusticia", como podía ser que trabajadores que desempeñaban "el mismo oficio en la empresa usuaria, tenían salarios y garantías laborales sustancialmente distintas." Igualmente, esas empresas eran usadas "para evitar el cumplimiento de normas laborales". Por ende, precisa el Procurador, una de las finalidades de la Ley 50 de 1990 fue precisamente establecer un marco legal adecuado para estas

empresas, a fin de proteger debidamente los derechos de los trabajadores, tal y como se señala en la exposición de motivos, en las ponencias y en los debates del correspondiente proyecto, cuyos apartes pertinentes son transcritos por la Vista Fiscal. Esto explica entonces que esa ley haya sometido a "cambios profundos la regulación de estas empresas, que tienen que ver con su constitución, funcionamiento y con las garantías de los trabajadores a los cuales se víncula." El Procurador presenta entonces la regulación esencial de esas empresa, tal y como la desarrolla la Ley 50 de 1990, con el fin de adelantar una interpretación sistemática del artículo 79 acusado, y concluye al respecto:

"Es claro que el demandante basa la impugnación del artículo 79 en una equivocada interpretación de la norma, la cual, si bien es cierto, tiene una deficiente redacción, en modo alguno dispone como elemento base para conformar el salario ordinario de los trabajadores en misión el de 'las escalas de antigüedad'.

Bajo una interpretación sistemática, la disposición sub exámine *debe entenderse dentro del contexto de la ley de que forman parte las disposiciones acusadas. En tal virtud ha de tenerse en cuenta que el máximo término por el que se puede contratar a un trabajador a través de una empresa de servicios temporales es el de doce meses –artículo 77. En consecuencia, es claro que lo que busca la disposición acusada es establecer una equivalencia entre el salario devengado por el trabajador en misión y el devengado por el trabajador de la empresa usuaria, exceptuando los incrementos que en ella se pudieran haber establecido por concepto de antigüedad."*

El anterior análisis lleva a la Vista Fiscal a concluir que la norma acusada es constitucional "pues si dos trabajadores ejecutan la misma labor, tienen la misma categoría, igual preparación, los mismos horarios e idénticas responsabilidades, deben ser remunerados en la misma forma y cuantía"

De otro lado, el Procurador considera que el cargo contra el artículo 127 del Código Sustantivo de Trabajo carece de sustento, pues el hecho de que no se contemple "la antigüedad" como elemento integral del salario "en nada desconoce el principio del salario mínimo vital y móvil". Además, precisa la Vista Fiscal, el Legislador consideró ese factor "en la consagración del régimen prestacional, que como expresión del derecho a la seguridad social, debe amparar a los trabajadores frente a las contingencias laborales que afecten su salud o su capacidad económica."

VI. FUNDAMENTO JURIDICO

Competencia

1. Conforme al artículo 241 ordinal 4° de la Constitución, la Corte es competente para conocer de la constitucionalidad del artículo 79 de la Ley 50 de 1990 y del artículo 127 del Código Sustantivo de Trabajo, subrogado por el artículo 14 de la Ley 50 de 1990, ya que se trata de una demanda de un ciudadano en contra de unas normas que hacen parte de una ley de la República.

El asunto bajo revisión

2. Una de las normas acusadas define los elementos que hacen parte del salario, sin incluir la antigüedad como factor integrante obligatorio del mismo. La otra disposición impugnada se refiere a las empresas de servicios temporales y señala que los llamados "trabajadores en misión" tienen derecho a un salario "equivalente al de los trabajadores de la empresa usuaria que desempeñen la misma actividad, aplicando para el efecto las escalas de antigüedad vigentes en la empresa". Según el actor, esas disposiciones son injustas, inequitativas y desproporcionadas,

como quiera que la antigüedad debe ser tomada en cuenta por la ley como factor salarial, ya que la experiencia no sólo incrementa la destreza laboral sino que "es justo" que ésta sea premiada. Por ello considera que la definición legal del salario prevista por el artículo 127 del Código Sustantivo de Trabajo se encuentra afectada por una suerte de inconstitucionalidad por omisión, en la medida en que no ordena que la antigüedad sea un factor salarial.

Según uno de los intervinientes y la Vista Fiscal, las normas acusadas se ajustan a la Carta, pues no desconocen ninguna norma superior. Así, según su parecer, la definición del salario es discrecional del Legislador, quien puede o no ordenar que se tenga en cuenta la antigüedad como factor salarial. Y, de otro lado, la regulación del monto del salario de los empleados en misión de las empresas temporales, lejos de vulnerar la Carta, pretende proteger los derechos de esos trabajadores, que habían sido afectados por la ausencia de regulación adecuada antes de la expedición de la Ley 50 de 1990.

Conforme a lo anterior, la Corte debe comenzar por precisar si el sustento de la demanda se fundamenta en una apreciación jurídica de la norma, esto es si la demanda es apta para iniciar un juicio constitucional o si por el contrario el presupuesto del actor se encuentra en su criterio personal y no en el texto de las disposiciones acusadas.

Ineptitud sustancial de la demanda por ausencia de cargos

3. En varias oportunidades esta Corporación[1] ha señalado que, de acuerdo con el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991 la formulación de un cargo constitucional es un requisito sustancial determinante e indispensable para el análisis de la constitucionalidad de una norma, como quiera que la ausencia de cargo concreto hace inepta la demanda y exige que la decisión de la Corte Constitucional sea inhibitoria. En efecto, en relación con la naturaleza de la acusación, esta Corporación dijo:

"la jurisprudencia de esta Corporación exige la existencia de acusaciones susceptibles de ser analizadas y discutidas mediante el trámite propio del control constitucional abstracto, lo cual implica que el demandante debe formular un cargo concreto, de naturaleza constitucional, contra una norma legal. Por consiguiente, el actor no cumple ese requisito si se limita a efectuar una formulación vaga, abstracta y global de los motivos de inconstitucionalidad, sin acusar específicamente la disposición, pues su omisión de concretar la acusación impide que se desarrolle la discusión propia del juicio de constitucionalidad"[2]

4. En tales circunstancias, no es una demanda idónea cuando el cargo tiene como fundamento y como objetivo una hemenéutica legal de la disposición acusada, pues al juez constitucional no le compete la interpretación netamente legal de una norma, salvo cuando de aquella se derive una inconstitucionalidad. Ahora bien, si se analiza con detenimiento la demanda *sub iudice* es fácil concluir que el actor realiza una interpretación legal de las normas impugnadas, a partir de la cual constituye el presupuesto de la supuesta inexequibilidad. Por lo tanto, la Corte no puede entrar a conocer de una demanda en donde lo que se pretende no es efectuar un cotejo de la norma acusada con la Constitución sino que se busca la definición legal del asunto fáctico que contienen las disposiciones normativas.

---

[1] Al respecto pueden consultarse las Sentencias C-131 de 1993. Magistrado Ponente Dr. Alejandro Martínez. Fundamento Jurídico No. 1.3, C-236/97. Magistrado Ponente Dr. Antonio Barrera Carbonell. Consideración de la Corte No 3., entre otras.

[2] Sentencia C-447 de 1997. Magistrado Ponente Dr. Alejandro Martínez Caballero.

En este contexto, el deseo del actor de que sea obligatorio que la ley tenga en cuenta la antigüedad como factor salarial o que este mismo criterio se aplique tanto para trabajadores en misión como para trabajadores de planta, no es un argumento que adquiere, por ese sólo hecho, relevancia constitucional, como quiera que el control constitucional exige una justificación mínima de la supuesta contradicción cuyo fundamento sea el texto superior. Por lo tanto, en razón a que el estudio oficioso de la norma por parte de esta Corporación no está conforme con el espíritu del control constitucional y, a que la demanda tiene un claro sustento legal y no constitucional, la Corte Constitucional se declarará inhibida para conocer del presente asunto.

VII. DECISION

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

RESUELVE:

Declararse **INHIBIDA** para pronunciarse de fondo sobre la constitucionalidad del artículo 127 del Código Sustantivo de Trabajo, subrogado por el artículo 14 de la Ley 50 de 1990 y del artículo 79 de la Ley 50 de 1990, por demanda materialmente inepta, debido a la ausencia de cargo.

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

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL, Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA, Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ, Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO, Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, Magistrado

FABIO MORON DIAZ, Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA, Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ, Magistrada (E)

PABLO ENRIQUE LEAL RUIZ, Secretario General (E)

EL SUSCRITO SECRETARIO GENERAL (E.) DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que el magistrado doctor EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, no firma la presente providencia, por cuanto se encontraba en Comisión Oficial en el exterior.

Pablo Enrique Leal Ruiz
Secretario General (E.)

SENTENCIA C-359
mayo 19 de 1999

NORMA CONSTITUCIONAL-Desarrollo legislativo

Para los fines del presente estudio, que cuando la estructura de un precepto constitucional es completa y no abierta, el examen de constitucionalidad del texto legal que lo desarrolla se torna más severo, en la medida en que la atribución ordinaria legislativa resulta limitada por la voluntad expresa del Constituyente y el respectivo control se convierte en "rígido en el caso de los derechos constitucionales fundamentales y de su núcleo esencial para favorecer la libertad, y flexible o menos rígido en caso del ejercicio de competencias administrativas, políticas y de gobierno legítimamente atribuidas, y para garantizar su ejercicio cabal".

SECRETARIO GENERAL DE CAMARA Y SENADO-Requisitos adicionales a los constitucionales

La Corte al respecto, estima fundados los argumentos planteados por los actores al demandar la inconstitucionalidad parcial del artículo 46 de la Ley 5ª de 1992, en cuanto exige unas calidades complementarias a las constitucionalmente se requiere para aspirar al cargo de secretario general del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, cuando preceptúa que se exigirán al aspirante "además de condiciones profesionales y experiencia en cargos similares no inferior a cinco (5) años, o haber sido Congresista u ocupado el cargo de Secretario General en propiedad en cualquiera de las Cámaras", toda vez que el mandato constitucional contenido en el artículo 135-2 de la Carta Política es expreso, determinado y específico al señalar las calidades que tendrá que demostrar quien aspire a ser elegido para dicho cargo. Además, en forma adicional, se encuentra que el alcance del desarrollo legislativo examinado, también ha vulnerado principios y derechos de estirpe superior, como son el derecho a la igualdad y al acceso al desempeño de funciones y cargos públicos (13 y 40-7), como bien lo afirman los actores, ya que el órgano legislativo al incrementar las exigencias mínimas que el Constituyente de 1991 estableció como suficientes para que los ciudadanos pudieran intentar su elección en el cargo aludido, discriminó a los eventuales aspirantes a ejercer el mencionado cargo público, al restringir sin sustento objetivo y razonable ese derecho fundamental de naturaleza política , más allá del límite señalado en el mismo orden superior.

Referencia: Expedientes acumulados D-2248 y D- 2253.

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 46 (parcial)de la Ley 5ª de 1992 "por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes".

C-359/99

Actores: Miguel Eduardo Pardo Uribe y Raúl Javier Isaza P.

Magistrada Ponente: Dra. MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Santafé de Bogotá D.C., diecinueve (19) de mayo de mil novecientos noventa y nueve (1999).

I. ANTECEDENTES

Los ciudadanos Miguel Eduardo Pardo Uribe y Raúl Javier Isaza, actuando en forma separada, ejercitaron la acción pública consagrada en los numerales 6) del artículo 40 y 4) del artículo 241 de la Constitución Política, contra el artículo 46 (parcial) de la Ley 5ª de 1992 "por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes".

Dada la identidad de materia y de conformidad con el artículo 5o. del Decreto 2067 de 1991, la Sala Plena de la Corte Constitucional, en sesión del 4 de noviembre de 1998, resolvió acumular las mencionadas demandas, a fin de surtir un trámite conjunto y decidir sobre ellas en una sola sentencia,

Al proveerse sobre su admisión, mediante auto del 20 de noviembre de 1998, se ordenó fijar en lista el negocio en la Secretaría General de la Corporación, para efectos de asegurar la intervención ciudadana, enviar copia de la demanda al señor Procurador General de la Nación con el fin de que rindiera el concepto de rigor y realizar las comunicaciones exigidas constitucional y legalmente.

Cumplidos los trámites y requisitos previstos tanto en la Constitución Política como en el Decreto 2067 de 1991, en relación con los procesos de constitucionalidad, esta Corporación procede a decidir sobre las referidas demandas.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

Conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 40.483 del 18 de junio de 1992, a continuación se transcribe el texto de la disposición acusada, subrayándose lo que constituye materia del ejercicio de la acción:

"Ley 05 de 1992

(junio 17)

"por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes".

(...)

ARTICULO 46. Elección, periodo, calidades. Corresponde a cada Cámara elegir al Secretario General para un período de dos años, contado a partir del 20 de julio, fecha de instalación del cuatrienio legislativo. Deberá reunir las mismas calidades señaladas para ser miembro de la respectiva corporación, **además de condiciones profesionales y experiencia en cargos similares no inferior a cinco (5) años, o haber sido Congresista u ocupado el cargo de Secretario General en propiedad en cualquiera de las Cámaras.**

PARAGRAFO. No puede ser designado Secretario General, en propiedad, un miembro del Congreso".

III. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA

En concepto de los demandantes, la disposición acusada transgrede la Constitución Política, en lo relativo a las calidades consignadas en el numeral 2) del artículo 135 para acceder al cargo de Secretario General del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, por las razones que se resumen a continuación.

Para el demandante Miguel Eduardo Pardo Uribe (Expediente D-2248), la ley en lo acusado, excede lo dispuesto por la Carta Política en el citado artículo 135, al establecer requisitos y calidades adicionales a los allí señalados, con lo cual se desconoce a la vez por el legislador, la superioridad de esa Ley Fundamental consagrada en su artículo 4o. En igual sentido, se pronuncia el ciudadano Raúl Javier Isaza P., quien adicionalmente argumenta que con la expedición del artículo 46 de la Ley 5ª de 1992 se violan también los artículos 13, 40 y 172 del ordenamiento constitucional.

Según lo expone este demandante, el desconocimiento del artículo 13 radica en que la norma impugnada genera un tratamiento desigual para las personas que pretenden acceder al cargo de Secretario General, como quiera que al exigir requisitos que rebasan el estatuto constitucional, se limita el acceso al cargo de Secretario General de quienes hayan ocupado ciertas dignidades o tengan experiencia profesional en el sector privado y abre paso a la posibilidad de elegir a quienes no cumplen con las calidades para ser miembros de las respectivas corporaciones. El establecimiento de requisitos adicionales para el desempeño de ese cargo, desconoce a juicio de este demandante, los requisitos constitucionales señalados para tal fin, toda vez que impide a las autoridades, en este caso las comisiones de acreditación de cada Cámara, brindar la misma protección a todas las personas, al exigir una experiencia de difícil cumplimiento para un cargo que, según lo afirma el Departamento Administrativo de la Función Pública, no es equiparable a ningún otro de la administración pública.

Sostiene así mismo, que la norma impugnada contradice también el artículo 40 de la Carta, ya que atenta contra el derecho político de los ciudadanos colombianos de acceder en condiciones de igualdad a un cargo de elección, al permitir que en cumplimiento de su mandato se contradiga la disposición constitucional del artículo 135-2, que exige únicamente para desempeñar el cargo de Secretario General "reunir las mismas calidades señaladas para ser miembro de la respectiva Cámara Legislativa ".

Finalmente, llama la atención sobre la posible violación del artículo 172 superior, pues de acuerdo con la disposición atacada, es posible que quien haya sido representante a la Cámara, ocupe la Secretaría General del Senado sin cumplir los requisitos exigidos para ser senador, lo cual "atenta contra el principio universal de gozar de las (sic) oportunidad necesarias para acceder en condiciones de igualdad, al ejercicio de un cargo de elección en nuestro país. Toda vez, que los requisitos adicionales exigidos por la ley, además de una confusa interpretación y de contrariar el sentido democrático de la Constituyente, permite que en cumplimiento de su mandato se transgredan (sic) la disposición constitucional del art. 135 numeral segundo y de paso el Art. 172 de la C.P."

IV. INTERVENCIONES

De acuerdo con el informe secretarial del 9 de diciembre de 1998, el término de fijación en lista venció en silencio.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

Por medio del concepto No. 1724 del 27 de enero de 1999, el señor Procurador de la Nación solicita a esta Corporación declarar la inconstitucionalidad del aparte acusado del artículo 46 de la Ley 5° de 1992, con fundamento en los argumentos que en seguida se exponen de manera resumida.

En su concepto, el jefe del Ministerio Público hace una serie de consideraciones acerca de la competencia del órgano legislativo para desarrollar las instituciones constitucionales, como cuerpo representativo de la voluntad general, mediante la elaboración de leyes que configuran mandatos generales, impersonales y abstractos, obligatorios en la medida en que son expresiones de soberanía. Agrega que la labor legislativa, debe conformarse con la voluntad soberana y por lo mismo, seguir los derroteros que le demarca la misma Carta Política, con el fin de que adquiera legitimidad desde el punto de vista formal y material.

Precisa además, que la labor legislativa consiste en extender al plano normativo lo querido por la Constitución, de manera que sus pautas, bases o pilares consoliden el ordenamiento jurídico, lo que en su criterio significa ".a contrario sensu, que la legislación no se agota –ni está concebida para agotarse– en el articulado de la Carta".

Sin embargo, el Procurador después de extenderse sobre el alcance del desarrollo legislativo, concluye que en materia de requisitos para el desempeño de un cargo público de elección popular, no puede el legislador ir más allá de la voluntad del Constituyente, como ocurre en el caso de la designación de los secretarios generales del Senado y de la Cámara, respecto de los cuales la propia Constitución ha sido clara al establecerlos de manera expresa. Es así como, la norma demandada excede el canon constitucional, con grave perjuicio del derecho que asiste a todos los ciudadanos de participar en el ejercicio del poder político, mediante el acceso al desempeño de funciones y cargos públicos (C.P., art. 40-7), por lo cual solicita a esta Corporación declarar inexequible el aparte normativo acusado.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

De acuerdo con lo señalado en el numeral 4) del artículo 241 de la Carta Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir definitivamente, sobre las demandas de inconstitucionalidad de la referencia, por tratarse de una disposición que forma parte de una ley expedida por el Congreso de la República.

2. La materia a examinar

El cuestionamiento del cual ha sido objeto el aparte acusado del artículo 46 de la Ley 5a. de 1992 por parte de los actores, pretende demostrar el desbordamiento del legislador en los mandatos superiores que establecen las calidades para ser elegido Secretario General de am-

bas Cámaras Legislativas (C.P., art. 135, num. 2o., 172 y 177) y por lo mismo, el desconocimiento de la superioridad normativa de la Constitución (C.P., art. 4o.), al impedir un tratamiento igualitario a las personas en materia de calidades para desempeñarse como secretarios generales del Congreso de la República y establecer una restricción al acceso a un cargo público (arts. 13 y 40).

En consecuencia, la controversia constitucional que se plantea, deberá resolverse a partir del alcance de la facultad de configuración política del legislador para desarrollar legalmente los cánones constitucionales, a fin de determinar si se ha desconocido el ordenamiento superior vigente, con la adición de la cual fue objeto el artículo 135-2 en la expedición del artículo 46 de la Ley 5ª de 1992.

3. Alcance del desarrollo legislativo frente a una norma constitucional determinada y el respectivo control constitucional sobre el resultado de ese ejercicio.

Como se expresa en el artículo 4o. de la Carta Política de 1991, "la Constitución es norma de normas", con lo cual se quiere significar una jerarquía normativa de orden superior y subordinante, respecto de todo el ordenamiento jurídico nacional y, así mismo, el señalamiento, a partir de su contenido, de límites precisos dentro de los cuales el legislador debe adelantar su tarea de hacer las leyes y en esa medida, desarrollar la Constitución dentro del marco normativo que la misma delimita.

Esa última potestad de desarrollo del ordenamiento superior, comprende la posibilidad de determinar el alcance legal de los conceptos constitucionales, por mandamiento expreso de la Ley Fundamental o en virtud de la cláusula general de competencia de la cual es titular el Congreso de la República, que en los términos definidos por Corporación[1], configura " una competencia amplia pero que no por ello deja de ser reglada, porque está limitada por la Constitución. Así, el Congreso no puede vulnerar los derechos de las personas, ni los principios y valores constitucionales".

Ahora bien, el régimen democrático y pluralista dentro del cual dicha función ha sido establecida, consagra en favor del legislador, como igualmente lo indica el fallo antes aludido, "lo que la doctrina constitucional comparada ha denominado la libertad de formación democrática de la voluntad o la libertad de configuración política del Legislador, según la cual corresponde al Congreso adoptar libremente, dentro de los marcos de la Constitución, diferentes políticas y definiciones legislativas que expresen la visión de las distintas mayorías que se expresan democráticamente en esa instancia." .(La subraya no es original).

Una libertad política de determinación legal en ese sentido, presenta como punto de partida y a su vez de llegada –dada la concepción misma de la Constitución–, un "parámetro objetivo del ordenamiento y dinamizador del mismo", a través de disposiciones heterogéneas que adoptan formas diversas, tales como "normas clásicas, normas de textura abierta, normas completas, normas de aplicación inmediata, normas programáticas, normas de habilitación de competencias, normas que consagran valores, normas que prohijan principios, normas que contemplan fines, etc.(...)"[2].

---

1 Sentencia C-527/94, Magistrado Ponente Dr. Alejandro Martínez Caballero.
2 Sentencia C-531/93, Magistrado Ponente Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

De manera que la función de desarrollar la Carta, presenta un origen político que se consolida en actos de naturaleza legal, los cuales comprenden definiciones de las nociones constitucionales en forma mucho más amplia que aquellos, cuando éstos presenten una naturaleza indeterminada y siempre que no se evidencien desbordamientos en el orden constitucional ni en el ámbito de la potestad otorgada y ejercida. En cambio, respecto de los conceptos cuyo contenido aparece en forma determinada y específica, el legislador no cuenta con el mismo grado de libertad sino que por el contrario, se ubica en un campo limitado de actuación sujeto al respeto de esos mandamientos superiores.

El alcance del desarrollo legislativo que compete al Congreso, fue demarcado por la Corte de la siguiente manera:

"(...) ahora bien, el tratamiento legislativo de los mencionados conceptos no es ni puede ser homogéneo, pues la determinación constitucional del concepto fluctúa en intensidad, no sólo en atención a los elementos normativos determinados sino, en general, a la orientación del sentido legislador dentro del mismo marco constitucional.

Así, algunas nociones de la Carta definen sus elementos estructurales de tal forma que no permiten un amplio margen de acción al legislador; por el contrario, otros conceptos en los cuales aparte del sometimiento general a la Carta, a sus valores superiores y a los principios fundamentales del ordenamiento jurídico político, se exige el respeto de algunos elementos esenciales o de principios parciales del ordenamiento jurídico, en los cuales a pesar de su especifidad no se delimita con precisión su entidad y contenido concreto.

De esta forma, el legislador al desarrollar un precepto constitucional que contiene uno o varios principios parciales, bien puede elegir entre diversas opciones normativas, en tanto y en cuanto, éstas se ajusten a los elementos esenciales y estructurales determinados en la Carta para la institución respectiva (...)." [3]

De esta forma, dependerá de la definición que traiga el texto constitucional objeto de desarrollo por el legislador, la mayor o menor amplitud que éste tendrá en la escogencia de opciones normativas posibles para adoptar, supeditado a los elementos específicos que compongan la disposición superior, la correlación de sus principios con otros del ordenamiento jurídico a fin de adquirir identidad propia, al igual que de la orientación de la configuración normativa del legislador.

De ahí que, la labor de control constitucional del desarrollo legal de una disposición de esa estirpe atenderá a la conformación normativa estructural interna otorgada por el Constituyente. La garantía de la vigencia del ordenamiento superior en esos resultados legislativos, demanda entonces, una aproximación que concilie la estructura intrínseca del precepto superior y la mencionada libertad de configuración del legislador que, adicionalmente, debe atender a estas otras condiciones definidas por esta Corporación:

" En efecto, el control material de la Corte de estas definiciones legislativas busca preservar al mismo tiempo la supremacía de la Carta y la libertad política del Legislador. Por ello, el

[3] Sentencia C-342/96, Magistrado Ponente Dr. Julio César Ortíz Gutiérrez

control constitucional en este campo es ante todo un control de límites, pues no puede la Corte aceptar definiciones legales que contraríen la estructura constitucional o vulneren principios y derechos reconocidos por la Carta. Pero tampoco puede la Corte interpretar la Constitución de manera tal que desconozca el pluralismo político y la alternancia de diferentes políticas, pues la Carta es un marco de coincidencias básico, dentro del cual coexisten visiones políticas diversas.

Ese control de límites varía su intensidad dependiendo de la propia complejidad y desarrollo de la construcción constitucional de un determinado concepto o institución. Así, si la determinación de los elementos estructurales de un concepto es más o menos completa, esto hace más estricto el control constitucional del acto normativo que desarrolla el mencionado concepto pues, en tales casos, el Constituyente ha limitado el ámbito de acción del legislador. Por el contrario, si la protección constitucional solamente se predica de ciertos elementos, los cuales no delimitan perfectamente la figura jurídica del caso, el Congreso tiene una amplia libertad para optar por las diversas alternativas legítimas del concepto, obviamente respetando el marco constitucional fijado. En efecto, en función del pluralismo político, la soberanía popular, el principio democrático y la cláusula general de competencia del Congreso (C.P. arts. 1°, 3°, 8° y 150), se entiende que cuando la Constitución ha guardado silencio sobre un determinado punto es porque ha querido dejar un espacio abierto amplio para diferentes regulaciones y opciones de parte del Legislador. Eso significa que cuando no puede deducirse del texto constitucional una regla clara, en principio debe considerarse válida la regla establecida por el Legislador." [4]

De los anteriores razonamientos, hay que destacar para los fines del presente estudio, que cuando la estructura de un precepto constitucional es completa y no abierta, el examen de constitucionalidad del texto legal que lo desarrolla se torna más severo, en la medida en que la atribución ordinaria legislativa resulta limitada por la voluntad expresa del Constituyente y el respectivo control se convierte en "rígido en el caso de los derechos constitucionales fundamentales y de su núcleo esencial para favorecer la libertad, y flexible o menos rígido en caso del ejercicio de competencias administrativas, políticas y de gobierno legítimamente atribuidas, y para garantizar su ejercicio cabal.", como se expresó en la Sentencia C-342/96, antes citada.

En consecuencia, con base en las consideraciones hasta aquí expuestas, entra la Corte a examinar la constitucionalidad de la disposición enjuiciada.

4. Inconstitucionalidad de la definición legislativa de las calidades exigidas para los secretarios generales del Congreso de la República contenida en el artículo 46 de la Ley 5ª de 1992.

La Carta Política de 1991 al referirse a la composición y funciones de la rama legislativa, consagra en el numeral 2) del artículo 135, para ambas células legislativas –Senado de la República y Cámara de Representantes -, la facultad de elegir a sus secretarios generales, para períodos de dos años, contados a partir del 20 de julio, estableciendo expresamente los requi-

[4] Sentencia C-061/96, Magistrado Ponente Dr. Alejandro Martínez Caballero.

sitos que deberán reunir los candidatos a ese cargo, consistentes en "las mismas calidades señaladas para ser miembro de la respectiva cámara".

Son los artículos 172 y 177 de ese mismo Estatuto Fundamental, respectivamente, los que establecen las condiciones personales exigidas para poder ser elegido como miembro del Congreso de la República, de la siguiente manera: el aspirante a Senador de la República, debe ser colombiano de nacimiento, ciudadano en ejercicio y tener más de treinta años de edad a la fecha de la elección; el candidato a Representante a la Cámara, además de ejercer la ciudadanía debe contar con más de veinticinco años de edad a la fecha de la elección.

El Congreso, al expedir su Reglamento (Ley 5ª de 1992), estableció algunas disposiciones comunes para el funcionamiento de ambas Cámaras (Título II), agrupando preceptivas relativas a sus dignatarios (capítulo 2o.), entre quienes se hallan los secretarios generales, respecto de los cuales reguló su elección, período y calidades, de esta manera:

"**ARTICULO 46. Elección, período, calidades**. Corresponde a cada Cámara elegir al Secretario General para un período de dos años, contado a partir del 20 de julio, fecha de instalación del cuatrienio legislativo. Deberá reunir las mismas calidades señaladas para ser miembro de la respectiva corporación, además de condiciones profesionales y experiencia en cargos similares no inferior a cinco (5) años, o haber sido Congresista u ocupado el cargo de Secretario General en propiedad en cualquiera de las Cámaras.

PARAGRAFO. No puede ser designado Secretario General, en propiedad, un miembro del Congreso".

Como se puede observar de la anterior transcripción, la definición legal de las calidades para la designación de Secretario General de ambas Cámaras Legislativas fue una labor asumida por el legislador a partir de la reproducción del concepto constitucional vigente sobre el tema expuesto en ese artículo 135-2 ya aludido, al cual sumó una serie de requisitos nuevos relacionados con la formación y experiencia profesional del candidato, para así configurar una preceptiva que ha sido cuestionada por los actores en su libelo, por considerarla violatoria de los artículos, 4o. 13, 40, 135-2, 172 y 177 de la Carta Política, en virtud de un desconocimiento de la supremacía de la misma, con vulneración del derecho a la igualdad de trato y de acceso al ejercicio de funciones y cargos públicos, en cuanto se adicionaron requisitos no contemplados en esa Ley Fundamental, no obstante la claridad de las disposiciones que los determinaban y sin que en ella se autorizara al legislador para añadirlas.

La Corte al respecto, estima fundados los argumentos planteados por los actores al demandar la inconstitucionalidad parcial del artículo 46 de la Ley 5ª de 1992, en cuanto exige unas calidades complementarias a las constitucionalmente se requiere para aspirar al cargo de Secretario General del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, cuando preceptúa que se exigirán al aspirante "además de condiciones profesionales y **experiencia en cargos similares** no inferior a cinco (5) años, o haber sido Congresista u ocupado el cargo de Secretario General en propiedad **en cualquiera de las Cámaras**", toda vez que el mandato constitucional contenido en el artículo 135-2 de la Carta Política es expreso, determinado y específico al señalar las calidades que tendrá que demostrar quien aspire a ser elegido para dicho cargo, al remitir a los artículos 172 y 177 de ese mismo ordenamiento.

Lo anterior conduce a que la potestad de configuración política del legislador, al concentrarse en el desarrollo del precepto constitucional en mención era limitada, en razón a que la interpretación sistemática de esas normas constitucionales –arts. 135-2, 172 y 177– arrojaba un contenido normativo con elementos estructurales que lo hacían determinado y completo para su interpretación y aplicación, es decir, de carácter restrictivo, lo cual impedía la posibilidad de adoptar alternativas normativas de índole legal diversas a lo prefijado en el marco constitucional por el propio Constituyente, por carecer el legislador de competencia.

Además, en forma adicional, se encuentra que el alcance del desarrollo legislativo examinado, también ha vulnerado principios y derechos de estirpe superior, como son el derecho a la igualdad y al acceso al desempeño de funciones y cargos públicos (13 y 40-7), como bien lo afirman los actores, ya que el órgano legislativo al incrementar las exigencias mínimas que el Constituyente de 1991 estableció como suficientes para que los ciudadanos pudieran intentar su elección en el cargo aludido, discriminó a los eventuales aspirantes a ejercer el mencionado cargo público, al restringir sin sustento objetivo y razonable ese derecho fundamental de naturaleza política, más allá del límite señalado en el mismo orden superior.

El control constitucional que ocupa la atención de esta Corte en relación con el artículo 46 de la Ley 5ª de 1992 en lo censurado, en concordancia con lo antes señalado, debe ser rígido, por cuanto se reitera que, de un lado, la construcción normativa del concepto constitucional desarrollado (art. 135-2) es completa y, de otro, compromete derechos fundamentales en su núcleo esencial.

Cabe agregar que el mismo criterio ha sido invocado por la Corporación con ocasión del examen de normas similares a la atacada en esta oportunidad, en los cuales se ha discutido acerca de la sujeción a la Carta Política de la exigencia de requisitos o calidades complementarios a los establecidos por ella, para el ejercicio de un cargo público.

En efecto, en la Sentencia C-320 de 1994 (M.P. : Dr. Fabio Morón Díaz), en la cual se declaró inexequible la parte del artículo 68 de la Ley 42 de 1.993 que exigía para la elección de contralor de una entidad territorial, en forma accesoria a la acreditación de un título universitario –como lo exige el artículo 272 superior– que el mismo fuera en "ciencias económicas, jurídicas, contables, de administración o financieras", esta Corporación señaló:

> "Asiste razón a los demandantes al afirmar la inconstitucionalidad parcial del artículo 68, en la parte que dice: "ciencias económicas, jurídicas, contables, de administración o financieras", por cuanto son bien claros los preceptos del orden superior que no podían ser transgredidos por la ley (artículo 4o. C.N.). En efecto, el inciso 7o. del artículo 272 de la Constitución Política dispone que para ser elegido contralor departamental, distrital o municipal se requiere la nacionalidad de colombiano por nacimiento, ciudadano en ejercicio, tener más de veinticinco (25) años, "acreditar título universitario", y las demás calidades que establezca la ley. La circunstancia de que esta disposición es limitante del derecho político al acceso a los cargos públicos, impone su interpretación restrictiva, y lleva a esta Corporación a considerar que no podía el legislador, como lo hizo en la parte acusada del artículo 68, calificar la exigencia de la Carta, que se limita a exigir título universitario, para agregar una restricción adicional, sobre la misma causal diseñada por el constituyente, que la hiciera más restrictiva del derecho fundamental señalado (artículo 40 de la C.N.); por lo tanto, se declarará inexequible el segmento acusado".

Posteriormente, la Corte en ese mismo sentido, en la Sentencia C-592 de 1995 (M.P. : Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz), con base en la jurisprudencia antes extractada, decidió la inexequibilidad parcial del artículo 59 de la Ley 42 de 1993, en el segmento que ampliaba el requisito de contar con un título universitario para aspirar al cargo de Contralor General de la República, en ciertas carreras o profesiones, manifestando lo siguiente:

"Pese a lo anteriormente expuesto, podría sostenerse que existe una diferencia entre la exigencia legal de calidades adicionales para ser elegido Contralor General de la República, y para ser elegido contralor departamental, distrital o municipal, dada la importancia y responsabilidad del primer cargo mencionado. Según esta postura, el legislador sí podría limitar el acceso al cargo de Contralor General de la República a ciertos profesionales con título universitario en áreas directamente relacionadas con la función pública que cumple este órgano de control, limitándolo a otros profesionales que la ley presume no aptos para asumir la dirección del máximo organismo de vigilancia de la gestión fiscal del Estado, mientras que tratándose de los contralores departamentales, seccionales o locales, dicha restricción de los derechos políticos no se justifica.

La Corte no encuentra que en razón de la importancia o la responsabilidad del cargo haya lugar a hacer una distinción respecto de la procedencia de una restricción de un derecho fundamental más allá de las limitaciones fijadas expresamente por el constituyente. Aun cuando es verdadera la correlación entre la trascendencia del cargo y las mayores exigencias de méritos y aptitudes, lo cierto es que la determinación de calidades, requisitos o condiciones específicas por parte del Constituyente para acceder a un cargo público, sustrae al legislador toda competencia para adicionar nuevas exigencias a las ya fijadas en la Constitución, precisamente como garantía contra el exceso o desproporción en materia de requisitos para el acceso al desempeño de la función pública (C.P. art. 40-7)".

En consecuencia, con base en los anteriores razonamientos que la Corte reitera en esta oportunidad y acogiendo la solicitud de la Vista Fiscal, se procederá a declarar inexequible el aparte acusado del artículo 46 de a Ley 5ª de 1992.

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 **INEXEQUIBLE** la expresión *"además de condiciones profesionales y experiencia en cargos similares no inferior a cinco (5) años, o haber sido Congresista u ocupado el cargo de Secretario General en propiedad en cualquiera de las Cámaras"*, consignada en el artículo 46 de la Ley 5ª de 1992 "por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes".

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

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL, Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA, Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ, Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO, Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA, Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, Magistrado

FABIO MORON DIAZ, Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ, Magistrada (E.)

PABLO ENRIQUE LEAL RUIZ, Secretario General (E.)

EL SUSCRITO SECRETARIO GENERAL (E.) DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que el magistrado doctor EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, no firma la presente providencia, por cuanto se encontraba en Comisión Oficial en el exterior, debidamente autorizada por la Sala Plena de esta Corporación.

Pablo Enrique Leal Ruíz

Secretario General (E.)

SENTENCIA C-368
mayo 26 de 1999

JUEZ DE INSTRUCCION PENAL MILITAR-Es cargo de carrera administrativa

Dado que el régimen de carrera es uno de los mayores baluartes para la defensa de la independencia de los funcionarios, no se entiende por qué los jueces de instrucción penal militar son definidos en la ley como de libre nombramiento y remoción, a pesar de que la regla general para los funcionarios y empleados judiciales es la de pertenencia a la carrera, regla que también se aplica a sus equivalentes en la justicia ordinaria, los fiscales. Los jueces de instrucción penal militar no desempeñan tareas de dirección política u orientación institucional, ni funciones que requieran de una relación especial de confianza. Evidentemente, sus labores son estrictamente judiciales. Y si bien la Carta Política autoriza la existencia de una jurisdicción penal militar aparte de la jurisdicción ordinaria, ello no significa que la justicia penal militar pueda sustraerse de los principios propios de la administración de justicia, tal como el de que los funcionarios judiciales deben ser independientes. Así las cosas, no existe ningún argumento que justifique su exclusión del régimen de carrera administrativa. Por lo tanto, se declarará la inconstitucionalidad de la clasificación del cargo de juez de instrucción penal militar como de libre nombramiento y remoción.

AUDITOR DE GUERRA-Es cargo de carrera administrativa

Los auditores de guerra conforman un equipo que presta su consejo jurídico a los distintos oficiales encargados de juzgar penalmente a sus subordinados. Ellos son distribuidos de manera diferente entre los jueces, para prestarles su asesoría jurídica. Estas dos circunstancias permiten deducir que no se exige una relación de confianza especial entre el juez y el auditor. Las Fuerzas Armadas han previsto un mecanismo institucional de asesoría jurídica para los oficiales superiores que deben desempeñar en un momento determinado el papel de jueces penales militares. Para ello han creado un cuerpo de auditores, cuyos miembros de distribuyen de manera variable entre los distintos jueces, a través del azar. Si ello es así, no se requiere que exista una confianza especial entre el juez y el auditor, puesto que la relación entre los dos se deriva de una situación institucional. Las Fuerzas Armadas han de velar para que los auditores que contraten sean abogados muy calificados, de manera que puedan prestar una buena asesoría a los jueces penales militares. Obviamente, para lograr este propósito, lo más indicado es proveer estos cargos mediante el sistema del concurso y garantizarle a esos funcionarios las condiciones de la carrera administrativa. Por lo tanto, se declarará la inconstitucionalidad de la clasificación del cargo de auditor de guerra como de libre nombramiento y remoción.

SECRETARIO DE TRIBUNAL SUPERIOR MILITAR-Es cargo de carrera administrativa

No observa la Corte razón alguna para exceptuar del régimen de carrera al secretario del Tribunal Superior Militar. Este empleo no tiene funciones de dirección política. Y si bien es un cargo del que depende en buena medida el cabal funcionamiento del Tribunal, lo que implica que en él se deposita una importante confianza, ello no significa que el secretario deba ser un funcionario de libre nombramiento y remoción. Su relación con el Tribunal no es con personas concretas, sino con todas aquellas personas que se alternan en el ejercicio del cargo de magistrados. Además, la importancia de su labor para el buen funcionamiento administrativo del Tribunal conduce más bien a concluir que debe ser elegido mediante el procedimiento del concurso y que se debe asegurar su permanencia en el cargo, en la medida en que tenga un desempeño satisfactorio, tal como lo aseguraría su pertenencia al régimen de carrera.

AUTONOMIA TERRITORIAL-Finalidad/**AUTONOMIA TERRITORIAL Y CARRERA ADMINISTRATIVA**

La autonomía territorial persigue que las entidades territoriales gocen de independencia para la gestión de sus intereses. Esa gestión se realiza a través de las entidades estatales. Ellas deben funcionar de manera eficiente, y para garantizar este objetivo es fundamental que se expidan normas que regulen la función pública. A partir de la Constitución de 1991 se ha previsto que esas normas que regulan la situación de los servidores públicos sean dictadas por el legislador. Esta decisión se fundamenta en el interés de establecer regímenes homogéneos de administración de personal, para asegurarle a todos los funcionarios del Estado unas condiciones uniformes. Pues bien, la pregunta que surge es, entonces, si esta decisión afecta el principio contenido en la Constitución, que señala que las entidades territoriales deben gestionar de manera autónoma sus intereses. La Corte considera que no. Las normas relacionadas con la carrera administrativa crean un marco de funcionamiento de la administración que no altera la independencia de las entidades territoriales en el manejo de sus asuntos. Por el contrario, esas normas contribuyen a establecer los requisitos mínimos para que las entidades territoriales administren sus asuntos en forma más eficiente, en la medida en que las normas sobre carrera dotan de solidez y eficiencia a la administración y garantizan derechos laborales generales a los servidores públicos de las distintas entidades territoriales.

AUTONOMIA UNIVERSITARIA-Finalidad/**AUTONOMIA UNIVERSITARIA Y CARGOS DE LIBRE NOMBRAMIENTO Y REMOCION**

La autonomía universitaria tiene por fin garantizar la libertad de cátedra y de investigación, y para ello es necesario que sean los mismos centros de educación superior los que decidan sobre lo relacionado con su personal, con el fin de evitar injerencias externas que podrían hacer mella en la libertad académica que debe prevalecer en las universidades. Este objetivo es valorado muy especialmente por la Constitución, la cual señala de manera precisa, en su artículo 69 que "las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos", norma que ha sido interpretada por esta Corporación en el sentido de afirmar que los centros universitarios "pueden determinar cuáles [de sus cargos] son de libre nombramiento y remoción." El trato distinto a las autonomías territorial y académica

en punto a la definición de la naturaleza de los cargos en los entes territoriales y en los centros académicos superiores se justifica por la diferencia de los objetivos perseguidos al establecer cada una de esas autonomías. El objetivo de la autonomía universitaria es precisamente el de garantizar la libertad de cátedra dentro de los centros de formación superior, y ella se podría ver perjudicada por la regulación del carácter de los empleos universitarios por entes externos a la universidad. Por su parte, la autonomía territorial tiene por objetivo garantizar que los entes territoriales asuman la conducción de sus asuntos y este fin no se ve disminuido por el hecho de que desde el centro se tomen definiciones acerca de la clasificación de los empleos de la función pública.

ALCALDE LOCAL-Es cargo de libre nombramiento y remoción

El nombramiento de estos alcaldes locales es estrictamente político. El responde tanto a la correlación de fuerzas políticas que se presenta en las distintas juntas administradoras locales como a la voluntad del alcalde mayor, como bien se desprende del artículo 84 del estatuto, que prevé que las juntas elaboran una terna de candidatos –que se conforma de acuerdo con el sistema del cociente electoral –, de la cual selecciona el alcalde mayor una persona. Así, pues, en la designación de los alcaldes locales participan dos organismos del gobierno distrital que poseen un claro origen político y expresan sus preferencias políticas al participar en el proceso que conduce al nombramiento de estos alcaldes. Y si bien se podría readgüir que la designación de estos funcionarios debería realizarse de otra manera, lo cierto es que no advierte la Corte ningún problema constitucional en el hecho de que se haya decidido que estos alcaldes locales representen las opciones políticas triunfantes dentro de la localidad y la ciudad. Como funcionarios cuya designación surge de la conjunción de voluntades de las juntas administradoras locales y del alcalde mayor, los alcaldes locales representan los proyectos políticos sustentados por las juntas y el alcalde mayor. A los alcaldes menores les corresponde participar en la realización de esos proyectos, para lo cual asumen funciones de dirección política –para aplicar el proyecto político en su localidad – y se mantienen en una relación de extrema confianza con la cabeza de la administración, el alcalde mayor. Las razones anteriores son suficientes para establecer la constitucionalidad de la clasificación del empleo de alcalde local como de libre nombramiento y remoción.

CORREGIDOR-Es cargo de libre nombramiento y remoción

Los corregidores son nombrados por los alcaldes, de ternas presentadas por la respectiva junta administradora local. Ello implica que en este caso sucede lo mismo que con los alcaldes menores: el legislador ha querido que el nombramiento de los corregidores responda a la decisión conjunta de dos organismos de elección popular. Así, la designación de los corregidores tiene un carácter político y ello significa que deben responder a las cambiantes relaciones de fuerzas dentro del corregimiento y el municipio. Los corregidores representan un proyecto político y ello implica que también asumen funciones de dirección y confianza, hecho que justifica su ordenamiento dentro de los empleos de libre nombramiento y remoción. Y si bien los corregidores desempeñan también las funciones de los inspectores de policía, un cargo sobre el cual ya ha determinado la Corte que no puede ser de libre nombramiento y remoción, lo cierto es que ésta es una tarea accesoria a su función política, que no tiene que tener por efecto el convertir estos cargos en empleos de carrera.

INSPECTOR DE TRANSITO Y TRANSPORTE-Es cargo de carrera administrativa

Los inspectores mencionados se limitan a hacer cumplir la normatividad en materia de tránsito y transporte y ello no exige, de ninguna manera, que tengan una relación de extrema confianza con su nominador. De otra parte, clasificar estos empleos como de libre nombramiento y remoción no garantiza la eliminación de la corrupción en las entidades de tránsito. Por el contrario, permitiría que ellos fueran utilizados como botín político, con las consecuencias negativas que esto implica para la administración. Más bien, se podría concluir, como se hizo en la sentencia C-306 de 1995, en relación con los inspectores de policía y los agentes de resguardo territorial, que "la profesionalización y consecuente estabilización' de los llamados a ocupar estos cargos 'serán prenda de garantía del importante servicio que han de cumplir." En consecuencia, a los inspectores de tránsito y transportes les es aplicable la jurisprudencia de la Corte acerca de los inspectores de policía, en la cual se ha concluido que ellos deben ser funcionarios de carrera.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA Y ENTIDADES ADSCRITAS-Ley debe determinar cuáles cargos son de carrera o de libre nombramiento y remoción

La Constitución determina que los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Ello significa que los empleos de libre nombramiento y remoción son la excepción a la regla general. Si ello es así, no es tolerable desde la perspectiva constitucional que todos los funcionarios de un Departamento Administrativo, y de sus entidades adscritas, sean clasificados como de libre nombramiento y remoción, independientemente de la labor que desempeñen. Si la norma general prescribe que la vinculación a la función pública se lleva a cabo mediante el régimen de carrera, no tiene sentido que toda la planta de personal de una entidad sea apartada de este régimen. La Corte no desconoce que muchos de los empleos del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, y de sus entidades adscritas, pueden poseer las características propias de los cargos de libre nombramiento y remoción. Sin embargo, esta circunstancia no significa que toda la planta de personal de esta entidad deba ser excluida, en forma global, del régimen de carrera. Por lo tanto, el legislador está llamado a dictar una ley en la que determine cuáles cargos del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, y de sus entidades adscritas, son de carrera y cuáles son de libre nombramiento y remoción.

CARGO EN EL SERVICIO ADMINISTRATIVO EN EL EXTERIOR DEL MINISTERIO DE RELACIONES-Es de carrera administrativa o de libre nombramiento dependiendo si es ocupado por nacional o extranjero

Por lo general, las personas más apropiadas para desempeñar cargos en el servicio administrativo en el exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores son personas que residen en los países donde Colombia tiene misiones diplomáticas y consulares. Ello significa que la aplicación de las normas de carrera para este tipo de cargos se vería distorsionada, por cuanto habría dificultades en relación con las convocatorias y con la realización de los concursos, además de que, frecuentemente, estos últimos, en la práctica, no contarían con participantes colombianos o tendrían a los mismos en condiciones de desventaja. Ello, aunado al hecho de que el Estado colombiano no está obligado a concederles derechos laborales de este tipo a ciudadanos de otros países residentes en el exterior, conduce a la

conclusión de que la norma demandada es constitucional. Sin embargo, la declaración de constitucionalidad se formula bajo el entendido de que los cargos analizados solamente podrán ser de libre nombramiento y remoción si son ocupados por personas que no tengan la nacionalidad colombiana. En el caso contrario, es decir, cuando los empleos vayan a ser asignados a ciudadanos colombianos, sí habrá de cumplirse integralmente con los requisitos propios de la carrera, de manera tal que se respete el derecho de todos los colombianos a competir en igualdad de condiciones por la adjudicación de esos empleos.

ENCARGO O NOMBRAMIENTO PROVISIONAL-Término de 4 meses más tiempo necesario para superar periodo de prueba en cargo de carrera/**VACANCIA**-Como resultado del ascenso con periodo de prueba

En la situación analizada se va a superar el término de los 4 meses fijado para los nombramientos en encargo y provisionales. Sin embargo, en este caso específico se justifica establecer una excepción legal a la norma, por motivos propios del mismo sistema de carrera administrativa establecido. En el artículo 23 de la ley se determina, con muy buen sentido, que el empleado de carrera que triunfa en un concurso destinado a proveer un cargo superior al que él desempeña tiene derecho a que la estabilidad que le asegura su pertenencia al sistema de carrera le sea respetada, en el caso de que no apruebe el período de prueba para la nueva posición. Esta situación exige que la administración se abstenga de asignar definitivamente el cargo que ocupa el empleado ascendido en prueba. Es decir, ese cargo debe permanecer libre para suplir el evento de que el funcionario de carrera no supere el período de prueba. Así las cosas, y puesto que el período de prueba tiene una vigencia igual a la del término máximo de duración de los nombramientos en encargo y provisionales – de 4 meses– , y que la realidad enseña que la calificación del período de prueba exige unos trámites determinados que implican tiempo, es apenas lógico que se consagre una excepción al término máximo de vigencia de los nombramientos en encargo y provisionales, para poder solventar estos casos. Con todo, debe anotarse que la extensión del término máximo de los 4 meses debe ser la estrictamente necesaria para que se realice la calificación del período de prueba. Ello significa que las Comisiones del Servicio Civil deben intervenir en aquellas situaciones en las que se observe que la evaluación se prolonga de manera indefinida e injustificada. Asimismo, implica que las personas que se consideren afectadas por este hecho pueden proceder a instaurar las demandas respectivas, con miras a impedir que estas situaciones irregulares se prolonguen aún más en el tiempo.

CARRERA ADMINISTRATIVA-Aprobación periodo de prueba

No se observa cómo puede vulnerar la exigencia de la aprobación del período de prueba un derecho fundamental. Y de la otra, cabe concluir que es absolutamente razonable exigir que la persona seleccionada cumpla de manera satisfactoria su período de prueba, por cuanto es posible que el aspirante al cargo haya realizado muy buenos exámenes, pero, por ejemplo, no pueda realizar las funciones que le corresponden de manera adecuada o no pueda adaptarse a la institución. La inclusión en la carrera significa, normalmente, que la persona favorecida con esta medida permanecerá por un tiempo considerable en la entidad. Si ello es así, es apenas lógico que la institución se reserve el derecho de observar al candidato seleccionado en el ejercicio de las tareas que le corresponden, para determinar si es la persona adecuada para desempeñar el cargo sujeto a concurso.

RETIRO DEL SERVICIO DE EMPLEADOS DE CARRERA ADMINISTRATIVA DE MINDEFENSA, FUERZAS MILITARES Y POLICIA NACIONAL-Por informe reservado de inteligencia/**CARRERA ADMINISTRATIVA**-Excepciones a la inamovilidad

El Ministerio de Defensa Nacional, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional cumplen con tareas destinadas a proteger el orden constitucional y los derechos y libertades de los ciudadanos. Ello implica que, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación que ha sido reseñada, es admisible, desde la perspectiva de la Constitución, que el régimen de carrera de sus funcionarios se flexibilice, para garantizar el cumplimiento cabal de las funciones de esas instituciones. No encuentra la Corte ninguna razón que justifique excluir de la aplicación de esta norma a los funcionarios civiles de estas instituciones que realicen tareas relacionadas directamente con los fines de aquéllas. Por lo tanto, la potestad de retirar a los servidores de estas instituciones sin cumplir con todos los requisitos propios del régimen de carrera administrativa también habrá de extenderse a los funcionarios civiles de las mismas, siempre y cuando, claro está, las labores desempeñadas por esos empleados puedan afectar la seguridad ciudadana o la seguridad del Estado. Es decir, esta Corporación encuentra razonable que la norma acusada se emplee en relación con los funcionarios civiles de esas instituciones que, por ejemplo, participen dentro de la planeación o puesta en práctica de las estrategias de seguridad, o puedan tener acceso a documentos o a informaciones que deban permanecer en reserva, por razones de seguridad.

Referencia: Expedientes acumulados D-2175, D- 2179 y D-2195.

Actores: Andrés Zubiria Samper y Otros

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 5, 10, 23 y 37 (parciales) de la Ley 443 de 1998.

Magistrado Ponente: Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Santa Fe de Bogotá, D.C., mayo veintiseis (26) de mil novecientos noventa y nueve (1999).

Aprobada por acta N° 27

La Sala Plena de la Corte Constitucional, integrada por su Presidente Eduardo Cifuentes Muñoz, y por los magistrados Antonio Barrera Carbonell, Alfredo Beltrán Sierra, Carlos Gaviria Díaz, José Gregorio Hernández Galindo, Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz, Vladimiro Naranjo Mesa y Martha Sáchica de Moncaleano.

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

han pronunciado la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de constitucionalidad contra los artículos 5, 10, 23 y 37 (parciales) de la Ley 443 de 1998.

I. ANTECEDENTES

1. El Congreso de la República expidió la Ley 443 de 1998, publicada en el Diario Oficial N° 43.320 de 1998, "por la cual se expiden normas sobre la carrera administrativa y se dictan otras disposiciones".

El ciudadano Andrés de Zubiría Samper demandó la inconstitucionalidad de los artículos 5, 10, 23 y 37 (parciales) de la Ley 443 de 1998, con el argumento de que ellos vulneran el preámbulo y los artículos 1, 2, 53, 113 y 125 de la Constitución Política. Igualmente, el ciudadano Jorge Antonio Zambrano Marín demandó el artículo 5 (parcial), por considerarlo violatorio de los artículos 13, 25, 53, 125 y 230 de la Constitución Política. Así mismo, el ciudadano Luis Enrique Rincón Báez, quien actúa en su calidad de representante legal de la Federación Colombiana de Suboficiales de las Fuerzas Militares en Retiro –FECOLSURE–, demandó la inconstitucionalidad del artículo 37 (parcial) de la misma Ley, el cual considera violatorio de los artículos 25, 53 y 29 de la C.P.

El Director General de la Policía Nacional intervino para defender la constitucionalidad de los artículos 5 y 37, parcialmente demandados.

La Federación Colombiana de Municipios intervino en el proceso, a través de su apoderado, y expuso distintas consideraciones acerca de las normas demandadas.

En escrito conjunto, los apoderados del Departamento Administrativo para la Función Pública y del Ministerio de Defensa Nacional abogan por que se declare la constitucionalidad de los artículos acusados.

El Ministerio de Relaciones Exteriores apoyó la constitucionalidad de las normas referidas al servicio administrativo en el exterior del mismo Ministerio.

En su concepto, el Procurador General de la Nación solicita que se declare la constitucionalidad de las normas demandadas, salvo de la frase "juez de instrucción penal militar y secretario de Tribunal Superior Militar, Inspector de Tránsito y Transporte o el que haga sus veces", consagrada en el literal a) numeral 2 del artículo 5, la cual solicita que sea declarada inexequible.

II. TEXTO DE LAS NORMAS DEMANDADAS, CARGOS ELEVADOS, INTEVENCIONES, CONCEPTO DEL MINISTERIO PUBLICO Y EXAMEN DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

En atención al número de normas demandadas y a la multiplicidad de intervenciones, y con el fin de facilitar la lectura y comprensión de la sentencia, se tramitará por separado la demanda contra cada uno de los artículos. Debe aclararse que en la transcripción de los artículos acusados se distinguirá con letra cursiva y negrillas la parte demandada.

II.1. PROCESO CONTRA EL ARTICULO 5 (PARCIAL)

ARTÍCULO 5°. De la clasificación de los empleos. Los empleos de los organismos y entidades regulados por la presente ley son de carrera, con excepción de:

1. Los de elección popular, los de período fijo conforme a la Constitución y la ley, aquellos cuyas funciones deban ser ejercidas en las comunidades indígenas conforme con su legislación y los de trabajadores oficiales.

2. Los empleos de libre nombramiento y remoción que correspondan a los siguientes criterios:

a) Los de dirección, conducción y orientación institucionales, que adelante se indican, cuyo ejercicio implica la adopción de políticas o directrices así:

En la Administración Central del Nivel Nacional:

Ministro; Director de Departamento Administrativo; Viceministro; Subdirector de Departamento Administrativo; Consejero Comercial; Contador General de la Nación; Subcontador General de la Nación; Superintendente, Superintendente Delegado e Intendente; Director y Subdirector de Unidad Administrativa Especial; Secretario General y Subsecretario General; Director de Superintendencia; Director de Academia Diplomática; Director de Protocolo; Director General Administrativo y/o Financiero, Técnico u Operativo; Director de Gestión; Jefe de Control Interno; Jefe de Oficinas Asesoras de Jurídica, Planeación, Prensa o de Comunicaciones; Negociador Internacional; Experto de Comisión; Interventor de Petróleos; ***Juez de Instrucción Penal Militar, Auditor de Guerra, Secretario de Tribunal Superior Militar*** y Capitán de Puerto.

En la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil además los siguientes. Agregado para Asuntos Aéreos; Administrador Aeropuerto; Gerente Aeroportuario, Director Aeronáutico Regional; Director Aeronáutico de Area y Jefe de Oficina Aeronáutica.

En la Administración Descentralizada del Nivel Nacional:

Presidente; Director o Gerente; Vicepresidente, Subdirector o Subgerente; Secretario General; Director o Gerente Territorial, Regional, Seccional o Local; Rector, Vicerrector y Decano de Institución de Educación Superior distinta a los entes universitarios autónomos; Director de Unidad Hospitalaria, Jefe de Oficinas Asesoras de Jurídica, de Planeación, de Prensa o Comunicaciones; y Jefe de Control Interno.

En la Administración Central y órganos de Control del Nivel Territorial

Secretario General; Secretario y Subsecretario de Despacho; Veedor Distrital; Director y Subdirector de Departamento Administrativo; Director y Subdirector Ejecutivo de Asociación de Municipios; Director y Subdirector de Area Metropolitana; Subcontralor, Vicecontralor o Contralor Auxiliar; Jefe de Control Interno; Jefe de Oficinas Asesoras de Jurídica, de Planeación, de Prensa o de Comunicaciones; ***Alcalde Local, Corregidor e Inspector de Tránsito y Transporte o el que haga sus veces***, y Personero Delegado de los municipios de categoría especial y categorías uno, dos y tres.

En la Administración Descentralizada del Nivel Territorial:

Presidente; Director o Gerente; Vicepresidente; Subdirector o Subgerente; Secretario General; Rector, Vicerrector y Decano de Institución de Educación Superior distinta a los entes universitarios autónomos; Jefe de Oficinas Asesoras de Jurídica, de Planeación, de Prensa o de Comunicaciones y Jefe de Control Interno.

b) Los empleos de cualquier nivel jerárquico cuyo ejercicio implica confianza que tengan asignadas funciones de asesoría institucional, asistenciales o de apoyo, que estén al servi-

cio directo e inmediato de los siguientes funcionarios, siempre y cuando tales empleos se encuentren adscritos a sus respectivos despachos:

En la Administración Central del Nivel Nacional:

Ministro y Viceministro; Director y Subdirector de Departamento Administrativo; Director y Subdirector de la Policía Nacional; Superintendente; y Director de Unidad Administrativa Especial.

En el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, y sus entidades adscritas, todos los empleos, por la necesaria confianza que requiere el Presidente de la República en quienes los ejerzan, por cuanto se toman decisiones relacionadas con su calidad de jefe de Gobierno, jefe de Estado y Suprema Autoridad Administrativa.

En las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, los empleos adscritos a las oficinas de comando, de las unidades y reparticiones de inteligencia y de comunicaciones, en razón de la necesaria confianza *intuitu personae* requeridas en quienes lo ejerzan, dado el manejo que debe dársele a los asuntos sometidos al exclusivo ámbito de la reserva, del orden público y de la seguridad nacional.

En el Ministerio de Relaciones Exteriores los del Servicio Administrativo en el exterior.

En el Congreso de la República, los previstos en la Ley 5ª de 1992.

En la Administración Descentralizada del Nivel Nacional:

Presidente; Director o Gerente; Rector de Institución de Educación Superior distinta a los entes universitarios autónomos.

En la Administración Central y órganos de Control del Nivel Territorial:

Gobernador; Alcalde Distrital, Municipal y Local; Contralor y Personero.

En la Administración Descentralizada del Nivel Territorial:

Presidente; Director o Gerente; Rector de Institución de Educación Superior distinta a los entes universitarios autónomos.

c) Los empleos cuyo ejercicio implica la administración y el manejo directo de bienes, dineros y/o valores del Estado.

Parágrafo 1°. También se consideran de libre nombramiento y remoción aquellos empleos que posteriormente sean creados y señalados en la nomenclatura con una denominación distinta pero que pertenezcan al ámbito de dirección y conducción institucional, manejo o de confianza.

Parágrafo 2°. El empleo de Comisario de Familia es de carrera administrativa.

Parágrafo 3°. Aquellos empleos que no pertenezcan a los organismos de seguridad del Estado, cuyas funciones, como las de escolta, consistan en la protección y seguridad personales de los servidores públicos, también son de libre nombramiento y remoción.

Cargos

Uno de los demandantes manifiesta que el artículo 125 de la Constitución Política dispone que, por regla general, la vinculación laboral al Estado debe tener lugar mediante el régimen de la carrera administrativa. De esta regla se exceptúan algunas categorías de empleos expresamente señaladas en la Constitución y los cargos que determine la ley. Sobre la atribución concedida al legislador para excluir del sistema de carrera algunos cargos, aclara, sin embargo, que esta facultad "por ningún motivo, puede vulnerar claros postulados de rango constitucional, como son: 1) la garantía de la estabilidad en el empleo (art. 53 C.P.); 2) los de no hacer inocua la carrera administrativa en la práctica; 3) el deber que tiene el Estado para '... garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución...; y 4) La prevalencia de los convenios internacionales del trabajo, ratificados por el Congreso Nacional, que forman parte del ordenamiento jurídico colombiano, varios de los cuales consagran como un derecho fundamental de los servidores públicos el de acceder a la estabilidad en el empleo y a la carrera administrativa."

En este sentido, sostiene que distintas disposiciones de la norma acusada desconocen los postulados establecidos en la Constitución Política acerca de la carrera administrativa. Manifiesta que, si bien es comprensible que en la ley se haya exceptuado del régimen de carrera "los cargos que ocupen un lugar directivo en la organización estatal, lo cual resulta apenas lógico por la especial relación que debe existir entre el funcionario (alto dirigente público), con la cabeza de la rama ejecutiva nacional...", es inaceptable que en algunos casos se consagren cargos modestos de la administración pública colombiana como de libre nombramiento y remoción.

Tales cargos serían: "Alcaldes locales (en el distrito capital), los corregidores, que dependen funcionalmente del respectivo alcalde distrital o municipal y los inspectores de tránsito que dirigen una función eminentemente administrativa y ejecutiva, pero, por ninguna parte pueden equipararse a un alto cargo directivo público."

Así mismo, el demandante considera que la Ley 443 de 1998 sobrepasa los límites constitucionales al "expresar que todos los cargos de la Presidencia de la República y los servicios administrativos del Ministerio de Relaciones Exteriores son de libre nombramiento y remoción". Con base en lo anterior, plantea el siguiente interrogante: "¿Por qué el cargo de portero o empleado de servicio doméstico de la Casa de Nariño (o de cualquiera de las docenas de entidades adscritas a la Presidencia de la República), o de una embajada o consulado en cualquiera de los más de 140 Estados con los cuales Colombia tiene lazos internacionales se considera ahora como de *libre nombramiento,* mientras que el cargo análogo en el país, es de tipo técnico u operativo?"

Otro demandante sostiene que el artículo 5 viola el derecho de igualdad cuando excluye de la carrera administrativa los cargos de juez de instrucción penal militar, auditor de guerra y secretario del tribunal superior militar. La vulneración del artículo 13 de la Constitución se consuma, por cuanto la Ley 270 de 1996 –la ley estatutaria de la administración de justicia – establece que los funcionarios y los empleados judiciales son de carrera. Así las cosas, y en atención a que los cargos que se excluyen de este régimen por obra del artículo 5 no ejercen funciones de adopción de políticas y directrices, no es lógico que sean clasificados como de libre nombramiento y remoción.

Afirma el demandante que no entiende cómo un juez de instrucción –que se limita a perfeccionar una investigación cuando se viola la ley penal militar– puede ser considerado de libre nombramiento y remoción. Lo mismo asevera sobre los auditores de guerra. Ellos son asesores de los jueces de instancia "y su función única y exclusiva es el análisis de un conjunto de pruebas que ha recopilado el juez de instrucción, para llegar a una conclusión con base en todo ese acervo probatorio, de proyectar una resolución de convocatoria para un consejo de guerra o por el contrario la cesación de procedimiento". Puesto que la labor que desempeñan estos funcionarios es de simple sustanciación –de asesoría a un juez que carece de conocimientos jurídicos– no puede predicarse de ellos que ejercen un cargo de libre nombramiento y remoción.

Finalmente, en relación con el Secretario del Tribunal Superior Militar señala que su función consiste en firmar las providencias de los magistrados del tribunal, los edictos y algunos autos de sustanciación, "lo que tampoco conlleva con su ejercicio adopción de políticas y directrices".

Adicionalmente, sostiene que la norma vulnera los artículos 25, 53 y 125 de la Constitución Política. Para concluir, expone que el artículo 230 de la Constitución establece que "los jueces, en sus providencias, solo están sometidos al imperio de la ley", afirmación que también se predica de los jueces de instrucción penal militar y que se hace extensiva a los auditores de guerra y al secretario del Tribunal Penal Militar.

Intervenciones

1) Los apoderados del Departamento Administrativo de la Función Pública y del Ministerio de Defensa Nacional consideran que los apartes demandados del artículo 5 de la Ley 443 de 1998 son constitucionales. Los representantes judiciales de las mencionadas entidades analizan las funciones de cada uno de los empleos materia de la demanda, para concluir, entonces, "que se trata de cargos con funciones de dirección institucional o de aquéllos para cuyo ejercicio se requiere que sus titulares gocen de la absoluta confianza de sus nominadores":

a) Alcalde local en el distrito capital. Exponen que distintas normas del –Decreto 1421 de 1993, el Estatuto Orgánico de Santafé de Bogotá, permiten deducir que los alcaldes locales tienen funciones de dirección. Así, el artículo 5 del mismo dispone que el Gobierno y la administración del distrito capital están a cargo de: "1. El Concejo Distrital; 2. El alcalde mayor; 3. Las juntas administradoras locales; 4. Los alcaldes y demás autoridades locales; y 5. Las entidades que el Concejo, a iniciativa del alcalde mayor, cree y organice..." Posteriormente, el artículo 61 establece que "cada localidad estará sometida a la autoridad del alcalde mayor, de una junta administradora local y del respectivo alcalde local", siendo competencia de las autoridades locales adelantar las gestiones administrativas propias de su territorio.

Añaden que las funciones de los alcaldes menores se encuentran señaladas en el artículo 86 y que "de la lectura de aquéllas puede concluirse forzosamente que el empleo de alcalde local debe estar excluido de la carrera administrativa puesto que sus funciones son de dirección institucional, como quiera que a su titular le corresponde adoptar las decisiones de carácter político, entre ellas, las más relevantes, las de reglamentar los respectivos acuerdos locales; coordinar la acción administrativa del Distrito en la localidad; velar por la tranquilidad y seguridad ciudadanas, contribuir a la conservación del orden público en la correspondiente localidad y restablecerlo cuando fuere turbado".

b) Corregidor. En la Ley 136 de 1994 se previó la existencia en cada municipio de comunas y corregimientos, ello "con el fin de mejorar la prestación de los servicios y asegurar la participación de la ciudadanía en el manejo de los asuntos públicos de carácter local." A la cabeza de los corregimientos se encuentran los corregidores "como autoridades administrativas, quienes coordinadamente con la participación de la comunidad cumplirán, en el área de su jurisdicción, las funciones que les asignen los acuerdos y les deleguen los alcaldes." Estos corregidores serán nombrados por el alcalde respectivo, de ternas presentadas por las juntas administradoras locales.

Afirman los intervinientes que el ejercicio de las funciones asignadas a los corregidores "conlleva necesariamente la adopción de decisiones de carácter institucional, de una parte; y de otra, implica que su titular sea de la absoluta confianza del alcalde", criterios que conducen a que este cargo sea incompatible con el sistema de carrera. Añaden que los corregidores cumplen también las funciones propias de los inspectores de policía, por cuanto la ley señala que "en aquellos lugares donde haya corregidor no podrá haber inspectores departamentales ni municipales de policía." Este hecho podría inducir a pensar que, entonces, también deberían ser funcionarios de carrera, al igual que los inspectores. Sin embargo, aseguran que estas funciones son accesorias a las principales que les ha fijado la ley, "cuyo ejercicio debe estar dirigido a mejorar, en el respectivo corregimiento, la prestación de los servicios a cargo de la entidad municipal, a propender por el desarrollo del corregimiento y actuar como delegatario del alcalde municipal de la correspondiente jurisdicción."

c) Inspector de tránsito y transporte o el que haga sus veces. Manifiestan que el legislador determinó que este cargo debía ser de libre nombramiento y remoción, en razón de que debe ser ejercido por una persona que sea de absoluta confianza del nominador. Agregan que la extrema corrupción administrativa que se presentaba en las dependencias de tránsito condujo al Congreso a la conclusión de que el nominador debía gozar de discrecionalidad para designar y remover libremente a los titulares de estos empleos.

d) Empleos del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. En primer lugar, los libelistas afirman que desde la Ley 165 de 1938 los empleos de la Presidencia de la República han sido de libre nombramiento y remoción.

Aseguran que los empleos del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, bien pertenecen al nivel directivo y tienen funciones que comportan decisiones institucionales, o bien deben ser desempeñados por personas que sean de absoluta confianza del Presidente de la República, los dos criterios que, según la jurisprudencia de la Corte, permiten clasificar un cargo como de libre nombramiento y remoción.

Sostienen que para el cabal ejercicio de sus funciones el Presidente de la República requiere gozar de "una discrecionalidad suficiente para escoger hasta el último de sus colaboradores, dado el manejo que debe dársele a los asuntos sometidos al exclusivo ámbito de la reserva, máxime en la situación actual que vive el país en donde los grupos que actúan al margen de la ley y los interesados en alterar el orden público podrían infiltrarse en los empleos más bajos de la Presidencia como los que tienen funciones de portería, servicios generales o de carácter técnico o profesional, para obtener información reservada cuyo conocimiento podría generarle grandes dificultades." En consecuencia, sostienen que "[l]as calidades subjetivas que se requieren de quienes deban ser llamados a ejercer cualquiera de los empleos que formen parte

de la planta de la Presidencia de la República deben ser diferentes de las que se exigen al común de los servidores públicos y deben ser determinantes sin que se desconozca la formación académica y la experiencia. Pero esas calidades, como la lealtad, la discreción, la confianza en grado considerable, no son medibles ni demostrables de manera real a través de procesos de selección propios del sistema de carrera."

Mencionan que en el artículo 4 de la Ley 27 de 1992 se estableció una norma de igual contenido a la demandada. Esa norma fue objeto de una declaración de constitucionalidad condicionada por parte de la Corte Constitucional, en su Sentencia C-195 de 1994, en la cual se determinó que los empleos de la Presidencia de la República que no implicaran funciones de dirección o de confianza tendrían que ser de carrera. Manifiestan que las condiciones de orden público del país han variado sustancialmente desde ese entonces y, por lo tanto, solicitan que la Corte varíe su jurisprudencia al respecto.

e) Empleos del servicio administrativo en el exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores. Sobre estos cargos expresan que "en la gran mayoría de los casos quienes los ejercen (...) son de nacionalidad diferente a la colombiana, de manera que podría cuestionarse la posibilidad de su ingreso a la carrera administrativa por ese motivo.", situación contraria la que se presenta con los cargos de la carrera diplomática y consular, para los cuales se exige ser colombiano de nacimiento y no tener doble nacionalidad

Afirman, en consecuencia, que "sería inviable (...) pretender que una persona que sea residente o nacional de un Estado en el cual Colombia tenga acreditada sede diplomática o Consular tuviera abiertas las puertas para ingresar a la carrera administrativa colombiana". Por esta razón, y por motivos de seguridad nacional, "resultaría inconveniente que estos servidores tuvieran acceso a esa carrera o a cualquiera de las que rigen en el país".

f) Empleos de juez de instrucción penal militar, auditor de guerra y de secretario del tribunal superior militar. Exponen que el legislador excluyó de la carrera administrativa estos empleos, en virtud de la naturaleza de las funciones que desempeñan y del grado de confianza que debe exigirse de quienes los ejerzan. Señalan que estos empleos hacen parte de la jurisdicción penal militar, una jurisdicción especial, que, de acuerdo con la Sentencia C-037 de 1996 de la Corte Constitucional, no hace parte de la Rama Judicial del Poder Público.

Adicionalmente, distinguen entre las funciones del juez de instrucción penal militar y las del auditor de guerra. Sobre los primeros manifiestan que desarrollan funciones jurisdiccionales y no administrativas, y que sus decisiones están sometidas a control jerárquico. Acerca de los segundos expresan que son asesores jurídicos de los jueces de primera instancia y que, como tales, el cargo que ejercen es de "absoluta confianza del juez militar". Anotan también con respecto a los últimos que su clasificación se ajusta a la decisión general contenida en el mismo artículo 5 de considerar los empleos de asesor jurídico, de prensa y de comunicaciones como de libre nombramiento y remoción.

2) El apoderado de la Federación Colombiana de Municipios se refiere fundamentalmente a los cargos de las administraciones territoriales. Para el efecto, comienza su intervención explicando la importancia de la autonomía territorial y la protección que le brinda la Constitución. En ese orden de ideas, expresa que el numeral 2 del artículo 5 demandado vulnera la autonomía de las entidades territoriales al señalar específicamente cuáles son los cargos del nivel territorial

que son de libre nombramiento y remoción. Al respecto afirma que las entidades territoriales son "las llamadas a determinar definitivamente cuáles de los cargos de sus respectivas administraciones son de libre nombramiento y remoción, con base en los criterios que señale la ley, que a su vez ha de basarse en el imperativo constitucional de que la norma general es la carrera y que sólo pueden sustraerse de tal régimen aquéllos que impliquen una confianza plena o impliquen dirección política." Es decir, "el legislador está autorizado a sentar criterios y directrices, con lealtad al texto constitucional, a partir de los cuales los órganos colegiados de las distintas entidades territoriales determinen en concreto cuáles cargos son de carrera y cuáles no."

Por lo anterior, constituiría un vaciamiento de competencias de las entidades territoriales no sólo el hecho de que el legislador determine cuáles cargos de estas administraciones son de libre nombramiento y remoción, sino la misma decisión de crear una nomenclatura nacional para los cargos, con lo cual se impide a los entes territoriales crear sus propias denominaciones. Concluye, entonces, que "parece muy puesto en razón que los cargos mencionados en el apartado en mención, o aquéllos equivalentes, sean de libre nombramiento y remoción. Pero en todo caso tendrán que ser el Concejo y la Asamblea quienes lo determinen, una vez escojan la denominación que quieran dar a los cargos según la estructura que adopten."

Agrega que la autonomía universitaria y la autonomía territorial son comparables y que, puesto que la Corte ha determinado que la definición acerca del carácter de los empleos de las universidades debe ser realizada por las mismas universidades, en igual forma se debe decidir en relación con los cargos de las entidades territoriales.

De otra parte, el interviniente manifiesta que no existe ninguna razón que justifique la determinación de que los cargos de jueces de instrucción penal militar, auditores de guerra y secretarios del tribunal sean de libre nombramiento y remoción. Ello, por cuanto estos cargos tienen un carácter "estrictamente técnico-administrativo, que es precisamente el campo propio de la carrera."

3) El Director General de la Policía Nacional interviene para defender la constitucionalidad del texto que indica que los cargos de juez de instrucción penal militar, auditor de guerra y secretario del Tribual Superior Militar no serán de carrera administrativa. Al respecto sostiene que esta Corporación se pronunció sobre un tema similar en la Sentencia C-356 de 1994, que versó sobre el artículo 8 del Decreto 1214 de 1990. En la sentencia se habría señalado que el legislador estaba autorizado para exceptuar a los empleados públicos del Ministerio de Defensa y de la Policía Nacional del régimen de carrera. De lo anterior, concluye que lo dispuesto en la disposición acusada "no es más que el desarrollo de las atribuciones que la propia Constitución Política le da al legislador para determinar cuáles empleos se consideran excepcionalmente de libre nombramiento y remoción".

Sostiene que carece de validez el argumento del demandante acerca de que si los funcionarios de la justicia ordinaria se encuentran inscritos en carrera, también lo deben estar los de la justicia penal militar, pues "estos últimos no pertenecen a la Rama Judicial, sino que, por el contrario, hacen parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público."

Finaliza con la aseveración de que el hecho de que los mencionados servidores sean de libre nombramiento y remoción "no significa que su incorporación al servicio público y su

desvinculación constituyan libertad absoluta para las personas competentes para nombrarlos o declararlos incompetentes, pues la única diferencia que existe respecto a los empleados de carrera se basa en una mayor libertad para tomar las correspondientes decisiones, pero jamás podría asegurarse que esa discrecionalidad equivalga a arbitrariedad que es lo que precisamente está proscrito frente al derecho... Es decir, que el hecho de que la ley permita nombrar y desvincular funcionarios de la justicia penal militar, mediante un procedimiento más expedito no significa que con ello se violen sus derechos fundamentales o que las decisiones que sobre ello se tomen puedan calificarse *a priori* como arbitrarias."

4) El Ministerio de Relaciones Exteriores aboga por la declaración de constitucionalidad de la expresión "En el Ministerio de Relaciones Exteriores los del Servicio Administrativo en el exterior". Expone que la clasificación de estos cargos como de libre nombramiento y remoción se justifica por la necesidad de las Misiones Diplomáticas y Consulares de la República de contar "con personal local conocedor de la lengua y las costumbres del lugar", pues, de otra forma "el desarrollo de actividades de apoyo tales como las de secretariado, conducción de automóviles, etc., se haría prácticamente imposible."

Concepto del Ministerio Público

El Procurador General de la Nación aboga por la declaración de constitucionalidad de las normas acusadas, salvo de las expresiones "juez de instrucción penal militar y secretario de Tribunal Superior Militar, Inspector de Tránsito y Transporte o el que haga sus veces", consagradas en el literal a) del numeral 2 del artículo 5.

En primer lugar, expone que la Constitución establece, en su artículo 125, que la regla general para la vinculación laboral de los servidores públicos es la de la carrera administrativa, pero que la misma Carta precisa algunas excepciones y autoriza al legislador para determinar otras. Aclara, sin embargo, que esta facultad del legislador debe desarrollarse dentro de los límites que impone la misma Constitución. Indica que sobre este punto se ha pronunciado la Corte Constitucional en las Sentencias C-195/94 y C-514/94.

A continuación, el concepto de la Vista Fiscal se ocupa del análisis de cada uno de los cargos cuya clasificación como de libre nombramiento y remoción es objeto de las demandas de inconstitucionalidad:

En relación con los alcaldes locales afirma que éstos ejercen, junto con el alcalde mayor y la junta administradora local correspondiente, la autoridad en sus localidades. Además, ellos son designados por el alcalde mayor, con base es una terna presentada por la respectiva junta administradora, y cumplen con funciones que le son delegadas por el alcalde mayor. Esta situación permite determinar que sus funciones son de dirección institucional y de confianza, razón que justifica su exclusión de la carrera administrativa.

Sobre los corregidores señala que ellos cumplen las funciones que les asignen los acuerdos y les deleguen los alcaldes, y que ello amerita su clasificación como de libre nombramiento y remoción.

De otra parte, también encuentra razonable que sean excluidos del régimen de carrera los empleos del Servicio Administrativo en el Exterior, vinculados al Ministerio de Relaciones Exteriores, "por cuanto en la mayoría de los casos, tales empleos son ejercidos por personas

que no tienen la nacionalidad 'colombiana', sino la del Estado en el cual Colombia tiene acreditada sede diplomática o consular." Esta razón, junto a las derivadas de las necesidades de la seguridad nacional, justifica la excepción.

El representante del Ministerio Público asume otra posición en relación con los cargos de Inspector de Tránsito y Transporte en el orden territorial, y de juez de instrucción penal militar y secretario del Tribunal Superior Militar del nivel nacional. En estos casos considera que no existe justificación alguna para excluirlos del sistema de carrera, "pues las atribuciones asignadas a tales empleos no corresponden al perfil de un destino de libre nombramiento y remoción". Sobre los inspectores municipales y distritales de tránsito asevera que ellos conocen del incumplimiento de las normas de tránsito, debiendo aplicar las sanciones correspondientes, lo cual significa que cumplen funciones de policía administrativa. Considera que "es evidente que el conocimiento de las contravenciones de tránsito y la aplicación de las condignas sanciones, no comporta el ejercicio de funciones de dirección, manejo o conducción institucional, ni de confianza con quienes deben tomar decisiones en los altos niveles de la administración", razón por la cual es inconstitucional su clasificación como empleo de libre nombramiento y remoción.

Acerca de los jueces de instrucción penal militar afirma que éstos desempeñan funciones jurisdiccionales y no administrativas, y que no existe razón para excluirlos del régimen de carrera. De la misma manera, asevera que el secretario del Tribunal Superior Militar, cargo creado mediante el Decreto 1748 de 1993, desempeña labores de carácter netamente administrativo, "que no entrañan una relación de confianza con el nominador ni implican formulación de políticas atinentes al organismo, ni comportan labores de dirección respecto de la actividad jurisdiccional en sí." Por ello, estima que es irrazonable que se le dé al empleo en cuestión el carácter de libre nombramiento y remoción.

Distinta es su postura en relación con los auditores de guerra. Ellos son asesores jurídicos de los jueces de primera instancia y deben rendir los conceptos que éstos les soliciten y elaborar los proyectos de decisión. Su labor "implica una relación de confianza con el fallador, pues éste también responde por las decisiones que profiera en el ejercicio de su cargo, lo cual demanda que el empleo sea de libre nombramiento y remoción."

Finalmente, en relación con los empleos del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República considera que, a pesar de que ellos no comportan funciones de dirección, sí entrañan una exigente relación de confianza, pues en ese departamento se desarrollan labores directamente relacionadas con el Presidente de la República, cuando este actúa en sus calidades de Jefe de Gobierno, Jefe de Estado y Suprema Autoridad Administrativa. Esa circunstancia justifica, en su sentir, que se declara la constitucionalidad de la calificación de estos empleos como de libre nombramiento y remoción.

Examen de la Corte Constitucional

1. De manera reiterada, esta Corporación ha establecido que la Constitución Política prescribe, en su artículo 125, que, por regla general, la vinculación laboral a los órganos y entidades estatales debe realizarse mediante el sistema de la carrera administrativa. Asimismo, ha precisado que la misma Constitución determina que se exceptuarán de esta regla "los cargos de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los

demás que determine la ley." Ello significa que el legislador está facultado para excluir algunos cargos de la aplicación del régimen de carrera.

Sin embargo, la Corte también ha señalado que el uso de la atribución otorgada al legislador para clasificar algunos empleos como de libre nombramiento y remoción "no puede contradecir la esencia misma del sistema de carrera, es decir, que la ley no está legitimada para producir el efecto de que la regla general se convierta en la excepción." Por lo tanto, esta Corporación ha determinado que la decisión legislativa de ordenar un puesto público dentro de la categoría de los de libre nombramiento y remoción debe responder "a un principio de razón suficiente que justifique al legislador para establecer excepciones a la carrera administrativa, de manera que la facultad concedida al nominador no obedezca a una potestad infundada."[1]

Con base en lo anterior, se ha establecido que los cargos de libre nombramiento y remoción "no pueden ser otros que los creados de manera específica (...) para cumplir un papel directivo, de manejo, de conducción u orientación institucional, en cuyo ejercicio se adoptan políticas o directrices fundamentales, o los que implican la necesaria confianza de quien tiene a su cargo dicho tipo de responsabilidades." Así, cuando se evalúa si un cargo debe ser de libre nombramiento y remoción debe observarse si él comporta funciones de dirección institucional o una relación especial de confianza con un funcionario que desempeñe tareas de conducción institucional. Con todo, en relación con el factor confianza importa recordar que la misma Corte ha advertido que cuando se habla de ella no se hace referencia "a la confianza inherente al cumplimiento de toda función pública", sino a la que responde "al manejo de asuntos pertenecientes al exclusivo ámbito de la reserva y el cuidado que requiere cierto tipo de funciones, en especial, aquéllas en cuya virtud se toman las decisiones de mayor trascendencia para el ente de que se trata..." [2]

Los dos criterios señalados –funciones que entrañen dirección o confianza– serán los que guiarán el análisis de los textos legales demandados, que se realiza a continuación:

Demanda contra la frase "Juez de Instrucción Penal Militar, Auditor de Guerra, Secretario de Tribunal Superior Militar7".

a) Jueces de instrucción penal militar: El artículo 357 del Decreto 2250 de 1988, el Código Penal Militar vigente, establece que a los jueces de instrucción penal militar les corresponde la investigación de los delitos de conocimiento de la justicia penal militar, independientemente del lugar donde se cometa el hecho.

Las funciones de los jueces de instrucción penal militar se asimilan a las que cumplían en el pasado los jueces de instrucción ordinarios que existían en los anteriores ordenamientos

---

[1] Cfr. Sentencia C-195 de 1994, Magistrado Ponente Dr. Vladimiro Naranjo Mesa, parte 3.2.

[2] Sentencia C-514 de 1994, Magistrado Ponente Dr. José Gregorio Hernández Galindo. Ya son múltiples las sentencias dictadas por esta Corporación en relación con la materia de la carrera administrativa. Entre ellas se pueden mencionar las providencias C-391 de 1992, Magistrado Ponente Dr. José Gregorio Hernández Galindo; C-479 de 1992, Magistrado Ponente Dr. José Gregorio Hernández Galindo y Alejandro Martínez Caballero; C-175 de 1993, Magistrado Ponente Dr. Carlos Gaviria Díaz; C-129 y C-195 de 1994, Magistrado Ponente Dr. Vladimiro Naranjo Mesa; C-356 de 1994, Magistrado Ponente Dr. Fabio Morón Díaz; C-514 de 1994, Magistrado Ponente Dr. José Gregorio Hernández Galindo; C-041 de 1995, Magistrado Ponente Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-108 de 1995, Magistrado Ponente Dr. Vladimiro Naranjo Mesa; C-306 de 1995, Magistrado Ponente Dr. Hernando Herrera Vergara; C-525 de 1995, Magistrado Ponente Dr. Vladimiro Naranjo Mesa; C-096 y C-387 de 1996, Magistrado Ponente Dr. Hernando Herrera Vergara; C-030 y C-063 de 1997, Magistrado Ponente Dr. Alejandro Martínez Caballero; C-408 de 1997, Magistrado Ponente Dr. Vladimiro Naranjo Mesa; C-570 de 1997, Magistrado Ponente Dr. Carlos Gaviria Díaz; y C-112 de 1999, Magistrado Ponente Dr. Carlos Gaviria Díaz.

penales, y que fueron sustituidos en la nueva Constitución por los fiscales. A éstos últimos les corresponde, de acuerdo con el artículo 250 de la Carta, "investigar los delitos y acusar a los presuntos infractores ante los juzgados y tribunales competentes." El mismo precepto indica que se exceptúa de la competencia de la Fiscalía la investigación de los delitos cometidos por miembros de la Fuerza Pública en servicio activo y en relación con el mismo servicio. Estos delitos son investigados precisamente por los jueces de instrucción penal militar.

Por regla general, los funcionarios y empleados judiciales están comprendidos dentro del régimen de carrera administrativa, como bien lo precisan los artículos 130, 156 y siguientes de la ley estatutaria de la administración de justicia. En este caso, como en los demás, la carrera persigue garantizar la eficiencia de la administración de justicia, la vigencia del principio de igualdad en lo relacionado con las oportunidades de acceso a esta función pública y los derechos de estos servidores públicos a gozar de estabilidad en sus cargos y a ascender en la pirámide jerárquica de acuerdo con sus méritos. Pero, además, la carrera judicial cumple una función especialísima, cual es la de garantizar la independencia del juez en el desarrollo de sus funciones (C.P., art. 228), de manera tal que, en sus providencias, solamente esté sometido a la ley, concepto que, como ya se ha afirmado, comprende también la ley de leyes, es decir, la Constitución (C.P., art. 230).

Como lo ha señalado esta Corporación,[3] la justicia penal militar está regulada de manera específica por el artículo 221 de la Constitución, en el cual se establece que "de los delitos cometidos por los miembros de la Fuerza Pública en servicio activo, y en relación con el mismo servicio, conocerán las cortes marciales o tribunales militares, con arreglo a las prescripciones del Código Penal Militar." Además, esta Corte ya ha precisado que, si bien la justicia penal militar administra justicia, ella no hace parte de la rama judicial del Poder Público.[4] Lo anterior ha conducido a esta Corporación a concluir que la Constitución concede un amplio margen de discreción al Legislador para determinar la estructura y los procedimientos propios de esta justicia. Ello indicaría que esta jurisdicción podría tener para su personal judicial un régimen distinto al contemplado en la justicia ordinaria.

Sin embargo, la Corte también ha expresado que, si bien el Constituyente le reconoció al Congreso un mayor ámbito de libertad en la configuración de esta jurisdicción especial, ello no implica que el Legislador pueda realizar esta labor por fuera del marco constitucional. Al respecto es importante recordar que, en la sentencia C-141 de 1995, M.P. Antonio Barrera Carbonell, se expresó que "necesariamente hay que concluir que el órgano jurisdiccional al cual se le ha confiado la misión de ejercer la Justicia Penal Militar, aun cuando se presenta como un poder jurisdiccional específico, está sometido a la Constitución al igual que todo órgano que ejerza competencias estatales (arts. 1, 2, 4, 6, 123 y 124 de la C.P.). Por consiguiente, su organización y funcionamiento necesariamente debe responder a los principios constitucionales que caracterizan a la administración de justicia."

La Constitución dispone que la justicia debe ser independiente y estar sometida únicamente a la ley. Ello implica que todos los órganos que administran justicia deben cumplir con estos

---

[3] Ver la sentencia C-145 de 1998, Magistrado Ponente Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz, fundamentos jurídicos 24 y 25.

[4] Ver, por ejemplo, la sentencia C-037 de 1996, Magistrado Ponente Dr. Vladimiro Naranjo Mesa, que versó sobre el proyecto de ley estatutaria de la administración de justicia, y el Auto N° 012 de 1994, Magistrado Ponente Dr. Jorge Arango Mejía.

requisitos. Así ocurre también con los distintos órganos de la justicia penal militar, tal como ya lo ha expresado esta Corporación en relación con la independencia que la debe caracterizar.[5] Así las cosas, y dado que el régimen de carrera es uno de los mayores baluartes para la defensa de la independencia de los funcionarios, no se entiende por qué los jueces de instrucción penal militar son definidos en la ley como de libre nombramiento y remoción, a pesar de que la regla general para los funcionarios y empleados judiciales es la de pertenencia a la carrera, regla que también se aplica a sus equivalentes en la justicia ordinaria, los fiscales.

Los jueces de instrucción penal militar no desempeñan tareas de dirección política u orientación institucional, ni funciones que requieran de una relación especial de confianza. Evidentemente, sus labores son estrictamente judiciales. Y si bien la Carta Política autoriza la existencia de una jurisdicción penal militar aparte de la jurisdicción ordinaria, ello no significa que la justicia penal militar pueda sustraerse de los principios propios de la administración de justicia, tal como el de que los funcionarios judiciales deben ser independientes. Así las cosas, no existe ningún argumento que justifique su exclusión del régimen de carrera administrativa. Por lo tanto, se declarará la inconstitucionalidad de la clasificación del cargo de juez de instrucción penal militar como de libre nombramiento y remoción.

b) Auditores de guerra: Las funciones de los auditores de guerra están fijadas por el artículo 358 del Código Penal Militar, en el cual se establece que ellos "son asesores jurídicos de los jueces de primera instancia; deben rendir los conceptos que ellos le soliciten, elaborar los proyectos de decisión y asesorar los consejos verbales de guerra." El artículo agrega que todos los proyectos y conceptos deben ir firmados y que no son de forzosa aceptación.

El Código contempla tres tipos de auditores, a saber: los superiores, los principales y los auxiliares. Tanto los Comandos Generales de las Fuerzas Militares, del Ejército, de la Armada, y de la Fuerza Aérea, como la Dirección General de la Policía, cuentan, cada uno, con un auditor superior. Por su parte, el número y funcionamiento de los auditores principales y auxiliares es determinado por el Gobierno Nacional. Estos dos grupos de auditores son, entonces, asignados por el Ministerio de Defensa, de acuerdo con las necesidades del servicio, y luego distribuidos por los jueces de primera instancia entre los distintos procesos a su cargo, mediante sorteo y en forma proporcional.

Como se observa, los auditores desarrollan funciones de asesoría jurídica para los jueces penales militares y los consejos verbales de guerra. En relación con los cargos de asesores, la Corte ha expresado que no es posible determinar de manera general si este tipo de empleos es de libre nombramiento y remoción o de carrera administrativa, y que, para poder definir sobre ello, habrá de analizarse en cada caso concreto cuáles son las labores específicas del asesor, para observar si desempeña funciones de dirección o de confianza.[6]

Los auditores de guerra no ejercen labores de dirección. Su actividad se limita a prestar asesoría jurídica a los jueces militares y a presentar proyectos de decisión, tareas que no

---

[5] Ver las Sentencias C-358 de 1997, Magistrado Ponente Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-141 de 1995, Magistrado Ponente Dr. Antonio Barrera Carbonell y C-592 de 1993, Magistrado Ponente Dr. Fabio Morón Díaz.

[6] La Corte se ha manifestado en distintas sentencias acerca de la aplicación del sistema de carrera administrativa para el cargo de asesor. Ver, por ejemplo, las Sentencias C-195 de 1994, Magistrado Ponente Dr. Vladimiro Naranjo Mesa; C-405 de 1995, Magistrado Ponente Dr. Fabio Morón Díaz; C-387 de 1996, Magistrado Ponente Dr. Hernando Herrera Vergara; y C-408 de 1997, Magistrado Ponente Dr. Vladimiro Naranjo Mesa.

comportan funciones de conducción. Ahora bien, para cumplir la función de juez penal militar no se exige el título de abogado. Esto indica que estos jueces están supeditados en muchos aspectos de su labor a los conceptos y propuestas que les presenten los auditores. Ello implica que la relación entre el juez penal militar y el auditor de guerra debería entrañar extrema confianza y que, por lo tanto, cada juez debería poder contar con un auditor que le brindara seguridad, argumento que conduciría inexorablemente a la determinación de que este tipo de cargos debe ser de libre nombramiento y remoción.

Con todo, el diseño de la justicia penal militar permite llegar a una conclusión distinta. Como se observa en los artículos 329 y siguientes del Código Penal Militar, la función de juez penal militar de primera instancia es desempeñada por diferentes oficiales superiores de las distintas armas, en relación con sus subordinados. Eso significa que esta función judicial es ejercida por un amplio número de oficiales superiores, para los cuales es ésta una labor accesoria a la de sus funciones de mando. Precisamente por eso, se ha creado para cada arma un equipo de asesores jurídicos –de auditores de guerra–, que tiene por función brindar consejo a todos los oficiales superiores que en un mómento determinado deban cumplir el papel de jueces penales militares.[7] Estos asesores se distribuyen entre los distintos jueces, mediante sorteo y de acuerdo con el número de procesos que estén a cargo de cada uno.

Los auditores de guerra conforman un equipo que presta su consejo jurídico a los distintos oficiales encargados de juzgar penalmente a sus subordinados. Ellos son distribuidos de manera diferente entre los jueces, para prestarles su asesoría jurídica. Estas dos circunstancias permiten deducir que no se exige una relación de confianza especial entre el juez y el auditor. Las Fuerzas Armadas han previsto un mecanismo institucional de asesoría jurídica para los oficiales superiores que deben desempeñar en un momento determinado el papel de jueces penales militares. Para ello han creado un cuerpo de auditores, cuyos miembros se distribuyen de manera variable entre los distintos jueces, a través del azar. Si ello es así, no se requiere que exista una confianza especial entre el juez y el auditor, puesto que la relación entre los dos se deriva de una situación institucional.

Las Fuerzas Armadas han de velar para que los auditores que contraten sean abogados muy calificados, de manera que puedan prestar una buena asesoría a los jueces penales militares. Obviamente, para lograr este propósito, lo más indicado es proveer estos cargos mediante el sistema del concurso y garantizarle a esos funcionarios las condiciones de la carrera administrativa. Por lo tanto, se declarará la inconstitucionalidad de la clasificación del cargo de auditor de guerra como de libre nombramiento y remoción.

c) Secretario del Tribunal Superior Militar: El secretario del Tribunal Superior Militar es un empleado judicial que realiza la misma función que los secretarios de los tribunales ordina-

---

[7] Obsérvese, por ejemplo, que en el Decreto 1748 de 1993, "por el cual se modifica la Planta de Empleados Públicos del Ministerio de Defensa Nacional, al servicio de las Fuerzas Militares para la vigencia de 1993", se determinó que en el Comando de General de las Fuerzas Militares habría 1 cargo de auditor superior de guerra, 1 de auditor principal y 1 de auditor auxiliar; en el Ejército, 1 cargo de auditor superior, 14 de auditores principales y 42 de auditores auxiliares; en la Armada, 1 cargo de auditor principal, 3 auditores principales y 4 auxiliares; y en la Fuerza Aérea, 1 cargo de auditor superior de guerra, 1 de auditor principal y 8 de auditor auxiliar.

rios. Estos están comprendidos en el régimen de carrera administrativa, como se deriva del artículo 130 de la ley estatutaria de la administración de justicia.

No observa la Corte razón alguna para exceptuar del régimen de carrera al secretario del Tribunal Superior Militar. Este empleo no tiene funciones de dirección política. Y si bien es un cargo del que depende en buena medida el cabal funcionamiento del Tribunal, lo que implica que en él se deposita una importante confianza, ello no significa que el secretario deba ser un funcionario de libre nombramiento y remoción. Su relación con el Tribunal no es con personas concretas, sino con todas aquellas personas que se alternan en el ejercicio del cargo de magistrados. Además, la importancia de su labor para el buen funcionamiento administrativo del Tribunal conduce más bien a concluir que debe ser elegido mediante el procedimiento del concurso y que se debe asegurar su permanencia en el cargo, en la medida en que tenga un desempeño satisfactorio, tal como lo aseguraría su pertenencia al régimen de carrera.

Por lo tanto, se declarará la inconstitucionalidad de la clasificación del cargo de secretario del Tribunal Superior Militar como de libre nombramiento y remoción.

Demanda contra la frase "Alcalde local, Corregidor e Inspector de Tránsito y Transporte o el que haga sus veces"

El apoderado de la Federación Colombiana de Municipios expone una objeción general en relación con la frase demandada, consistente en que la autonomía de los entes territoriales exigiría que ellos mismos definieran acerca de la clasificación de sus empleos. Afirma que la Corte Constitucional ha expresado en varias ocasiones que la autonomía universitaria faculta a los entes académicos para decidir libremente acerca de cuáles de sus empleos son de libre nombramiento y remoción, y que, si ello es así, lo propio sería que se concediera la misma facultad a los entes territoriales.

La regulación de la carrera administrativa a partir de la Constitución de 1991 se ha distinguido precisamente por los propósitos de generalizar el sistema de carrera –para aplicarlo a todos los niveles de la administración[8]–, y de uniformizar su aplicación, eliminando algunos regímenes especiales. Este ánimo fue destacado por esta Corporación, en su Sentencia C-306 de 1995, M.P. Hernando Herrera Vergara, en la cual se expresó: "cabe precisar que la implementación del sistema de carrera administrativa partió del supuesto de ampliar el ámbito de su operancia a los distintos niveles de la estructura estatal, circunstancia que fue recogida por la Constitución de 1991, cuyo artículo 125 como se puso de presente, se aplica a todos los órganos y entidades del Estado, enunciado que también cobija al nivel territorial de la administración, de modo que no existe motivo para sostener que se halle excluido de la regla general que es la carrera adminis-

[8] Al respecto es importante recordar que en los Decretos 2400 de 1968 y 1950 de 1973, que reglamentaron la Ley 65 de 1967, sobre carrera administrativa, se excluyó a los empleados departamentales y municipales de las disposiciones sobre administración del personal civil en ellos contenidas. Es así como el artículo 65 del Decreto 2400 dispuso la derogatoria de todas las normas que fueran contrarias a las consignadas en el decreto, salvo, entre otras, de las que hacían relación con los empleados del orden departamental y municipal. Asimismo, el artículo 1° del Decreto 1950 de 1973 restringió solamente a los empleos nacionales la aplicación de las normas que el decreto consagraba sobre administración del personal civil que prestaba sus servicios en la rama ejecutiva del poder público.

trativa, cuya cobertura y régimen, por ende, se extiende a los empleados de las entidades territoriales."[9]

La objeción planteada por el interviniente –en el sentido de que es de competencia exclusiva de las autoridades territoriales definir cuáles de sus cargos han de ser excluidos del régimen de carrera– ha sido respondida ya en distintas ocasiones por esta Corporación. En su jurisprudencia, la Corte ha precisado que el Congreso es competente para determinar la naturaleza de los cargos públicos en todos los niveles de la administración.[10] Para ello se ha basado en el artículo 125 de la Constitución, el cual determina claramente que los empleos en el Estado son de carrera, con excepción de los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley. Lo anterior significa, de acuerdo con la misma Constitución, que "los funcionarios, cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la Constitución o la ley, serán nombrados por concurso público." Por lo tanto, se impone la conclusión de que el mismo Constituyente decidió que fuera el Congreso el que determinara cuáles cargos son de libre nombramiento y remoción en todos los niveles de la administración, claro está, dentro de las limitaciones que impone la norma general acerca de que los cargos estatales son de carrera.

El interviniente señala que si la Corte ha establecido que las universidades mismas son las que tienen que decidir acerca de la clasificación de sus cargos, en razón de la autonomía universitaria, lo propio sería concluir que también le corresponde a las entidades territoriales decidir sobre cuáles cargos suyos son de libre nombramiento y remoción, en uso de la autonomía territorial. Ciertamente, en distintas sentencias la Corte ha declarado que es inconstitucional que el legislador entre a determinar cuáles cargos universitarios son de libre nombramiento y remoción, puesto que la definición acerca de la naturaleza de estos destinos le atañe a las universidades, de acuerdo con el principio de la autonomía universitaria.[11]

A primera vista, la aseveración del interviniente parece inobjetable. Sin embargo, la realidad es que, en este respecto, la situación de las universidades es distinta de la de las entidades territoriales. La autonomía territorial persigue que las entidades territoriales gocen de independencia para la gestión de sus intereses (C.P., art. 287). Esa gestión se realiza a través de las entidades estatales. Ellas deben funcionar de manera eficiente, y para garantizar este objetivo es fundamental que se expidan normas que regulen la función pública. A partir de la Constitución de 1991 se ha previsto que esas normas que regulan la situación de los servidores públicos sean dictadas por el legislador. Esta decisión se fundamenta en el interés de establecer regímenes homogéneos de administración de personal, para asegurarle a todos los funcionarios del Estado unas condiciones uniformes. Pues bien, la pregunta que surge es, entonces, si esta

---

[9] Igualmente, en la exposición de motivos del proyecto que se convertiría en la Ley 443 de 1998, el Ministro del Interior de aquel entonces, Horacio Serpa, señaló al respecto: "La Ley 27 de 1992 desarrolló los principios consagrados en la Carta, y en obediencia a los mandatos allí plasmados, entre otros aspectos, extendió el marco de la carrera de los empleados públicos que prestan sus servicios en la rama ejecutiva del poder público a las organizaciones del nivel territorial. De esta manera, Colombia ingresó en definitiva en la valoración del mérito como el indicador que permitiría el ingreso a los empleos públicos acogidos bajo el sistema de carrera y la permanencia en los mismos. (Gaceta del Congreso N° 457 de 1996, Tomo 10, p. 10), En el mismo sentido, ver la ponencia para segundo debate en la Cámara de Representantes, contenida en la Gaceta del Congreso N° 556 de 1996, tomo 12, p.2.

[10] Ver, entre otras, las Sentencias C-391 de 1993, M.P. José Gregorio Hernández Galindo; C-306 de 1995, M.P. Hernando Herrera Vergara; C-387 de 1996, M.P. Hernando Herrera Vergara; y C-570 de 1997, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

[11] Ver al respecto las Sentencias C-195 de 1994, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa; C-299 de 1994, M.P. Antonio Barrera Carbonell; y C-306 de 1995, M.P. Hernando Herrera Vergara.

decisión afecta el principio contenido en la Constitución, que señala que las entidades territoriales deben gestionar de manera autónoma sus intereses. La Corte considera que no. Las normas relacionadas con la carrera administrativa crean un marco de funcionamiento de la administración que no altera la independencia de las entidades territoriales en el manejo de sus asuntos. Por el contrario, esas normas contribuyen a establecer los requisitos mínimos para que las entidades territoriales administren sus asuntos en forma más eficiente, en la medida en que las normas sobre carrera dotan de solidez y eficiencia a la administración y garantizan derechos laborales generales a los servidores públicos de las distintas entidades territoriales.

El caso de la autonomía universitaria es diferente. La autonomía universitaria tiene por fin garantizar la libertad de cátedra y de investigación, y para ello es necesario que sean los mismos centros de educación superior los que decidan sobre lo relacionado con su personal, con el fin de evitar injerencias externas que podrían hacer mella en la libertad académica que debe prevalecer en las universidades. Este objetivo es valorado muy especialmente por la Constitución, la cual señala de manera precisa, en su artículo 69 que "las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos", norma que ha sido interpretada por esta Corporación en el sentido de afirmar que los centros universitarios "pueden determinar cuáles de sus cargos son de libre nombramiento y remoción." [12]

El trato distinto a las autonomías territorial y académica en punto a la definición de la naturaleza de los cargos en los entes territoriales y en los centros académicos superiores se justifica por la diferencia de los objetivos perseguidos al establecer cada una de esas autonomías. El objetivo de la autonomía universitaria es precisamente el de garantizar la libertad de cátedra dentro de los centros de formación superior, y ella se podría ver perjudicada por la regulación del carácter de los empleos universitarios por entes externos a la universidad. Por su parte, la autonomía territorial tiene por objetivo garantizar que los entes territoriales asuman la conducción de sus asuntos y este fin no se ve disminuido por el hecho de que desde el centro se tomen definiciones acerca de la clasificación de los empleos de la función pública.

Con todo, cabe recordar que esta misma Corporación ya ha precisado que el hecho de que algunos cargos del nivel territorial posean las mismas denominaciones que los del nivel nacional no significa que ellos deban obtener la misma clasificación. Por lo tanto, para establecer la naturaleza de cada uno de los cargos habrá de remitirse a los criterios generales esbozados acerca de cuáles destinos pueden ser catalogados como de libre nombramiento y remoción, con independencia de la denominación de las posiciones. [13]

a) Alcalde local: Este cargo existe únicamente en el distrito capital de Santafé de Bogotá. El distrito está dividido en distintas localidades, las cuales están sometidas a "la autoridad del alcalde mayor, de una junta administradora y del respectivo alcalde local", como lo establece el artículo 61 del Estatuto Orgánico de Santafé de Bogotá (Decreto 1421 de 1993). Dada su calidad de directores de las localidades, el artículo 5 del estatuto prevé que los alcaldes locales conforman, junto con el Concejo Distrital, el alcalde mayor, las juntas administradoras, las demás

---

[12] Sentencia C-195 de 1994, Magistrado Ponente Dr. Vladimiro Naranjo Mesa.

[13] Ver al respecto las Sentencias C-514 de 1994, Magistrado Ponente Dr. José Gregorio Hernández Galindo, y C-306 de 1995, Magistrado Ponente Dr. Hernando Herrera Vergara.

autoridades locales y las entidades que el Concejo determine, el gobierno y la administración del Distrito Capital.

En la demanda se afirma que los alcaldes locales realizan funciones meramente administrativas y ejecutivas, razón por la cual no deberían ser considerados como de libre nombramiento y remoción. Esta consideración no es de recibo, pues el nombramiento de estos alcaldes locales es estrictamente político. El responde tanto a la correlación de fuerzas políticas que se presenta en las distintas juntas administradoras locales como a la voluntad del alcalde mayor, como bien se desprende del artículo 84 del estatuto, que prevé que las juntas elaboran una terna de candidatos –que se conforma de acuerdo con el sistema del cociente electoral–, de la cual selecciona el alcalde mayor una persona. Así, pues, en la designación de los alcaldes locales participan dos organismos del gobierno distrital que poseen un claro origen político y expresan sus preferencias políticas al participar en el proceso que conduce al nombramiento de estos alcaldes. Y si bien se podría readgüir que la designación de estos funcionarios debería realizarse de otra manera, lo cierto es que no advierte la Corte ningún problema constitucional en el hecho de que se haya decidido que estos alcaldes locales representen las opciones políticas triunfantes dentro de la localidad y la ciudad.

Como funcionarios cuya designación surge de la conjunción de voluntades de las juntas administradoras locales y del alcalde mayor, los alcaldes locales representan los proyectos políticos sustentados por las juntas y el alcalde mayor. A los alcaldes menores les corresponde participar en la realización de esos proyectos, para lo cual asumen funciones de dirección política –para aplicar el proyecto político en su localidad– y se mantienen en una relación de extrema confianza con la cabeza de la administración, el alcalde mayor.

Las razones anteriores son suficientes para establecer la constitucionalidad de la clasificación del empleo de alcalde local como de libre nombramiento y remoción.

b) Corregidores: El artículo 117 de la Ley 136 de 1994 prescribe que los concejos municipales podrán dividir sus municipios en comunas, cuando se trate de áreas urbanas, y en corregimientos, en el caso de las zonas rurales. A su vez, el artículo 119 establece que en cada uno de los corregimientos y comunas existirá una junta administradora local, cuyos miembros serán elegidos por votación popular para un período de tres años, que deberá coincidir con el período de los concejos municipales.

De acuerdo con el artículo 118, en los corregimientos las autoridades administrativas serán los corregidores, quienes cumplirán en el área de su jurisdicción con las funciones que les asignen los acuerdos y les deleguen los alcaldes, con sujeción a la ley. Además, los corregidores cumplirán con las labores propias de los inspectores de policía, de manera tal que allí donde exista un corregidor no podrá haber inspecciones de policía, sean ellas departamentales o municipales.

Los corregidores son nombrados por los alcaldes, de ternas presentadas por la respectiva junta administradora local. Ello implica que en este caso sucede lo mismo que con los alcaldes menores: el legislador ha querido que el nombramiento de los corregidores responda a la decisión conjunta de dos organismos de elección popular. Así, la designación de los corregidores tiene un carácter político y ello significa que deben responder a las cambiantes relaciones de fuerzas dentro del corregimiento y el municipio. Los corregido-

res representan un proyecto político y ello implica que también asumen funciones de dirección y confianza, hecho que justifica su ordenamiento dentro de los empleos de libre nombramiento y remoción. Y si bien los corregidores desempeñan también las funciones de los inspectores de policía, un cargo sobre el cual ya ha determinado la Corte que no puede ser de libre nombramiento y remoción, lo cierto es que ésta es una tarea accesoria a su función política, que no tiene que tener por efecto el convertir estos cargos en empleos de carrera.

c) **Inspector de tránsito y transporte o quienes hagan sus veces:** El numeral 5 del artículo 2 del Decreto 2591 de 1990, que modificó el artículo 3 del Decreto 1344 de 1970, por el cual se expidió el Código Nacional de Tránsito Terrestre, establece que las inspecciones de tránsito son autoridades de tránsito, al igual que el Ministerio de Obras Públicas y Transporte, las secretarías, departamentos, direcciones y demás organismos de tránsito, los alcaldes municipales, las inspecciones de policía, etc. A su vez, el artículo 18 de la Ley 23 de 1991, que modificó el artículo 236 del Código de Tránsito establece "los secretarios, inspectores municipales y distritales de tránsito, y en su defecto los alcaldes municipales y los inspectores de policía, conocerán de las faltas ocurridas dentro de su territorio...", con miras a la imposición de las sanciones a que hubiere lugar.

Como bien lo señala la Vista Fiscal, los inspectores de tránsito cumplen con labores de policía administrativa, equivalentes a las de los inspectores de policía –los cuales, como se observa, en ocasiones desempeñan también esas labores. Puesto que ello es así, comparte la Corte el criterio de la Procuraduría acerca de que no existe razón alguna que justifique su clasificación como empleados de libre nombramiento y remoción, por cuanto sus funciones no son de dirección ni de confianza. La labor de los inspectores de tránsito y transporte se limita a hacer cumplir las normas sobre la materia, lo cual implica la imposición de sanciones a las personas que las desacaten. Para ello se remiten enteramente a las normas que han sido dictadas por otras autoridades, pues no son ellos las personas encargadas de diseñar la política de transporte.

Los apoderados del Departamento Administrativo de la Función Pública y del Ministerio de Defensa expresan que el cargo de inspector de tránsito debe ser ejercido por un funcionario de absoluta confianza del nominador. Aseveran también que la extrema corrupción existente en las dependencias de tránsito hacía necesario clasificar estos empleos como de libre nombramiento y remoción. No comparte la Corte estos criterios. Los inspectores mencionados se limitan a hacer cumplir la normatividad en materia de tránsito y transporte y ello no exige, de ninguna manera, que tengan una relación de extrema confianza con su nominador. De otra parte, clasificar estos empleos como de libre nombramiento y remoción no garantiza la eliminación de la corrupción en las entidades de tránsito. Por el contrario, permitiría que ellos fueran utilizados como botín político, con las consecuencias negativas que esto implica para la administración. Más bien, se podría concluir, como se hizo en la Sentencia C-306 de 1995, en relación con los inspectores de policía y los agentes de resguardo territorial, que "la profesionalización y consecuente estabilización' de los llamados a ocupar estos cargos' serán prenda de garantía del importante servicio que han de cumplir."

En consecuencia, a los inspectores de tránsito y transporte les es aplicable la jurisprudencia de la Corte acerca de los inspectores de policía, en la cual se ha concluido que ellos deben

ser funcionarios de carrera.[14] Por lo tanto, se declarará la inconstitucionalidad de la expresión analizada.

Demanda contra la frase "En el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, y sus entidades adscritas, todos los empleos".

Como bien lo anotan los intervinientes en representación del Departamento Administrativo de la Función Pública y del Ministerio de Defensa Nacional, en la sentencia C-195 de 1994, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, esta Corporación decidió sobre una norma similar a la demandada, contenida en el artículo 1° de la Ley 61 de 1987. El mencionado artículo determinaba cuáles eran los empleos de libre nombramiento y remoción, y en su literal d) establecía que los empleos de la Presidencia de la República pertenecían a esta categoría. En la mencionada sentencia, la Corte declaró la exequibilidad parcial del literal, "por cuanto no todos los empleos de la Presidencia de la República han de ser de libre nombramiento y remoción, debido al principio general de vigencia de la carrera. La exequibilidad se condiciona así a que tales empleos no estén dentro de los comprendidos por el sistema de carrera, el cual, se repite es la norma general." Por eso, en la parte resolutiva de la sentencia se declaró que la norma era constitucional, bajo la condición de que se aplicara únicamente a los cargos de los niveles directivos y de confianza.

Manifiestan los intervinientes que el agravamiento de las condiciones de orden público del país ameritan un cambio de la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Sin embargo, la situación del orden público en Colombia no ha cambiado sustancialmente desde el año de 1994. En realidad, desde hace décadas el país afronta alteraciones similares de la paz pública. Por lo tanto, considera la Corte que el argumento expuesto por los intervinientes es inaceptable.

La Constitución determina que los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera (C.P., art. 125). Ello significa que los empleos de libre nombramiento y remoción son la excepción a la regla general. Si ello es así, no es tolerable desde la perspectiva constitucional que todos los funcionarios de un Departamento Administrativo, y de sus entidades adscritas, sean clasificados como de libre nombramiento y remoción, independientemente de la labor que desempeñen. Si la norma general prescribe que la vinculación a la función pública se lleva a cabo mediante el régimen de carrera, no tiene sentido que toda la planta de personal de una entidad sea apartada de este régimen.[15]

Lo anterior no significa que la Corte desconozca que muchos de los empleos del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, y de sus entidades adscritas, pueden poseer las características propias de los cargos de libre nombramiento y remoción. Sin embargo, esta circunstancia no significa que toda la planta de personal de esta entidad deba ser excluida, en forma global, del régimen de carrera. Por lo tanto, el legislador está llamado a dictar una ley en la que determine cuáles cargos del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, y de sus entidades adscritas, son de carrera y cuáles son de libre nombramiento y remoción.

---

[14] Ver las Sentencias C-306 de 1995, Magistrado Ponente Dr. Hernando Herrera Vergara, y C-406 de 1997, Magistrado Ponente Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

[15] En la Sentencia C-317 de 1995, que declaró la inexequibilidad parcial del artículo 53 de la Ley 105 de 1993, ya se había expresado que no era ajustado a la Constitución clasificar todos los cargos de una entidad como de libre nombramiento y remoción.

Los argumentos expuestos conducen a la Corte a declarar la inconstitucionalidad de la expresión analizada. Ahora bien, al observar el párrafo en el que se halla la expresión demandada, se percibe que ésta se encuentra en una relación directa con las frases restantes del segmento, en la medida en esas otras frases tienen por fin únicamente justificar la decisión de excluir todos los cargos del Departamento Administrativo de la Presidencia, y de sus entidades adscritas, del régimen de carrera. Ello significa que el párrafo constituye una proposición jurídica completa y que, por lo tanto, la declaración de inconstitucionalidad debe cobijarlo en su totalidad, tal como se señalará en la parte resolutiva.

Demanda contra la frase "En el Ministerio de Relaciones Exteriores los del Servicio Administrativo en el exterior."

El artículo 4 del Decreto N° 10 de 1992 –el estatuto orgánico del servicio exterior y de la carrera diplomática y consular– señala que en el Ministerio de Relaciones Exteriores existen cuatro categorías de cargos, a saber: los de libre nombramiento y remoción, los de carrera diplomática y consular, los de carrera administrativa y los de servicio administrativo en el exterior. Sobre estos últimos, el artículo 7 precisa que son "los desempeñados por personal administrativo, técnico y de servicio en las misiones diplomáticas y consulares." El mismo precepto precisa que le corresponde al Ministerio determinar sobre lo relativo a la ubicación, denominación, asignaciones y funciones de estos cargos.

Como se observa, la legislación ha previsto que este tipo de empleos constituye una categoría especial. La pregunta que debe resolverse es, entonces, si existe alguna justificación para excluirlos del régimen de carrera administrativa. Al respecto, lo primero que debe anotarse es que, como bien lo señala el artículo 7 del mencionado Decreto 10 de 1992, las funciones que corresponde cumplir a estos empleos son administrativas y técnicas, lo cual implica que, en principio, no son cargos de dirección o de confianza, las dos características que autorizan la clasificación de una posición como de libre nombramiento y remoción. Este hecho conduciría a la conclusión de que no existe una razón suficiente para que estos empleos no sean incluidos dentro del régimen de carrera.

Sin embargo, la Corte considera que las condiciones concretas de este tipo de empleos en el servicio exterior ameritan que no sean incluidos dentro del sistema de carrera. Dadas las características propias de estos cargos, que exigen un conocimiento especial del lenguaje y las condiciones propias de cada país, es comprensible que este tipo de empleos sea ocupado generalmente por personas que residen en las naciones en las que se encuentran las misiones diplomáticas y consulares. Ciertamente, se puede presumir que, en principio, los colombianos no podrían cumplir con esas labores con la misma facilidad y eficiencia con que lo harían las personas nativas de esos países. Además, el tipo de funciones desarrolladas en esos cargos no justificaría que el Estado colombiano asumiera los costos y las dificultades de todo orden que entraña el traslado de personal nacional hacia el extranjero.

De lo anterior se deduce que, por lo general, las personas más apropiadas para desempeñar cargos en el servicio administrativo en el exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores son personas que residen en los países donde Colombia tiene misiones diplomáticas y consulares. Ello significa que la aplicación de las normas de carrera para este tipo de cargos se vería distorsionada, por cuanto habría dificultades en relación con las convocatorias y con la realización de los concursos, además de que, frecuentemente, estos últimos, en la práctica, no

contarían con participantes colombianos o tendrían a los mismos en condiciones de desventaja. Ello, aunado al hecho de que el Estado colombiano no está obligado a concederles derechos laborales de este tipo a ciudadanos de otros países residentes en el exterior, conduce a la conclusión de que la norma demandada es constitucional. Sin embargo, la declaración de constitucionalidad se formula bajo el entendido de que los cargos analizados solamente podrán ser de libre nombramiento y remoción si son ocupados por personas que no tengan la nacionalidad colombiana. En el caso contrario, es decir, cuando los empleos vayan a ser asignados a ciudadanos colombianos, sí habrá de cumplirse integralmente con los requisitos propios de la carrera, de manera tal que se respete el derecho de todos los colombianos a competir en igualdad de condiciones por la adjudicación de esos empleos.

II.2. PROCESO CONTRA EL ARTICULO 10 (PARCIAL)

ARTICULO 10. Duración del encargo y de los nombramientos provisionales. El término de duración del encargo y del nombramiento provisional, cuando se trate de vacancia definitiva no podrá exceder de cuatro (4) meses; cuando la vacancia sea resultado del ascenso con período de prueba, de un empleado de carrera, **el encargo o nombramiento provisional tendrán la duración de dicho período más el tiempo necesario para determinar la superación del mismo.** De estas situaciones se informará a las respectivas Comisiones del Servicio Civil.

Cuando por circunstancia debidamente justificada ante la respectiva Comisión del Servicio Civil, una vez convocados los concursos, éstos no pueden culminarse, el término de duración de los encargos o de los nombramientos provisionales podrá prorrogarse previa autorización de la respectiva Comisión del Servicio Civil, hasta cuando se supere la circunstancia que dio lugar a la prórroga.

La Comisión del Servicio Civil respectiva podrá autorizar encargos o nombramientos provisionales o su prórroga sin la apertura de concursos por el tiempo que sea necesario, previa la justificación correspondiente en los casos que por autoridad competente se ordene la creación, reestructuración orgánica, fusión, transformación o liquidación de una entidad.

Cargos

Asevera el demandante que la norma es inconstitucional, por cuanto al establecer que el nombramiento provisional "tendrá la duración de dicho período más el tiempo necesario para determinar la superación del mismo" permite que, en determinadas situaciones, la provisionalidad en los cargos adquiera un carácter indefinido. De lo anterior concluye que, a partir de la vigencia de la ley en mención, "las provisionalidades en algunos empleos públicos pasó de 4 meses (que es la norma general), a no tener ningún límite temporal, ya que podrían aquellos ocupar el cargo por meses e incluso por años". Por eso, se pregunta "¿dónde queda la temporalidad que es la esencia de los nombramientos provisionales?"

Intervenciones

1) Los apoderados del Departamento Administrativo de la Función Pública y del Ministerio de Defensa Nacional defienden la constitucionalidad de la parte demandada del artículo 10. En primer lugar, sostienen que los cargos contra dicha norma se derivan de una lectura parcial de la misma. Señalan que para entender la norma a cabalidad debe hacerse una lectura completa de ésta e interpretarla sistemática y finalísticamente. De esta manera, exponen que el artículo 7 de

la ley establece que la provisión de empleos de carrera se hará, previo concurso, por nombramiento en período de prueba o por ascenso. Asimismo, el artículo 8 dispone que en caso de vacancia definitiva de un empleo de carrera se deberá convocar a concurso y que, una vez convocado éste y mientras se culmina, podrá proveerse temporalmente, mediante encargo a un empleado de carrera que reúna los requisitos exigidos para su ejercicio. Además, el artículo establece que únicamente en el caso de que no se pueda realizar el encargo podrá hacerse nombramiento provisional por el término de cuatro (4) meses, salvo las excepciones contempladas en artículo 10. Estas excepciones son: 1) cuando la vacancia sea resultado del ascenso en período de prueba de un empleado de carrera, caso en el cual "el encargo o nombramiento provisional tendrán la duración de dicho período más el tiempo necesario para determinar la superación del mismo"; 2) cuando por circunstancias debidamente justificadas los concursos no puedan culminarse, caso en el cual podrá prorrogarse el término de duración de los encargos o de los nombramientos provisionales, previa autorización de la respectiva Comisión del Servicio Civil; 3) cuando la Comisión del Servicio Civil autorice encargos o nombramientos provisionales, o su prórroga, sin apertura de concursos, por el tiempo que sea necesario, "en los casos en que por autoridad competente se ordene la creación, reestructuración orgánica, fusión, transformación o liquidación de una entidad."

Luego de expuestas las excepciones los libelistas analizan la razón de ser de la primera, que es precisamente el objeto de la demanda. Señalan que la norma persigue garantizar la estabilidad del empleado de carrera que concursó para un cargo de superior jerarquía, ocupó el primer lugar en la lista de elegibles y fue nombrado en él. Como es posible que ese empleado no supere el período de prueba, el objeto de la norma es permitirle su regreso al empleo anterior, derecho que le concede el artículo 23 de la ley. Expresan que "en este caso el término de duración del encargo o del nombramiento provisional está limitado al término de duración del período de prueba del empleado ascendido, que es de cuatro (4) meses, más el tiempo necesario para que se produzca el proceso de calificación de servicios, incluido el término para la interposición y decisión de los recursos que procedan contra aquella calificación, más el tiempo que se requiera para la realización del respectivo proceso de selección, en caso de que el empleo haya quedado vacante de manera definitiva porque el empleado ascendido superó el período de prueba y no deba regresar al empleo anterior".

En consecuencia, los intervinientes concluyen que "si la norma que ahora se impugna no hubiera previsto el encargo o la provisionalidad, tal como lo hizo, es decir como una forma temporal de proveer el empleo al que posiblemente debería regresar el empleado de carrera, obligaría la convocatoria a concurso para su provisión definitiva, lo cual haría nugatorio el beneficio que la ley, en su artículo 23, estableció para los empleados de carrera ascendidos por concurso, en caso de no superar el período de prueba en el último empleo." Por lo tanto, la norma demandada lo que hace es garantizar la estabilidad al empleado de carrera que se ha desempeñado con idoneidad y disciplina, por cuanto "si pudo participar en un concurso de ascenso y como resultado de él fue nombrado en período de prueba para ejercer un cargo de superior jerarquía, era porque reunía los requisitos señalados en las normas reglamentarias (art. 10 del Decreto 1572 de 1998), entre ellos calificación de servicios excelente y no haber sido sancionado disciplinariamente en el año anterior."

2) El apoderado de la Federación Colombiana de Municipios considera razonable "que cuando un empleado haya sido ascendido pero está sujeto a período de prueba en el nuevo cargo, quien lo reemplace permanezca en calidad de encargado o con nombramiento provisio-

nal, pues no parece justo con el empleado ascendido ni conveniente para la administración que por el solo hecho de no haber colmado las expectativas en el nuevo cargo deba quedarse sin empleo, como ocurriría si el cargo original fuera ocupado en forma definitiva por otra persona."

Concepto del Ministerio Público

El Procurador considera también que la acusación formulada por el demandante se deriva de una lectura descontextualizada de la norma. Expresa que el artículo 7 de la Ley 443 de 1998 ordena que la provisión de empleos de carrera se efectúe, previo concurso, por nombramiento en período de prueba o por ascenso. Además, menciona que el artículo 8 dispone que en caso de vacancia definitiva de un empleo de carrera, y mientras culmina el respectivo concurso, el cargo podrá proveerse temporalmente, mediante encargo al empleado de carrera que reúna los requisitos exigidos para su ejercicio. Unicamente cuando no puede realizarse el encargo se podrá hacer nombramiento provisional por cuatro meses.

Afirma que "la ampliación del período del encargo o nombramiento provisional que es objeto de impugnación. no es indefinida ni desconoce el artículo 125 Superior como equivocadamente sostiene el demandante, en tanto en los dos casos se consagran excepciones razonables, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley 443 de 1998, ya que se hace necesario proveer temporalmente el cargo que deja el empleado de carrera, que habiendo superado un proceso de selección, es nombrado en período de prueba para ejercer otro empleo de carrera de nivel jerárquico superior al que venía desempeñando, el cual debe ser calificado y en caso de no superarlo, podrá regresar a su empleo anterior. Con ello se garantiza, no sólo el derecho del funcionario a regresar a su cargo anterior, sino que se asegura la continuidad y permanencia del servicio conforme a los fines de la Función Pública".

Por lo tanto, solicita a la Corte declarar la constitucionalidad del aparte demandado, pero bajo el entendido de que "la ampliación del período de encargo o nombramiento provisional de que trata el inciso 1 del artículo 10 de la Ley 443 de 1998, acusado, tendrá la duración de cuatro meses más el tiempo necesario para que: a) previa autorización de la Comisión del Servicio Civil, se superen las circunstancias que impidieron la culminación de los concursos que no obstante haberse abierto no pudieron culminarse; b) previa autorización respectiva de la Comisión del Servicio Civil, sin haberse abierto los concursos, la autoridad competente ordene la creación, reestructuración orgánica, fusión, transformación o liquidación de una entidad; c) se resuelva definitivamente la situación del empleado de carrera a que se refiere el artículo 23 de la Ley 443 de 1998."

Examen de la Corte Constitucional

1. Afirma el demandante que el texto legal acusado, que se refiere al caso específico en el que la vacancia es resultado de un ascenso, permite que los nombramientos provisionales adquieran un término de vigencia indefinido, resultado que atentaría contra la Constitución. Los apoderados del Departamento Administrativo de la Función Pública, del Ministerio de Defensa Nacional y de la Federación Colombiana de Municipios, al igual que el Ministerio Público, defienden la constitucionalidad de la norma y señalan que la acusación del actor parte de una lectura incompleta de la misma.

2. La norma atacada está en directa relación con la frase que la precede, con la cual conforma una proposición jurídica completa. Por lo tanto, el análisis de la Corte se extenderá a toda la

proposición, que reza de la siguiente manera: "cuando la vacancia sea resultado del ascenso con período de prueba, de un empleado de carrera, el encargo o nombramiento provisional tendrán la duración de dicho período más el tiempo necesario para determinar la superación del mismo."

En su concepto, la Procuraduría solicita que la Corte se pronuncie también sobre la ampliación del período máximo autorizado para los nombramientos en encargo y en provisionalidad en los casos contemplados en los incisos 2 y 3 del artículo 10. Sin embargo, el objeto de la demanda se restringe a la situación regulada en el inciso 1°, la cual es independiente de las tratadas en los otros incisos. Por esta razón, la Corte no extenderá su análisis a los otros dos incisos.

3. El artículo 8 de la Ley 443 de 1998 precisa que "en caso de vacancia definitiva, el encargo o el nombramiento provisional sólo procederán cuando se haya convocado a concurso para la provisión del empleo." Posteriormente, el artículo 10 señala que "el término de duración del encargo y del nombramiento provisional, cuando se trate de vacancia definitiva no podrá exceder de cuatro (4) meses." La Corte considera necesario realzar la importancia de estas disposiciones para garantizar la vigencia real de la carrera administrativa, tal como lo exige el artículo 125 de la Constitución. Las dos normas tienen por fin evitar que a través de los nombramientos en encargo o en provisionalidad se socave el mandato constitucional que señala que, en principio, todos los cargos estatales deben ser proveídos de acuerdo con los mecanismos propios de la carrera administrativa. El efecto que se espera obtener a través de la aplicación conjunta de las dos disposiciones es el de impedir que los nombramientos provisionales en los cargos de carrera administrativa se prolonguen de manera indefinida –y se conviertan en una institución permanente–, como ha ocurrido frecuentemente en el pasado cercano.[16]

Cabe señalar que la limitación temporal para los nombramientos provisionales ya había sido fijada desde tiempo atrás en la legislación sobre carrera administrativa, en la cual se contemplaba, por lo regular, que los nombramientos en provisionalidad no podrían superar un plazo de cuatro (4) meses. Así lo señalaban, por ejemplo, el inciso final del artículo 5 del Decreto 2400 de 1968, el artículo 28 del Decreto 2350 de 1973 y el artículo 4 de la Ley 61 de 1987. Por lo tanto, el elemento nuevo que debe destacarse –que es el que debe obtener que la norma sobre el límite máximo de los nombramientos provisionales se respete– es el que precisa que los nombramientos en encargo y provisionales solamente pueden ser realizados luego de haberse convocado el respectivo concurso para proveer una vacancia definitiva. Anteriormente, la legislación no establecía ninguna exigencia al respecto y ello dio pie para que distintas entidades omitieran la convocatoria a los concursos y procedieran a ocupar los cargos mediante nombramientos provisionales por el estricto término de 4 meses, que se sucedían el uno al otro de manera ininterrumpida.[17] Esta situación constituía una crasa violación de la orden constitu-

---

[16] Es por eso que el ex Consejero de Estado Diego Younes - en su libro "Derecho administrativo laboral. Función pública», Editorial Temis, Bogotá, 1993, 5ª. Edición - afirma en relación con la decisión contenida en la ley 27 de 1992 de mantener la existencia de los nombramientos provisionales que "lo ideal hubiera sido la eliminación de la provisionalidad, pues esta ha sido el mecanismo para eludir el concurso como instrumento previo y esencial para la provisión de los puestos públicos." (p. 225).

[17] A manera de ejemplo, la Ley 27 de 1992 establecía, en su artículo 10, que "mientras se efectúa la selección para ocupar un empleo de carrera los empleados inscritos en el escalafón de carrera administrativa, tendrán derecho preferencial a ser encargados de dichos empleos si llenan los requisitos para su desempeño. En caso contrario, podrán hacerse nombramientos provisionales." Como se observa, la ley no fijaba términos perentorios para la realización del concurso ni condicionaba los nombramientos en encargo o en provisionalidad a la convocatoria previa del concurso. Ello permitía que las normas sobre carrera fueran burladas.

cional que señala que, en principio, los empleos estatales deben proveerse siguiendo los procedimientos propios de la carrera administrativa.

La conjunción de las dos normas señaladas –y la aplicación estricta del precepto contenido en el artículo 12, referente a la responsabilidad disciplinaria y patrimonial de los funcionarios con facultades nominadoras que permitan que los nombramientos en encargo y provisionales para cargos de carrera se prolonguen por un término superior al fijado legalmente– habrá de servir de remedio legal a esta situación. Su desacato podrá ser demandado ante los organismos judiciales, por medio de las acciones de cumplimiento y, en casos extremos, a través de la acción de tutela.

4. La demanda del actor debe ser analizada desde la perspectiva expuesta en el numeral anterior. Desde el punto de vista de la Constitución, es inaceptable que los nombramientos en encargo o provisionales adquieran características de permanencia en los casos concretos. Por ello, el análisis de las normas que consagren excepciones al carácter estrictamente temporal y extraordinario de este tipo de nombramientos debe tener siempre en cuenta si ellas conducen a desvirtuar el principio ya comentado.

5. El texto legal bajo estudio señala que cuando quedare vacante un cargo por causa del ascenso, en período de prueba, de un empleado de carrera, el encargo o nombramiento provisional correspondiente se extenderá durante los cuatro meses propios de estos nombramientos, más el tiempo necesario para determinar si el empleado ha superado el aludido período de prueba, y, por lo tanto, tiene derecho a permanecer en el nuevo cargo y a que se actualice su inscripción en el registro público de carrera administrativa.

Evidentemente, en la situación analizada se va a superar el término de los 4 meses fijado para los nombramientos en encargo y provisionales. Sin embargo, concuerda la Corte con los intervinientes y con la Vista Fiscal en que en este caso específico se justifica establecer una excepción legal a la norma, por motivos propios del mismo sistema de carrera administrativa establecido. En el artículo 23 de la ley se determina, con muy buen sentido, que el empleado de carrera que triunfa en un concurso destinado a proveer un cargo superior al que él desempeña tiene derecho a que la estabilidad que le asegura su pertenencia al sistema de carrera le sea respetada, en el caso de que no apruebe el período de prueba para la nueva posición. Esta situación exige que la administración se abstenga de asignar definitivamente el cargo que ocupa el empleado ascendido en prueba. Es decir, ese cargo debe permanecer libre para suplir el evento de que el funcionario de carrera no supere el período de prueba. Así las cosas, y puesto que el período de prueba tiene una vigencia igual a la del término máximo de duración de los nombramientos en encargo y provisionales –de 4 meses–, y que la realidad enseña que la calificación del período de prueba exige unos trámites determinados que implican tiempo, es apenas lógico que se consagre una excepción al término máximo de vigencia de los nombramientos en encargo y provisionales, para poder solventar estos casos.

Con todo, debe anotarse que la extensión del término máximo de los 4 meses debe ser la estrictamente necesaria para que se realice la calificación del período de prueba. Ello significa que las Comisiones del Servicio Civil deben intervenir en aquellas situaciones en las que se observe que la evaluación se prolonga de manera indefinida e injustificada. Asimismo, implica que las personas que se consideren afectadas por este hecho pueden proceder a instaurar las demandas respectivas, con miras a impedir que estas situaciones irregulares se prolonguen aún más en el tiempo.

Los argumentos expuestos permiten llegar a la conclusión de que el texto legal analizado es constitucional.

II.3. PROCESO CONTRA EL ARTICULO 23 (PARCIAL)

ARTICULO 23. Período de prueba e inscripción en la carrera administrativa. **La persona seleccionada por concurso abierto será nombrada en período de prueba, por un término de cuatro (4) meses, al cabo del cual le será evaluado su desempeño laboral.** Aprobado el período de prueba, por obtener calificación satisfactoria en el desempeño de sus funciones, el empleado adquiere los derechos de carrera y deberá ser inscrito en el Registro Público de la Carrera Administrativa.

Cuando el empleado de carrera, sea seleccionado para un nuevo empleo por concurso, sin que implique cambio de nivel, le será actualizada su inscripción en el Registro Público. **Cuando el ascenso ocasione cambio de nivel jerárquico, el nombramiento se hará en período de prueba;** en este evento, si el empleado no obtiene calificación satisfactoria en la evaluación de su desempeño, regresará al empleo que venía desempeñando antes del concurso, y conserva su inscripción en la carrera administrativa. Mientras se produce la calificación del período de prueba, el cargo del cual era titular el empleado ascendido podrá ser provisto por encargo o mediante nombramiento provisional.

Cargos

El demandante considera que los apartes acusados del artículo 23 de la ley vulneran el preámbulo de la Carta Política, que consagra el trabajo como uno de los fines que animan la Constitución Política y como parte esencial del ordenamiento jurídico colombiano. Sostiene que la norma demandada contradice este postulado tanto cuando dispone que "la persona seleccionada por concurso abierto será nombrada por período de prueba, por un término de cuatro (4) meses", como al consagrar que "cuando el ascenso ocasione cambios de nivel jerárquico, el nombramiento se hará en período de prueba (...)". Las razones de su inconformidad las plantea a través del siguiente interrogante: "¿Qué sentido tiene que el Estado a través de la respectiva dependencia oficial realice un complejo proceso de selección de los candidatos que aspiran ocupar un cargo público, que dura varios meses, para luego ser necesario realizar un período de prueba al candidato que ganó el respectivo concurso abierto? y, con mayor razón, en tratándose de personal que ha laborado durante largos años o decenios con una entidad pública, tenga que volver a un período de prueba si ya el Estado conoce perfectamente las fortalezas y las debilidades del respectivo servidor público?"

Intervenciones

1) Los apoderados del Departamento Administrativo de la Función Pública y del Ministerio de Defensa Nacional sostienen que, de acuerdo con el artículo 17 de la Ley 443, el período de prueba constituye una de las etapas en las que se divide el proceso de selección para la asignación de los cargos públicos de acuerdo con el criterio del mérito. Al respecto mencionan que "no es suficiente para demostrar el mérito la superación de las pruebas o instrumentos de selección, sino que es necesario que el nombrado en período de prueba, durante el mismo, demuestre su capacidad de adaptación progresiva al cargo para el cual fue nombrado, su eficiencia en el desempeño de las funciones y su integración a la cultura institucional." Igual-

mente, señalan que en la Sentencia C-041 de 1995 de esta Corporación, se precisó que la inexistencia de concursos y pruebas absolutamente perfectos para establecer la idoneidad de los candidatos a ingresar a un puesto de carrera permite entender la necesidad de contar con los períodos de prueba.

Finalizan con la aseveración de que el establecimiento del período de prueba como una de las etapas en las que se divide el proceso de selección interpreta cabalmente las disposiciones contenidas en los artículos 125 y 209 de la Constitución.

2) El apoderado de la Federación Colombiana de Municipios expresa sobre este punto que el establecimiento de un período de prueba para las personas que ascienden dentro de la jerarquía administrativa es perfectamente razonable, por cuanto una persona puede ser muy idónea para ejercer un cargo determinado, pero inepta para desempeñar el cargo inmediatamente superior.

Concepto del Ministerio Público

La Vista Fiscal sostiene que el texto del segundo inciso que es demandado desarrolla los artículos 53, 125 y 209 de la Carta, en la medida en que garantiza "la estabilidad en el empleo al funcionario de carrera que no logra superar el período de prueba de un nuevo cargo obtenido en concurso de ascenso, lo cual no le resta aptitudes ni capacidad para continuar ejerciendo el cargo que había venido desempeñando satisfactoriamente." El Procurador no comparte la afirmación del actor acerca de que no es razonable exigir la aprobación del período de prueba a un funcionario que ha ganado el concurso de ascenso, pues "lo que pretende medirse en dicho período es precisamente la aptitud frente al ejercicio del cargo –no frente a la preparación y conocimientos previos–, lo que a su vez asegura que el ingreso y permanencia en la función pública no obedezca a criterios caprichosos, sino que por el contrario, atienda a los méritos y las calidades del servidor público y al cumplimiento de los fines para los cuales fue creada la respectiva entidad, tal como lo dispone el artículo 125 de la Carta".

Examen de la Corte Constitucional

1. La acusación del demandante se dirige a cuestionar el requisito que señala que las personas que han sido seleccionadas en los concursos deben cumplir de manera satisfactoria con su período de prueba para poder ser inscritas en la carrera administrativa. Considera el actor que este requisito no debería ser exigido ni en los concursos abiertos ni en los concursos de ascenso, y que debería ser suficiente para la inscripción en la carrera que la persona interesada hubiera sido seleccionada luego de someterse a las pruebas respectivas, por cuanto su aprobación de las mismas denotaría que está capacitada para ejercer el cargo al cual aspira.

Sobre este requisito cabe precisar que, como bien lo afirman los intervinientes en representación del Departamento Administrativo de la Función Pública y del Ministerio de Defensa Nacional, el artículo 17 de la Ley 443 de 1998 lo establece como una de las etapas del proceso de selección o concurso, junto a la convocatoria, el reclutamiento, la aplicación de pruebas o instrumentos de selección y la conformación de la lista de elegibles.

La pregunta que debe formularse es si el legislador está autorizado para determinar que la aprobación del período de prueba sea un requisito que debe llenarse para poder solicitar la

inscripción en la carrera administrativa. La respuesta salta a la vista al observar el texto del artículo 125 de la Carta, el cual prescribe que "el ingreso a los cargos de carrera y el ascenso a los mismo, se harán previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes."

Evidentemente, la norma constitucional transcrita le otorga amplias facultades al legislador para precisar los requisitos y condiciones que deben cumplir las personas que aspiren ingresar a la carrera o ascender dentro de ella. Por lo tanto, solamente podría ser considerado inconstitucional un requisito que vulnere los derechos fundamentales de las personas o que sea irracional. Ninguna de las dos circunstancias se presenta en este caso. Por una parte, no se observa cómo puede vulnerar la exigencia de la aprobación del período de prueba un derecho fundamental. Y de la otra, cabe concluir que es absolutamente razonable exigir que la persona seleccionada cumpla de manera satisfactoria su período de prueba, por cuanto es posible que el aspirante al cargo haya realizado muy buenos exámenes, pero, por ejemplo, no pueda realizar las funciones que le corresponden de manera adecuada o no pueda adaptarse a la institución. La inclusión en la carrera significa, normalmente, que la persona favorecida con esta medida permanecerá por un tiempo considerable en la entidad. Si ello es así, es apenas lógico que la institución se reserve el derecho de observar al candidato seleccionado en el ejercicio de las tareas que le corresponden, para determinar si es la persona adecuada para desempeñar el cargo sujeto a concurso.

Resta por señalar que, como precisan los intervinientes en representación del Departamento Administrativo de la Función Pública y del Ministerio de Defensa Nacional, esta Corporación ya había valorado la importancia del período de prueba en la Sentencia C-041 de 1995, en la cual se expresó que este instrumento cumplía un destacado papel correctivo con relación a las insuficiencias propias de los procesos de selección:

> "En todo caso, igual que el ideal de la justicia perfecta, tampoco existen sistemas de concurso y pruebas que sean absolutamente perfectos y omniscientes y que sean capaces de auscultar hasta el último resquicio de la personalidad del aspirante, lo que aparte de imposible resulta indeseable. Las imperfecciones en esta materia no se resuelven apelando a la voluntad del nominador y sustituyendo el sistema de carrera o concurso por el de libre designación. Los mecanismos del concurso deben permanentemente afinarse y mejorarse, incorporando cambios y ajustes de acuerdo con la experiencia nacional y extranjera, de suerte que se incremente su capacidad de acierto. Los sistemas de carrera, de otro lado, no ignoran las eventuales fallas del mecanismo del concurso, que en ningún momento puede asegurar de manera axiomática que el funcionario seleccionado indefectiblemente será un funcionario ejemplar una vez se incorpore en la planta de personal.
>
> "Esta falta de absoluta seguridad en el pronóstico –que ningún sistema de nombramiento puede ofrecer–, no se soluciona subvirtiendo la institución del concurso o desfigurando sus resultados mediante la atribución a la administración de una facultad discrecional de designación, sino mediante la previsión que adopta el decreto citado –común a los sistemas de concurso– consistente en el establecimiento de un período de prueba de cuatro meses dentro del cual la persona escogida será objeto de calificación (ibid, art. 10), aparte de la puesta en obra de los constantes perfeccionamientos en las pruebas y en los mecanismos de examen y calificación."

En consecuencia, se declarará la constitucionalidad de los textos demandados.

II.4. PROCESO CONTRA EL ARTICULO 37 (PARCIAL)

ARTICULO 37. Causales. El retiro del servicio de los empleados de carrera se produce en los siguientes casos:

a) Por declaratoria de insubsistencia del nombramiento, como consecuencia de calificación no satisfactoria en la evaluación del desempeño laboral;

b) Por renuncia regularmente aceptada;

c) Por retiro con derecho a jubilación;

d) Por invalidez absoluta;

e) Por edad de retiro forzoso;

f) Por destitución, desvinculación o remoción como consecuencia de investigación disciplinaria;

g) Por declaratoria de vacancia del empleo en el caso de abandono del mismo;

h) Por revocatoria del nombramiento por no acreditar los requisitos para desempeñar el empleo, de que trata el artículo 5 de la Ley 190 de 1995;

i) Por orden o decisión judicial;

j) El personal no uniformado de carrera del Ministerio de Defensa Nacional, de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, con excepción de sus entidades descentralizadas, previo concepto favorable de la Comisión de Personal, podrá ser retirado cuando por informe reservado de inteligencia se considere que es inconveniente su permanencia en el servicio por razones de seguridad nacional. En este caso, la providencia no se motivará;

k) Por las demás que determinen la Constitución Política, las leyes y los reglamentos.

Cargos

Los demandantes consideran que el literal j) del artículo 37 vulnera los artículos 23, 53 y 29 de la Constitución, referidos al derecho al trabajo y al debido proceso. Además, conculcaría el artículo 13 de la Carta, en razón de que excluye a los servidores públicos allí mencionados del goce de derechos y garantías consagrados en favor de los demás servidores.

Manifiestan al respecto que "la razón de estado, considerada de interés público, puede en ocasiones propiciar una acción injusta convirtiéndose en *in abstracto*, limitando al trabajador para poder probar la realidad de lo que se le endilga."

Afirman que el Código Penal consagra, en los artículos 119 a 123, cuáles son los delitos contra la seguridad del Estado. Anotan que en vez de recurrir al expediente de los INFORMES RESERVADOS DE INTELIGENCIA, las autoridades deberían hacer uso de las mencionadas normas penales para sancionar a los infractores de los bienes jurídicos allí protegidos. Los

señalados informes reservados permiten que, en determinadas circunstancias, se produzcan despidos por razones de revanchismo de superior a subalterno - y en ocasiones también en sentido contrario - sin que se tengan que determinar las causas reales del despido.

Exponen que la norma acusada desconoce flagrantemente el fundamento del Estado Social de Derecho, cual es "la prevalencia de los derechos individuales y colectivos (la estabilidad en el empleo y el acceso a la carrera administrativa)".

Intervenciones

1) Los apoderados del Departamento Administrativo de la Función Pública y del Ministerio de Defensa Nacional sostienen que la causal de retiro contemplada en el literal j) fue consagrada por el legislador "teniendo en cuenta los criterios expuestos por la Corte Constitucional cuando se pronunció sobre la exequibilidad de algunas normas legales que regulan la carrera en el Departamento Administrativo de Seguridad, en la Sentencia C048/97." Señalan que "el personal no uniformado del Ministerio de Defensa, al igual que el de las Fuerzas Militares y el de la Policía Nacional, está adscrito al servicio público de la defensa nacional" y que el Ministerio de Defensa es "la cabeza de la organización castrense y tiene a su cargo la dirección de la fuerza pública, tal como lo dispone el artículo 2 del Decreto ley 2335 de 1971.".

Mencionan que en el Ministerio "se originan las estrategias, los planes y los documentos inherentes a la Defensa Nacional y el personal civil que en él labora tiene acceso a documentación e información secreta o reservada, por tal razón requiere un alto grado de confiabilidad. Lo mismo ocurre en las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, con la salvedad de que en estos organismos los planes de defensa y de seguridad nacional se ejecutan por el personal uniformado con el apoyo directo del personal civil no uniformado al cual hace alusión la norma demandada."

Luego de analizar la mencionada Sentencia C-048 de 1997, concluyen que las apreciaciones allí contenidas son aplicables a la norma bajo examen, "habida consideración que el personal civil del Ministerio de Defensa, como quedó visto, cumple funciones especiales relacionadas todas con la Seguridad y Defensa del Estado".

Por otro lado, los apoderados hacen referencia a la Sentencia C-356 de 1994, en la que se determinó que el legislador está autorizado por el artículo 125 de la Carta para "establecer regímenes especiales para determinadas categorías de servidores al servicio del Ministerio de Defensa y de la Policía Nacional, en los cuales al lado de la regla de la carrera administrativa se haga posible una mayor flexibilidad, para que el Gobierno pueda introducir los cambios de personal acordes con la naturaleza de las funciones que estas dependencias cumplen." Afirman, entonces, que cuando el Congreso dictó la Ley 443 de 1998 siguió la jurisprudencia de la Corte, en lo que se refiere a la flexibilización del régimen laboral.

Los apoderados resaltan, además, que "el retiro de personal no uniformado que ostente derechos de carrera, por la causal que se impugna, no obedece a una discrecionalidad absoluta del nominador", pues su retiro procede previo concepto favorable de la Comisión de Personal - de la cual hace parte un representante de los empleados -, condición que constituye un freno a la arbitrariedad en la que pudiera incurrir el nominador.

2) El Director General de la Policía Nacional sostiene que "la aplicación de esta causal en nada atenta contra el principio de estabilidad en el empleo, porque la misma es reglada, es decir, que su ejecución está sujeta a la existencia de los informes de inteligencia reservados y al concepto favorable de la respectiva Comisión de Personal, que la hacen, como muchos de los actos discrecionales de la administración, sujeta a razones de mejoramiento de servicio como en este caso a la seguridad y defensa nacional". Señala que el derecho a la estabilidad laboral no es absoluto y que considerar lo contrario generaría una situación de inseguridad en la administración. Menciona al respecto que la Corte Constitucional ya ha avalado este tipo de facultades discrecionales en las Sentencias C-108/95 y C-525/95.

Con todo, anota que el ejercicio de esa facultad de desvinculación no autoriza incurrir en arbitrariedades por falsa motivación o desviación de poder, casos en los cuales la persona afectada puede acudir a la jurisdicción contencioso administrativa.

El director de la Policía aclara que su defensa de la norma no significa que se hayan detectado altos índices de corrupción del personal no uniformado del Ministerio de Defensa y de la Policía. Sin embargo, "la gran responsabilidad que estas personas tienen en su calidad de servidores públicos de instituciones donde el objetivo principal es la seguridad y existencia del Estado y la convivencia pacífica de todos los habitantes, le imprimen a esa relación laboral unas connotaciones especiales que regularmente no serían de recibo en otras dependencias de la Administración. Baste con recordar en este sentido que en instituciones como las Fuerzas Militares y la Policía Nacional se mantiene permanentemente una lucha frontal contra las organizaciones delincuenciales más temidas del mundo (...) situación que exige que desde el punto de vista legislativo se cuente con herramientas como la que está siendo cuestionada, para en un momento dado poder elegir entre la protección de los derechos generales de la sociedad y los derechos de un particular cuya violación no puede presumirse por el solo hecho de su desvinculación."

3) El apoderado de la Federación Colombiana de Municipios considera que la norma acusada es, en sí misma, absurda, por cuanto si el informe de inteligencia es reservado, se supone que no puede ser conocido por la Comisión de Personal, y si ello es así, ésta última no puede emitir concepto sobre él. Afirma que a través del instrumento de los informes reservados de inteligencia se pueden cometer muchos atropellos.

Considera que al Estado se le debe exigir que sus informes de inteligencia sean sólidos y serios y que, si ello es así, no existe motivo para no iniciar con base en ellos procesos disciplinarios y solicitar la suspensión provisional de los empleados involucrados. Por el contrario, estima que si los informes no son suficientemente fundados no se les puede reconocer mérito suficiente para utilizarlos para desvincular a un servidor de carrera.

Concluye que la norma acusada no consulta los principios de racionalidad y razonabilidad propios de un Estado de derecho, sino que más bien responden a un vestigio de la arbitrariedad estatal. Por esta razón, solicita que el inciso demandado sea declarado inexequible.

Concepto del Ministerio Público

El Procurador sostiene que la Corte Constitucional, en la Sentencia C-048 de 1997, concluyó que existía correspondencia entre el precepto acusado y la Constitución Política. Añade

que el personal no uniformado de la Defensa Nacional, de las Fuerzas Militares y de la Policía coadyuva al cumplimiento de los fines encomendados a la Fuerza Pública - consignados en los artículos 217 y 218 de la carta - y que no hay motivo para que este sector de los funcionarios sea excluido del ámbito de aplicación de la facultad que se concede al nominador para retirar del cargo a una persona por razones del servicio. Finalmente, señala que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y que, por lo tanto, "debe atender criterios de moralidad, eficacia e imparcialidad, entre otros, de manera que la posibilidad que se otorga a las entidades para retirar del servicio al personal inidóneo, en áreas tan delicadas como la defensa y la seguridad nacionales, no hace más que preservar el espíritu del artículo 209 de la Carta."

Examen de la Corte Constitucional

1. En la Sentencia C-356 de 1994, M.P. Fabio Morón Díaz, se declaró la inexequibilidad del artículo 8 del Decreto 1214 de 1990, ordenamiento que reformó el Estatuto y el Régimen Prestacional del Personal Civil del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional. El mencionado artículo establecía que los empleados públicos del Ministerio de Defensa y de la Policía Nacional no pertenecían a la carrera administrativa, sino que eran de libre nombramiento y remoción de las autoridades nominadoras, si bien para su designación debía prevalecer un sistema de selección por méritos, aptitudes e integridad moral.

En la sentencia, la Corte encontró que "no era posible establecer discriminaciones entre los empleados públicos, de manera que unos fueran de carrera y otros no, por ejemplo en razón de la circunstancia de que unos estén prestando sus servicios en instituciones encargadas de la seguridad o de la prestación de otros servicios, como los de agua, luz, teléfono, alcantarillado, etc." Igualmente, precisó que las excepciones al régimen de carrera que estaban consagradas directamente en la Carta revelaban la voluntad del Constituyente de que las salvedades al principio de carrera se derivaran del tipo de vinculación del servidor público y no de las materias que estuvieran a su cargo. Por lo tanto, la Corte concluyó que el artículo 8 era inconstitucional, por cuanto excluía a todos los funcionarios del personal civil del Ministerio de Defensa y de la Policía Nacional del sistema de carrera, sin hacer diferenciaciones entre los mismos, precisamente por el hecho de laborar en esas instituciones. Al respecto precisó: "El carácter civil del personal no puede, por sí solo, ser motivo para la exclusión del instituto de la carrera."

La Corte estableció que la Constitución había autorizado la existencia de carreras especiales, entre las cuales se hallaban las de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional y, a continuación, anotó: "Si el propio constituyente dispuso la existencia de una carrera especial para el personal militar que tiene a su cargo las labores principales del Ministerio de Defensa y de la Policía Nacional, no puede la ley, como lo hace el artículo 8° en comento, excluir de la Carrera Administrativa general, al personal civil de las mismas entidades, no asimilándolos a la carrera especial. Así resulta contraria la norma al mandato del bloque constitucional sobre carrera antes visto, y así lo declarará esta Corte."

Con todo, la Corte estimó que, de acuerdo con el artículo 125 de la Carta, el legislador podría contemplar algunas características especiales para el régimen de carrera de determinados servidores públicos: "Reitera la Corte en este sentido, que bien puede el legislador, de acuerdo con lo previsto en el artículo 125 de la C.P., establecer regímenes especiales para determinadas categorías de servidores públicos al servicio del Ministerio de Defensa y de la Policía Nacional,

en los cuales, al lado de la regla de la carrera administrativa se haga posible una mayor flexibilidad, para que el Gobierno pueda introducir los cambios de personal acordes con la naturaleza de las funciones que estas dependencias cumplen, inclusive para señalar como de libre nombramiento y remoción aquellos cargos que lo exijan, por razón de la responsabilidad, la dirección y la confianza que se les deposita."

2. En respuesta a la sentencia de la Corte, en el proyecto que se convertiría en la Ley 443 de 1998 se dispuso que los empleados civiles del Ministerio de Defensa Nacional, de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional se incorporarían a la carrera administrativa. Así lo expresó el Ministro del Interior en ese entonces, Horacio Serpa, en la exposición de motivos del proyecto:

> "En relación con el personal no uniformado vinculado al sector defensa, se efectúan importantes precisiones teniendo en cuenta los alcances del fallo de la Corte Constitucional N° C-356 del 11 de agosto de 1994, así: A los empleados no uniformados de las entidades descentralizadas adscritas o vinculadas al Ministerio de Defensa Nacional, se les aplicará en lo sucesivo el régimen de carrera administrativa previsto en el proyecto. Igualmente, el sector no uniformado del sector defensa encontrará en el proyecto un marco jurídico estable que les garantizará claridad sobre las normas de carrera administrativa a ellos aplicables. Para garantizar su cabal aplicación se considera la clasificación de sus empleos, la naturaleza específica de las instituciones del sector y se consulta el criterio de mérito como requisito para su acceso, sin perjuicio de consideraciones particulares que hacen justicia con las especialísimas condiciones de los empleos que están al servicio del orden público y la seguridad." [18]

Posteriormente, en el transcurso del primer debate del proyecto, realizado en el Senado de la República, se decidió adicionar al artículo 37 del proyecto de ley inicial el inciso que ahora se identifica con la letra j) y que es el objeto de la demanda.[19]

3. Como se observa, en la Ley 443 de 1998 se decidió incorporar al régimen de carrera administrativa al personal no uniformado del Ministerio de Defensa Nacional, de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional. Sin embargo, en la norma acusada –el literal j) del artículo 37 – se determinó que los servidores públicos vinculados a estas entidades - salvo los que laboren en sus institutos descentralizados - podrían ser retirados del servicio, previo concepto favorable de la Comisión de Personal, cuando un documento reservado de inteligencia considere que es inconveniente su permanencia en la institución, por razones de seguridad nacional. La pregunta que deberá formularse la Corte es, entonces, si se ajusta a la Constitución esta limitación a los derechos que otorga la pertenencia a la carrera administrativa.

4. En la Sentencia C-108 de 1995, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, se declaró, entre otras cosas, la constitucionalidad de los artículos 65 y 83, numeral 8, del decreto ley 407 de 1994, "por el cual se establece el régimen de personal del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario." Estos artículos conferían al director del INPEC la atribución de retirar del servicio, por razones de inconveniencia, a miembros del cuerpo de custodia y vigilancia penitenciaria y carcelaria nacional, con base en el previo concepto favorable de la junta de carrera penitenciaria. En la mencionada sentencia se señaló:

---

[18] Gaceta del Congreso N° 457 de 1996, Tomo 10, p. 11.
[19] Gaceta del Congreso N° 370 de 1997, Tomo 6, p. 14.

"En particular, en lo referente al artículo 65, la Corte entiende que se trata de una disposición que busca responder a la grave crisis que desde hace ya largo tiempo se ha venido presentado en el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC, y a la peculiar naturaleza y función que le corresponde cumplir a esta entidad. En efecto, es bien sabido que los problemas de corrupción evidenciados en los distintos niveles, dentro del personal de dicho instituto, en especial la comprobada participación de un elevado porcentaje de funcionarios y empleados suyos comprometidos en sobornos o, cuando menos, en graves anomalías que han dado como resultado frecuente la fuga de presos, la ostensible y reiterada violación de los reglamentos internos, la tolerancia frente a actividades viciosas y aún prácticas delictivas dentro de los establecimientos carcelarios, han distorsionado de manera aberrante la función penalizadora y a la vez resocializadora que deben cumplir estos centros y que les asigna la ley, y ha sido un factor más para agravar el fenómeno de la impunidad que ha venido agobiando a la sociedad colombiana.

"El artículo en comento le da un margen razonable de flexibilidad al Director General del INPEC para que pueda remover de su cargo, en cualquier tiempo, a los subalternos en él señalados, cuando su permanencia en el cargo se considere inconveniente. La medida busca a todas luces facilitar la depuración y la moralización administrativa y funcional de los establecimientos penitenciarios. Pero se advierte que no se trata de una potestad absoluta para el Director del INPEC, ya que cualquier decisión a este respecto debe contar con el previo concepto de la Junta de Carrera Penitenciaria. Con ello se busca el objetivo esencial de que no se desvirtúen los principios de estabilidad que busca amparar la Carrera y que tienen consagración constitucional, a través de decisiones arbitrarias por parte del superior jerárquico. Para que ello sea efectivamente así, es necesario que el empleado cuyo retiro se disponga cuente con un debido proceso y se le permita, por consiguiente, ejercer su derecho de defensa ante la Junta. Por esta razón la exequibilidad de la norma bajo examen estará condicionada a que llegado el caso, a los funcionarios en ella mencionados se les oiga en descargos por parte de la Junta, de forma tal que su separación del cargo resulte plenamente justificada.

"Por lo demás, las razones de inconveniencia que se invoquen por parte del Director General del INPEC, en la respectiva resolución, para disponer el retiro del servicio del empleado, deben ajustarse a lo preceptuado en el inciso segundo del artículo 125 de la Carta Política, y a los principios señalados para la función administrativa en el artículo 209 de la misma."

5. Posteriormente, en la Sentencia C-525 de 1995, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, se declaró la constitucionalidad de los artículos 12 del Decreto 573 de 1995 y 11 del Decreto 574 de 1995, decretos que modificaban parcialmente las normas de carrera administrativa del personal de oficiales y suboficiales de la Policía Nacional, y del personal de agentes de la misma institución, respectivamente. El artículo 12 del Decreto 573 de 1995 autorizaba al Gobierno Nacional y a la Dirección General de la Policía Nacional para disponer el retiro, por razones del servicio y en forma discrecional, de oficiales y suboficiales, previa recomendación del Comité de Evaluación de Oficiales Superiores. A su vez, el artículo 11 del Decreto 574 de 1995 autorizaba a la Dirección General de la Policía Nacional a disponer el retiro, por razones del servicio y en forma discrecional, de agentes de la policía, previa recomendación del Comité de Evaluación de Oficiales Subalternos.

En la providencia se señaló que la Policía Nacional cumple con una serie de labores fundamentales para el cumplimiento de distintos fines constitucionales del Estado, tales como asegurar a los asociados la vida, la convivencia pacífica, la justicia y la vigencia de un orden justo (C.P. preámbulo, arts. 1, 2 y 218). A continuación se aseveró que, dada la corrupción e ineficiencia que se observaba en ese momento en la institución, los asociados habían perdido la confianza en ella, y que esa situación ameritaba introducir normas como las demandadas, puesto que "a la sociedad civil le asiste el derecho de que la institución encargada de su defensa y protección sea depurada para que pueda cumplir a cabalidad con su cometido constitucional."

La sentencia precisa, además, que, como bien lo indica el artículo 218 de la Carta, la carrera administrativa de la Policía Nacional es especial, distinta al régimen general. Finaliza con la siguiente aseveración:

> "Puede afirmarse, y ello ha sido reconocido por el gobierno y las propias autoridades de policía, que esta institución (...) ha venido atravesando una situación crítica de corrupción e ineficiencia que es necesario afrontar a través de mecanismos flexibles y eficaces que busquen erradicar con la mayor prontitud tales vicios. La más lógica y obvia de estas medidas es la que faculta a la institución para disponer con la mayor celeridad el retiro de aquellos de sus miembros, de cualquier rango que sean, sobre quienes hayan graves indicios, o desde luego pruebas suficientes, de que no son aptos para asumir la delicada responsabilidad que se les confía, o que han incurrido en faltas graves, sobre todo delitos contra los ciudadanos, contra el patrimonio público, o contra los intereses supremos del Estado y de la sociedad. Sucede que en muchos casos resulta imposible, o por lo menos muy difícil, para la institución allegar todas las pruebas que permitan deducir la culpabilidad del oficial, suboficial o agente acusado o sospechoso. Y en tal caso, de todas formas la apertura y realización del proceso penal implica que durante un lapso prolongado el individuo tendría que permanecer dentro de la institución con el consecuente daño para ésta y la sociedad.
>
> " (...) A este respecto, no encuentra la Corte que se afecte el núcleo esencial de tal derecho [el derecho al trabajo. Es apenas connatural que al servidor de la Policía no le asiste un derecho adquirido sobre el cargo, ya que la naturaleza funcional del oficio conlleva la disponibilidad para la remoción de su personal. El fin esencial que busca la ley es el de garantizar la seguridad ciudadana, con lo cual se logra la prevalencia del interés general, que recae sobre el servicio de policía como guardián de la paz social."

6. En la Sentencia C-048 de 1997, M.P. Hernando Herrera Vergara, la Corte declaró la constitucionalidad del literal b) del artículo 66 del Decreto 2147 de 1989, "por el cual se expide el régimen de carrera de los empleados del Departamento Administrativo de Seguridad." El mencionado literal establecía como causal de insubsistencia del nombramiento de los detectives que el jefe del departamento, en ejercicio de facultad discrecional, considerara conveniente el retiro del funcionario.

Asimismo, en el fallo se declaró la constitucionalidad condicionada del literal d) del artículo 44 del mismo decreto, el cual contemplaba que los funcionarios inscritos en el régimen ordinario de carrera podían ser declarados insubsistentes cuando por informe reservado de la Dirección de Inteligencia y previa evaluación de la Comisión de Personal, apareciera como inconveniente

su permanencia en el Departamento, por razones de seguridad. En este caso, la providencia no tenía que motivarse.

En relación con el segundo texto legal, en el fallo se expresó que la misma Constitución consagraba la posibilidad, tanto de determinar regímenes especiales de carrera, como de establecer excepciones al mismo régimen y a la estabilidad en sus cargos. Esto último, cuando precisa que "el retiro se hará: por calificacion no satisfactoria en el desempeño del empleo; por violación del régimen disciplinario y **por las demás causales previstas en la Constitución o la ley.**" (negrillas de la sentencia). Ella conducía a la siguiente conclusión:

"De lo anterior se colige que cuando dadas las funciones inherentes a determinados cargos y teniendo en cuenta el grado de confianza de los mismos, diferentes a los que ordinariamente corresponden a cualquier servidor público resulta claramente razonable la posibilidad de establecer excepciones a la inamovilidad de algunos empleados de carrera administrativa, en determinadas dependencias de la administración pública, a fin de asegurar el cumplimiento de la función administrativa, ya que ello se encuentra además en armonía con lo dispuesto en el artículo 125 constitucional, según el cual el retiro puede hacerse "por las demás causales previstas en la Constitución o la ley".

"De ahí que la Corte se haya pronunciado con anterioridad para precisar que los oficiales, suboficiales y agentes de la Policía Nacional, así como los oficiales, suboficiales, dragoneantes y distinguidos del cuerpo de custodia y vigilancia penitenciaria y carcelaria nacional del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC- pueden estar sometidos a una regulación especial de carrera que permita a la autoridad nominadora la separación del empleo en circunstancias y por motivos excepcionales, en razón a las funciones que dichos servidores deben realizar, los cuales requieren de un mayor grado de confianza objetiva.

"Ahora bien, el Departamento Administrativo de Seguridad -DAS- tiene como función primordial la de actuar como cuerpo civil de inteligencia y producir la información interna y externa que requiere el Estado para prevenir y reprimir los actos que perturben la seguridad o amenacen la integridad del régimen constitucional, así como la de intercambiar información con los países adscritos a la INTERPOL sobre hechos y actividades delictivas y delincuencia internacionales.

"El DAS tiene por consiguiente la delicada función de salvaguardar la seguridad del Estado y la protección de todas las personas residentes en Colombia, para lo cual debe contar con los instrumentos requeridos para el cabal cumplimiento de sus labores de inteligencia (Decreto 2110 de 1992)."

La Corte consideró que la flexibilización de la carrera administrativa en el DAS se justificaba por el hecho de que los funcionarios de este Departamento cumplían funciones relacionadas con la seguridad del Estado, hecho que exigía una confianza objetiva especial en esos servidores. Asimismo, encontró que ella no se oponía a la Constitución, por cuanto, "además de que como se ha señalado, el legislador puede establecer causales adicionales de retiro de funcionarios inscritos en carrera, diferentes a los enunciados, dicha medida asegura la prevalencia del interés general sustentada en la defensa y garantía de los principios constitucionales, y en la salvaguarda de la seguridad estatal dada la naturaleza de las funciones especiales que corresponde atender al Departamento Administrativo de Seguridad."

En consecuencia, la Corte declaró la constitucionalidad de la norma, siempre y cuando se aplicara únicamente a los funcionarios de carrera administrativa cuyas labores estuvieran directamente relacionadas con la seguridad del Estado. Asimismo, con base en los mismos razonamientos, se declaró la exequibilidad incondicionada del literal b) del artículo 66, que hacía referencia a la posibilidad de decretar, en uso de facultades discrecionales, la insubsistencia de los detectives del DAS. Ello, dado que la labor que éstos desempeñan atañe directamente a la seguridad del Estado.

7. Como se deduce de las providencias comentadas, la jurisprudencia de la Corte en relación con los servidores públicos que desarrollan labores relacionadas directamente con la seguridad del Estado o la seguridad ciudadana se orienta a avalar una flexibilización del régimen de carrera de estos funcionarios. La mencionada flexibilización se ha justificado con tres argumentos, a saber: la autorización constitucional para establecer regímenes especiales de carrera para las Fuerzas Militares y la Policía Nacional (C.P., arts. 217 y 218); la facultad del Congreso para establecer normas especiales para el retiro de funcionarios inscritos en la carrera administrativa (C.P., art. 125, inciso 2); y la obligación del Estado de proteger el interés general, representado en estos casos en la seguridad ciudadana y en la misma seguridad del Estado.

Importa añadir que la Corte ha aclarado en su jurisprudencia que en todos los casos se habrá de cumplir con las condiciones señaladas en las normas para la procedencia de la declaración de insubsistencia y que, en todo caso, esos actos administrativos podrán ser demandados ante la jurisdicción contencioso administrativa, si se considera que el retiro del servicio ha sido arbitrario.

8. El texto legal bajo examen trata sobre la posibilidad de declarar la insubsistencia del personal no uniformado de carrera del Ministerio de Defensa Nacional, de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, previo concepto de la Comisión de Personal, con base en un informe reservado de inteligencia del cual se deduzca la inconveniencia, por razones de seguridad nacional, de la permanencia en el servicio de un funcionario. Así, pues, al igual que los preceptos analizados en las sentencias comentadas, la norma acusada estatuye la flexibilización del régimen de carrera de estos servidores públicos.

El Ministerio de Defensa Nacional, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional cumplen con tareas destinadas a proteger el orden constitucional y los derechos y libertades de los ciudadanos. Ello implica que, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación que ha sido reseñada, es admisible, desde la perspectiva de la Constitución, que el régimen de carrera de sus funcionarios se flexibilice, para garantizar el cumplimiento cabal de las funciones de esas instituciones.

No encuentra la Corte ninguna razón que justifique excluir de la aplicación de esta norma a los funcionarios civiles de estas instituciones que realicen tareas relacionadas directamente con los fines de aquéllas. Por lo tanto, la potestad de retirar a los servidores de estas instituciones sin cumplir con todos los requisitos propios del régimen de carrera administrativa también habrá de extenderse a los funcionarios civiles de las mismas, siempre y cuando, claro está, las labores desempeñadas por esos empleados puedan afectar la seguridad ciudadana o la seguridad del Estado. Es decir, esta Corporación encuentra razonable que la norma acusada se emplee en relación con los funcionarios civiles de esas instituciones que, por ejemplo, partici-

pen dentro de la planeación o puesta en práctica de las estrategias de seguridad, o puedan tener acceso a documentos o a informaciones que deban permanecer en reserva, por razones de seguridad.

Por lo tanto, la Corte declarará la constitucionalidad del literal j) del artículo 37 de la Ley 443 de 1998, bajo la condición de que ella solamente puede ser aplicada en relación con funcionarios no uniformados de carrera de esas instituciones, cuyas labores puedan afectar de manera directa la seguridad ciudadana o la seguridad del Estado.

III. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional

RESUELVE:

Primero. Declarar la **INEXEQUIBILIDAD** de las expresiones "Juez de Instrucción Penal Militar, Auditor de Guerra, Secretario de Tribunal Superior Militar", contenidas en el párrafo primero del aparte titulado "En la administración Central del Nivel Nacional", del literal a), del numeral 2, del artículo 5, de la Ley 443 de 1998.

Segundo. Declarar la **EXEQUIBILIDAD** de las expresiones "Alcalde Local y Corregidor" y la **INEXEQUIBILIDAD** de la expresión "Inspector de Tránsito y Transporte o el que haga sus veces", contenidas en el párrafo único del aparte titulado "En la Administración Central y órganos de control del Nivel Territorial", del literal a), del numeral 2, del artículo 5, de la Ley 443 de 1998.

Tercero. Declarar la **INEXEQUIBILIDAD** del párrafo segundo del aparte titulado "En la Administración Central del Nivel Nacional", del literal b), del numeral 2, del artículo 5, de la Ley 443 de 1998, el cual reza: "En el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, y sus entidades adscritas, todos los empleos, por la necesaria confianza que requiere el Presidente de la República en quienes los ejerzan, por cuanto se toman decisiones relacionadas con su calidad de jefe de Gobierno, jefe de Estado y Suprema Autoridad Administrativa."

Cuarto. Declarar la **EXEQUIBILIDAD** de la expresión "En el Ministerio de Relaciones Exteriores los del Servicio Administrativo en el exterior", constitutiva del párrafo cuarto del aparte titulado "En la Administración Central del Nivel Nacional", del literal b), del numeral 2, del artículo 5, de la Ley 443 de 1998, bajo el entendido de que esos cargos solamente podrán ser de libre nombramiento y remoción si son ocupados por personas que no sean ciudadanos colombianos.

Quinto. Declarar la **EXEQUIBILIDAD** del texto legal que reza: "cuando la vacancia sea resultado del ascenso con período de prueba, de un empleado de carrera, el encargo o nombramiento provisional tendrán la duración de dicho período más el tiempo necesario para determinar la superación del mismo", contenido en el primer inciso del artículo 10 de la Ley 443 de 1998.

Sexto. Declarar la **EXEQUIBILIDAD** de las frases "La persona seleccionada por concurso abierto será nombrada en período de prueba, por un término de cuatro (4) meses, al cabo del cual le será evaluado su desempeño laboral." y "Cuando el ascenso ocasione cambio de nivel jerárquico, el nombramiento se hará en período de prueba", contenidas en el artículo 23 de la Ley 443 de 1998.

Septimo. Declarar la **EXEQUIBILIDAD** del literal j) del artículo 37 de la Ley 443 de 1998, bajo el entendido de que esta norma solamente puede ser aplicada en relación con funcionarios no uniformados de carrera del Ministerio de Defensa Nacional, de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional - distintos a los empleados en sus entidades descentralizadas -, cuyas labores puedan afectar de manera directa la seguridad ciudadana o la seguridad del Estado.

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

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, Presidente
-salvamento parcial de voto-

ANTONIO BARRERA CARBONELL, Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA, Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA, Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ , Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO, Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, Magistrado

FABIO MORON DIAZ, Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ, Magistrada (E)

PABLO ENRIQUE LEAL RUIZ, Secretario General (E)

SALVAMENTO DE VOTO A LA SENTENCIA C-368
mayo 26 de 1999

CARGO EN EL SERVICIO ADMINISTRATIVO EN EL EXTERIOR DEL MINISTERIO DE RELACIONES-Es de carrera administrativa o de libre nombramiento dependiendo si es ocupado por nacional o extranjero (Salvamento de voto)

La mayoría olvidó que la aceptación de la categorización de los cargos del servicio administrativo en el exterior del mencionado Ministerio como de libre nombramiento y remoción se basó en razones objetivas, las cuales son también aplicables a los colombianos residentes en el exterior. En la sentencia se señala que dadas las características de los cargos bajo análisis es comprensible que ellos sean ocupados frecuentemente por personas que residen en las naciones en donde se encuentran las misiones diplomáticas o consulares colombianas. Ese hecho genera dificultades y costos adicionales para la aplicación de los procedimientos propios del régimen de carrera y, por eso, se concluyó que era constitucional que esos empleos fueran retirados del sistema de carrera administrativa. Pues bien, entre las personas que residen en esas naciones se pueden encontrar ciudadanos colombianos. De acuerdo con la sentencia, ellos solamente podrán acceder a esas posiciones si cumplen con todos los trámites propios de la carrera. Eso significa que en la práctica estos cargos estarán vetados para los colombianos domiciliados en el exterior, por cuanto siempre será más sencillo nombrar directamente a una persona de ciudadanía distinta de la colombiana. La decisión resulta entonces absolutamente lesiva para los ciudadanos colombianos que residen en el exterior, los cuales tienen todo el derecho a aspirar a ser nombrados en un cargo en las representaciones diplomáticas o consulares de su país.

Referencia: Expediente D-2175 y otros

Magistrado Ponente: Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Con el acostumbrado respeto, me permito exponer los motivos por los cuales me aparto parcialmente de la decisión mayoritaria. En el numeral 4 de la parte resolutiva de la sentencia se declara que es constitucional la determinación del legislador de clasificar como cargos de libre nombramiento y remoción a los empleos del servicio administrativo en el exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores, siempre y cuando esos empleos sean provistos con personas que no posean la ciudadanía colombiana. Ello significa que una persona de nacionalidad distinta a la colombiana puede acceder a cualquiera de esas posiciones sin el lleno de los requisitos propios del régimen de carrera administrativa, mientras que un ciudadano colombiano que aspire

a ocupar el mismo empleo sí tendrá que someterse a los exigentes requisitos del sistema de carrera, independientemente de cuál sea su lugar de domicilio.

El fin perseguido por la mayoría al tomar esta determinación es loable, en la medida en que se trata de garantizar la vigencia de la norma constitucional que señala que, como regla general, la vinculación laboral al Estado se hace mediante el sistema de la carrera administrativa. Desde este punto de vista es comprensible que la Sala haya decidido de esa manera, con el objeto de ponerle punto final a la inveterada práctica nacional de recompensar favores o desempeños políticos con nombramientos en el exterior.

Sin embargo, la mayoría olvidó que la aceptación de la categorización de los cargos del servicio administrativo en el exterior del mencionado Ministerio como de libre nombramiento y remoción se basó en razones objetivas, las cuales son también aplicables a los colombianos residentes en el exterior. En la sentencia se señala que dadas las características de los cargos bajo análisis es comprensible que ellos sean ocupados frecuentemente por personas que residen en las naciones en donde se encuentran las misiones diplomáticas o consulares colombianas. Ese hecho genera dificultades y costos adicionales para la aplicación de los procedimientos propios del régimen de carrera y, por eso, se concluyó que era constitucional que esos empleos fueran retirados del sistema de carrera administrativa.

Pues bien, entre las personas que residen en esas naciones se pueden encontrar ciudadanos colombianos. De acuerdo con la sentencia, ellos solamente podrán acceder a esas posiciones si cumplen con todos los trámites propios de la carrera. Eso significa que en la práctica estos cargos estarán vetados para los colombianos domiciliados en el exterior, por cuanto siempre será más sencillo nombrar directamente a una persona de ciudadanía distinta de la colombiana. La decisión resulta entonces absolutamente lesiva para los ciudadanos colombianos que residen en el exterior, los cuales tienen todo el derecho a aspirar a ser nombrados en un cargo en las representaciones diplomáticas o consulares de su país.

Reitero, entonces, que la intención de la mayoría de impedir que los cargos examinados sean utilizados como botín político podría haberse armonizado con el derecho de los colombianos residentes en el exterior a ocupar uno de esos empleos. Ello se habría obtenido si se hubiera declarado que la norma era constitucional, pero bajo el entendido de que los cargos del servicio administrativo en el exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores solamente pueden ser desempeñados por personas que estén domiciliadas en el país donde se encuentra la misión diplomática o consular, y que conozcan el idioma y las peculiaridades propias de esa nación. Esta fórmula habría sido útil para obtener los distintos objetivos que estaban en juego en la decisión, cuales son: que los cargos analizados no sean tratados como botín político, que todos los postulantes a esas posiciones reúnan las condiciones necesarias para desempeñar en forma cabal esas posiciones y que los colombianos domiciliados en el extranjero tengan la posibilidad de laborar en esos empleos.

Fecha, *ut supra*

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, Magistrado

SENTENCIA C-369

mayo 26 de 1999

OMISION LEGISLATIVA ABSOLUTA-Incompetencia de la Corte

"La acción pública de inconstitucionalidad si bien permite realizar un control más o menos extenso de la labor legislativa, no autoriza la fiscalización de lo que el legislador genéricamente ha omitido, conforme a las directrices constitucionales. Lo que se pretende mediante la acción de inconstitucionalidad, es evaluar si el legislador al actuar, ha vulnerado o no los distintos cánones que conforman la Constitución. Por esta razón, hay que excluir de esta forma de control el que se dirige a evaluar las omisiones legislativas absolutas: si no hay actuación, no hay acto que comparar con las normas superiores; si no hay actuación, no hay acto que pueda ser sujeto de control". Es decir, que de encontrarse acertada la afirmación del actor, en el sentido de que el legislador en efecto se abstuvo de regular en su estatuto orgánico el juicio de indignidad por mala conducta, tal omisión cabría dentro de la caracterización de las omisiones absolutas, pues no habría acto que pudiera ser objeto de control y como tal sobre la misma, esta Corporación carecería de competencia.

PROCESO POR INDIGNIDAD CONTRA ALTOS FUNCIONARIOS-Juicio de responsabilidad política no penal/**PROCESO POR INDIGNIDAD**-No se aplican normas penales contra altos funcionarios

Si se tiene en cuenta que el artículo 29 de la Constitución Política consagra el derecho fundamental al debido proceso, el cual se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas, y que el proceso por indignidad es "un juicio de responsabilidad política", para el cual el Reglamento del Congreso prevé un trámite específico, que incluye que la acusación que se presente como tal deba ser probada, que la garantía del derecho a la defensa del acusado se respete, y que si hay lugar a ello eventualmente se produzca la imposición de una sanción tan drástica como la destitución del empleo, o la privación temporal o absoluta de los derechos políticos, es claro que a dicho trámite no le son aplicables las normas de carácter penal previstas para otro tipo de juicios. Encuentra la Corte que la remisión al artículo 441 del Código de Procedimiento Penal, que expresa el artículo 6° de la Ley 273 de 1996, acusado por el actor, es contraria a la Constitución Política, en cuanto judicializa como penal un proceso de carácter político.

Referencia: Expediente D-2130

Acción pública de inconstitucionalidad contra los artículos 339 (parcial), 341 (parcial), 353, 364 y 366 de la Ley 5 de 1992 "Por la cual se expide el Reglamento del Congreso, el Senado y la Cámara de Representantes"; y contra el artículo 6 de la Ley 273 de 1996 "Por la cual se modifica el Reglamento del Congreso en cuanto al juzgamiento de altos funcionarios".

Actor: Carlos Adolfo Arenas Campo

Magistrado Ponente: Dr. FABIO MORON DIAZ

Santa Fe de Bogotá D.C., mayo veintiséis (26) de mil novecientos noventa y nueve (1999).

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano CARLOS ADOLFO ARENAS CAMPO demandó la declaratoria de inconstitucionalidad de los artículos 339 (parcial), 341 (parcial), 353, 364 y 366 de la Ley 5 de 1992, "Por la cual se expide el Reglamento del Congreso, el Senado y Cámara de Representantes", y del artículo 6 de la Ley 273 de 1996 "Por la cual se modifica el Reglamento del Congreso en cuanto al juzgamiento de altos funcionarios".

Por Auto del 27 de julio de 1998, el Magistrado Sustanciador decidió admitir la demanda en relación con los artículos 364 y 366 de la Ley 5a. de 1992 y contra el artículo 6 de la Ley 273 de 1996. En dicha providencia aclaró, que en relación con el artículo 364 de la Ley 5a. de 1992, se admitió la demanda contra dicha norma, salvo contra la expresión "no tendrá sin embargo facultades de sujeto procesal", sobre la cual esta Corporación ya se pronunció declarándola inexequible a través de la Sentencia C-386 de 1996, la cual hizo tránsito a cosa juzgada constitucional.

También en dicha providencia el Magistrado Sustanciador rechazó la demanda contra los artículos 339, 341 y 353 de la Ley 5a. de 1992, por recaer sobre todas esas disposiciones jurídicas el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, pues sobre su contenido esta Corporación ya se pronunció en anteriores oportunidades declarándolas exequibles.[1]

El Magistrado Sustanciador ordenó la fijación en lista del negocio y el traslado del expediente al Señor Procurador General de la Nación, para efectos de recibir el concepto de su competencia y dispuso enviar las comunicaciones respectivas al señor Presidente de la República y al Ministro del Interior.

Contra la decisión del Magistrado Sustanciador, de rechazar la demanda contra los artículos 339 parcial, 341 parcial, 353 y 364 parcial de la Ley 5a. de 1992, el actor, a través de comunicación recibida el 3 de agosto de 1998, interpuso ante la Sala Plena de esta Corporación recurso de súplica, el cual fue rechazado por la misma a través de Auto de fecha 26 de agosto de 1998, del cual fue ponente el H. Magistrado Vladimiro Naranjo Mesa, providencia a través de la cual se confirmó en su integridad el numeral 3 de la parte resolutiva del Auto del 27 de julio de 1998.

---

[1] La Corte Constitucional, a través de la Sentencia C-385 de 1996, declaró exequible el inciso segundo del artículo 339 y el artículo 341 de la Ley 5a. de 1992, salvo la expresión *"acusación"* de este último, respecto de la cual ordenó estarse a lo resuelto en la Sentencia C-222 de 1996; de otra parte, a través de la Sentencia C-148 de 1997, declaró constitucional, íntegramente, el artículo 353 de dicha Ley.

Con fecha 6 de noviembre de 1998, el señor Procurador General de la Nación, a través de oficio DP-816[2], le manifestó a la Sala Plena de esta Corporación, que se encontraba impedido para conceptuar en el caso de la referencia, por cuanto ". uno de los motivos de impedimento se refiere al interés que puede existir en la decisión que habrá de proferir ese alto tribunal, situación en la que me encuentro respecto de las disposiciones demandadas en la presente oportunidad, toda vez que el artículo 364 impugnado establece la intervención del Procurador General de la Nación, por sí o por medio de sus delegados y agentes, en los procesos especiales que adelante el Congreso de la República contra altos funcionarios del Estado, en cumplimiento de lo preceptuado en el numeral 7 del artículo 277 de la Constitución Política."

Sobre dicho impedimento la Sala Plena de esta Corporación se pronunció a través Auto de fecha 12 de noviembre de 1998[3], en el que resolvió no aceptarlo.

Una vez cumplidos todos los trámites propios de esta clase de actuaciones, la Corte procede a decidir sobre la demanda de la referencia.

II. EL TEXTO DE LAS DISPOSICIONES ACUSADAS

Se transcriben a continuación los artículos 364 y 366 de la Ley 5a. de 1992 y 6 de la Ley 273 de 1996, cuya demanda se admitió.

LEY 5ª. DE 1992

"Por la cual se expide el Reglamento del Congreso, el Senado
y la Cámara de Representantes".

"...

Artículo 364. Intervención de la Procuraduría. El Procurador General de la Nación, por sí o por medio de sus delegados y agentes, podrá intervenir en este proceso para cumplir las funciones señaladas en el numeral 7 del artículo 277 de la Constitución.

Artículo 366. Remisión a otros estatutos. Todo vacío procedimental de la presente ley será suplido por las disposiciones del Código de Procedimiento Penal.

LEY 273 DE 1996

"Por la cual se modifica el Reglamento del Congreso en cuanto al juzgamiento de altos funcionarios"

"...

Artículo 6. Intervención de la Procuraduría. Los requisitos sustanciales de la resolución de acusación, si a ello hubiere lugar, serán los establecidos en el artículo 441 del Código de Procedimiento Penal".

---

[2] Folios 62 y 63 del Expediente.
[3] Folios 65 a 67 del Expediente.

III. LA DEMANDA

a. Normas constitucionales que se consideran infringidas

El demandante considera que las disposiciones acusadas vulneran lo dispuesto en los artículos 2, 4, 175, 178 y 278 de la Constitución Política.

b. Fundamentos de la demanda

El actor sustenta su demanda en los argumentos que se resumen a continuación:

Las normas demandadas, dice, devienen inconstitucionales, "...no por razón de su texto en si mismo considerado, sino como resultado de dos factores convergentes en el contexto normativo del cual hacen parte..."

El primer factor, señala, es una omisión que se configura dada la forma parcial e incompleta como el legislador reguló lo concerniente al juicio especial que le corresponde adelantar al Congreso cuando se trata de altos funcionarios del Estado. En su opinión, las normas del capítulo cuarto del Reglamento del Congreso, del cual hacen parte las disposiciones acusadas, circunscriben y limitan las facultades especiales de investigación y acusación que el Constituyente le atribuyó a la Cámara de Representantes, al ámbito del derecho penal, ignorando que el mismo ordenamiento superior, a través del artículo 175-2 de la C.P., "...prevé un proceso especial de "indignidad por mala conducta", que es autónomo en sí mismo, pues puede recaer sobre conductas no delictuosas ni disciplinables, pero sí atentatorias de la responsabilidad política inherente a la investidura de Presidente de la República, dando origen .a una etapa investigativa en la Cámara, y llegado el caso a un eventual juzgamiento ante el Senado, el cual por su naturaleza jurídica no tiene por qué sujetarse necesariamente y en toda su extensión, a las normas del Código de Procedimiento Penal, como erróneamente lo pretenden las normas acusadas".

El segundo factor lo denomina el actor "una distorsión consecuencial, la cual explica de la siguiente manera: "la omisión señalada produce en el contenido de determinadas disposiciones una alteración sobreviniente, dándoles un alcance que no tendrían si el conjunto normativo hubiera desarrollado en todos sus aspectos la norma superior. En efecto, aunque en su escueta literalidad los artículos demandados resulten ajustados a los preceptos constitucionales, tal como lo declaran formalmente las sentencias invocadas para justificar la causal de "cosa juzgada", lo cierto es que en la práctica, y ante la ausencia de normas regulatorias del ejercicio de las facultades de investigación y acusación de la Cámara en causas de indignidad presidencial, tales normas específicas se convierten en verdaderos obstáculos para que la voluntad del Constituyente, plasmada en una norma claramente preceptiva como el artículo 175-2 C.P., alcance su plena eficacia."

Anota el demandante, que la omisión legislativa, según el derecho constitucional comparado, no puede reducirse a un simple "no hacer", su contenido, dice, se extiende a no hacer aquello a lo que constitucionalmente se estaba obligado, lo que implica que en el caso específico que se analiza se traduzca en desatender una "orden de legislar", esto es una exigencia única y concreta, "no indefinida en el tiempo ni en la materia".

En esa perspectiva, agrega, se entiende por qué esa orden deberá cumplirla el legislador a través de una ley orgánica, a la cual, según el artículo 151 de la Constitución, "...debe sujetarse

el Congreso para el ejercicio de la actividad legislativa en aquellas materias que la misma disposición señala en forma taxativa."

Es claro pues, concluye el demandante, "...que la omisión del legislador al abstenerse de desarrollar a plenitud las normas a las cuales debe sujetarse el Congreso en ejercicio de las funciones judiciales que le corresponden y que deben incluir la regulación expresa de las facultades de investigación y acusación por hechos que pueden llegar a configurar en sí mismos -y no como efecto derivado de la comisión de delitos- , indignidad presidencial por mala conducta, da origen a la inconstitucionalidad del Estatuto o conjunto normativo en cuestión, que al resultar trunco o incompleto desconoce el mandato de organicidad impartido de manera concreta por el Constituyente."

Procede luego el demandante a presentar algunos cargos específicos contra las normas acusadas, distintos a los ya descritos:

En el caso concreto del artículo 364 de la Ley 5a. de 1992, que establece que el Procurador General de la Nación, por sí o por medio de sus delegados o agentes, podrá intervenir en los procesos que adelanten las Cámaras contra altos funcionarios del Estado, para cumplir los fines señalados en el numeral 7 del artículo 277 de la Constitución, norma superior que le brinda la opción de intervenir por si o por medio de aquellos, en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas, cuando sea necesario en defensa del orden jurídico, del patrimonio público o de los derechos y garantías fundamentales, manifiesta el actor, que su contenido desconoce el también mandato superior del numeral 2 del artículo 278 de la Carta, según el cual le corresponde directamente al Procurador emitir conceptos en los procesos disciplinarios que se adelanten contra funcionarios sometidos a fuero especial, pues la norma atacada confundió las dos modalidades de intervención en una sola, dejando a discreción del titular del Ministerio Público, una función que le es inherente y que le corresponde ejercer a él directamente.

En lo relacionado con el artículo 366 de la Ley 5a. de 1992, que establece que todo vacío procedimental de esa ley se suplirá con las disposiciones del Código de Procedimiento Penal, manifiesta el demandante que dicho precepto constituye "...un cerrojo que coarta y limita el ejercicio del poder de investigación y acusación de la Cámara de Representantes y el de juzgamiento del Senado...", pues reduce al ámbito de lo penal el carácter de la norma supletoria.

Tal remisión se entendería -agrega el demandante- si el Estatuto orgánico del Congreso en materia del juicio especial previsto para los altos funcionarios del Estado, "...hubiera desarrollado en su integridad los mandatos del Constituyente, vale decir no solo en cuanto al de la acción disciplinaria y, en particular, en cuanto a la acción para indagar y deducir responsabilidad política al Presidente en caso de indignidad por mala conducta."

Dicho artículo, además, anota el actor, no contribuye a llenar vacíos normativos, como pretendió el legislador y por el contrario conduce directamente a que el ejercicio de la función de investigación y juzgamiento se restrinja al ámbito de lo penal, lo que implica que dado su carácter fragmentario y omisivo devenga inexequible, por violación directa de los artículos 175 y 178 de la Constitución, e indirecta de los artículos 2 y 4 del mismo ordenamiento.

Por último, aunque el actor no presenta cargos concretos contra el artículo 6 de la Ley 273 de 1996, dada la estructura y contenido de la demanda, se concluye que en esencia son los mismos a los que alude al analizar el citado artículo 366 de la Ley 5a. de 1992.

IV. CONCEPTO DEL MINISTERIO PUBLICO

El señor Procurador General de la Nación, dentro del término establecido para el efecto, rindió el correspondiente concepto en el proceso de la referencia, en el cual le solicitó a esta Corporación declarar exequibles las normas acusadas, solicitud que respaldó en los argumentos que se resumen a continuación:

En primer lugar, al referirse a la presunta omisión legislativa que según el actor vicia de inconstitucionalidad la ley orgánica del Congreso, dado que dicha Corporación no desarrolló a través de ella el mandato de los artículos 175-2 y 178-3 de la Carta Política, manifiesta el Procurador que tal argumento carece de fundamento constitucional por cuanto, aún admitiendo en gracia de discusión la alegada omisión, la Corte carecería de competencia, según su propia jurisprudencia, para conocer de ese tipo de acusación, pues plantea una omisión genérica que se produce cuando el Congreso no desarrolla un mandato de la Constitución. Señala, que frente a esa situación, según lo ha expresado esta Corporación, es imposible efectuar el control de constitucionalidad, pues materialmente no existe un acto sobre el cual pueda ejercerse.

Pero además, sostiene el Ministerio Público, en el caso específico que se analiza no existe tal omisión, pues el Congreso, a través del capítulo cuarto del título IV de la Ley 5a. de 1992, reguló lo concerniente al "juzgamiento de los altos funcionarios del Estado", previendo el procedimiento a seguir cuando dicha Corporación deba ejercer funciones judiciales, el cual, dice, "...es aplicable tanto para los casos en que se investiguen delitos comunes como en los casos de indignidad en el ejercicio del cargo."

Ninguno de los preceptos de la Ley 5a. de 1992, que se refieren al juicio especial contra altos funcionarios del Estado, excluye la posibilidad que tiene el Congreso de la República, de "...ejercer la atribución constitucional de investigar y juzgar políticamente, por causas de indignidad, a los funcionarios amparados con fuero." Por el contrario, de manera expresa a través del artículo 329 de la citada Ley 5a. de 1992, se admite la competencia de las Cámaras en esta materia, pues en dicha norma se señala la procedencia de las denuncias o quejas contra altos dignatarios, por delitos cometidos en ejercicio de sus funciones, **por indignidad**, por mala conducta, o por delitos comunes.

Aclara el Procurador, que tampoco la Ley 273 de 1996, que modificó el Reglamento del Congreso, descarta la aplicación de las normas de procedimiento, en las causas que deben seguir las Cámaras en los procesos de responsabilidad política **por indignidad** o por mala conducta.

Sobre la demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 6 de la Ley 273 de 1996, que remite al Código de Procedimiento Penal para llenar los vacíos que se puedan presentar en los juicios que contra altos funcionarios del Estado deba adelantar el Congreso, que según el actor restringen la competencia de dicha Corporación exclusivamente a las causas delictivas, "enervando la facultad constitucional de las Cámaras para enjuiciar políticamente a dichos funcionarios", señala el Ministerio Público, que ellas se ajustan en todo al ordenamiento superior, como quiera que están orientadas a desarrollar los principios superiores de legalidad, favorabilidad, debido proceso y derecho a la defensa, con el objeto de que los dignatarios cobijados con fuero especial, que estén implicados en causas de indignidad, cuenten con todas las garantías procesales que les aseguren un adecuado juzgamiento.

La remisión a las normas de procedimiento penal, anota la vista fiscal, es acorde con la particular naturaleza del proceso de indignidad por mala conducta, que no sólo tiene carácter político, "...en cuanto corresponde al Congreso la supervigilancia de la gestión oficial encomendada a los altos dignatarios, sino también punitivo, puesto que la actuación de las Cámaras culmina con la imposición de sanciones, que al tenor del artículo 175-2 de la Constitución, pueden consistir en la destitución del empleo, la privación temporal o pérdida absoluta de los derechos políticos."

V. INTERVENCION OFICIAL

Ministerio del Interior

El abogado Francisco Beltrán Peñuela, actuando como apoderado del señor Ministro del Interior, defendió la constitucionalidad de las disposiciones acusadas, con base en los siguientes argumentos:

Según el interviniente, no es cierto que el legislador haya incurrido en una omisión inconstitucional al expedir las normas que regulan los juicios que le corresponde adelantar al Congreso, a través de las Cámaras, contra los funcionarios con fuero constitucional, pues éstas consagran el procedimiento a seguir cuando dichas personas incurran en delitos comunes y en conductas que puedan implicar responsabilidad política al comprobarse indignidad por mala conducta.

En cuanto a la remisión que algunas de las normas acusadas hacen al Código de Procedimiento Penal, cuyos preceptos se entienden supletorios ante los vacíos del Estatuto Orgánico del Congreso, cuando se trate de juicios contra los altos funcionarios del Estado que deban adelantar las Cámaras, en opinión del representante del Ministerio del Interior, no es admisible el argumento del demandante, en el sentido de que ello implique que el Congreso sólo pueda adelantar procesos de carácter penal, pues no existe norma alguna que así lo disponga, o que le impida a esa Corporación adelantar juicios políticos por indignidad o por mala conducta de las personas con fuero especial.

Concluye el interviniente manifestado, que "...si bien es cierto el artículo 366 de la Ley 5a. de 1992, nos remite al Código de Procedimiento Penal, cuando exista vacío procedimental, no es de recibo afirmar que dicha remisión sea sólo para los casos en los que se investigan hechos punibles, pues es dable aplicar dicha normatividad a los juicios políticos por indignidad derivada de la mala conducta de los funcionarios ya referidos, y de ninguna manera existe restricción legal al respecto."

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Primera. La Competencia

Esta Corporación es competente para conocer de la demanda de inconstitucionalidad presentada contra los artículos 364 y 366 de la Ley 5a. de 1992, ley orgánica que contiene el Reglamento del Congreso y de las Cámaras, y 6 de la Ley 273 de 1996, que lo modificó, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 241 de la Constitución Política.

Segunda. La materia de la demanda

El demandante, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 174, 175 y 178 de la constitución Política, distingue tres clases de conductas atribuibles a los altos dignatarios del

Estado protegidos con fuero, que pueden dar lugar a que las Cámaras adelanten procesos o juicios especiales contra los mismos; ellas son: i) conductas que configuren delitos cometidos en ejercicio de funciones; ii) conductas que configuren la comisión de delitos comunes ; y iii) conductas que aunque no constituyan delito ni falta disciplinaria pueden constituir causal de indignidad por mala conducta.

En su opinión, el legislador al expedir la ley orgánica que contiene el Reglamento del Congreso y de cada una de las Cámaras, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 151 de la Constitución, debió regular los procesos a seguir en cada uno de esos casos, y no limitarse, como lo hizo según él, a reglar los juicios que se adelanten cuando se configuren causas criminales, pues tal omisión, dice, se convierte en un obstáculo insalvable que le impide a la Cámara de Representantes, adelantar la labor de instrucción que le corresponde, y de ser el caso presentar acusación formal al Senado, cuando los altos dignatarios, especialmente el Presidente de la República, incurran en conductas que si bien no configuran delitos ni faltas disciplinarias, si pueden constituir causal de indignidad por mala conducta.

Remitiéndose a las actas del Congreso de la República, el actor caracteriza el juicio de responsabilidad por indignidad de la siguiente manera:

"...un Presidente de la República puede violar la Constitución y las leyes sin cometer delitos de los que define el Código Penal, pero haciéndose indigno por mala conducta.

"...la indignidad por mala conducta de que trata el artículo 97, numeral 2 de la Carta [se refiere obviamente a la Carta de 1886, sin embargo, el artículo 175 numeral 2 de la Constitución de 1991, es exactamente igual], no puede ser calificada ni juzgada ni sancionada sino por el Senado de la República."

"...la indignidad por mala conducta tiene conexiones con el código Penal y también con la moral, con la ética y con el decoro, pues su naturaleza reprimible se refiere esencialmente al carácter y jerarquía de quien incurre en ella.

" De modo que el Senado no solamente es competente para juzgar al acusado en cuanto a la violación de las leyes, sino que su poder de administrar justicia en casos como el que se trata [juicio político por indignidad] le es exclusivo, indelegable y no expuesto a colisiones de ninguna naturaleza."[4]

En su criterio, de conformidad con lo establecido en el artículo 151 de la Carta Política, que le ordena al legislador expedir una ley orgánica que contenga el Reglamento del Congreso y de cada una de las Cámaras, ley a la cual, dada su jerarquía, el legislador debe supeditar el ejercicio de su actividad en las materias específicas que ésta desarrolle, dicha Corporación debió establecer en la Ley 5a. de 1992, el procedimiento a seguir cuando los altos funcionarios del Estado a los que se refieren las normas superiores citadas[5], incurran en conductas que puedan dar origen a un juicio por indignidad.

---

[4] Senado de la República, Providencia del 9 de diciembre de 1958, Juicio de responsabilidad adelantado contra el General Gustavo Rojas Pinilla.

[5] Los altos funcionarios a los que se refieren las normas constitucionales son: el Presidente de la República, los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, los miembros del Consejo Superior de la Judicatura y el Fiscal General de la Nación.

No hacerlo, anota, implica omitir una "orden de legislar" que el Constituyente le impartió directa y expresamente, omisión legislativa que haría inconstitucional la ley orgánica, y paralelamente atribuirle un sentido a las normas que ella contiene, contrario al ordenamiento superior, en la medida en que hacen imposible desligar de la legislación penal los juicios de indignidad por mala conducta, en aquellos casos en que no obstante no ser tipificadas como delitos o faltas disciplinarias, si pueden y deben acarrear sanciones como las que consagra el numeral 2 del artículo 175 de la Carta, cuando provienen de un alto funcionario, que tiene la responsabilidad de ejercer su cargo con dignidad y decoro, so pena de atentar contra la dignidad misma de las instituciones que representa y contra los intereses de la Nación.

En ese contexto, la remisión que los artículos 366 de la Ley 5a. de 1992 y 6 de la Ley 273 de 1996, hacen a las normas del Código de Procedimiento Penal, contribuyen, según el demandante, a impedir que se cumplan los preceptos del Constituyente, específicamente los contenidos en los artículos 174, 175-2 y 178-3 de la Carta Política, en la medida en que restringen, al ámbito de lo penal, la función del Congreso cuando se trata de adelantar juicios especiales contra altos funcionarios del Estado, cobijados con fuero especial, desconociendo que también puede y debe realizarlos cuando conozca de causas de indignidad por mala conducta.

En cuanto a la acusación del actor contra el artículo 364 de la Ley 5a. de 1992, ella se refiere a que su contenido equipara la función que el Constituyente le atribuyó al Procurador General de la Nación, a través del artículo 277 superior, la cual puede ejercer discrecionalmente y por sí o por medio de sus delegados o agentes, con el mandato consagrado en el artículo 278-2 de la C.P., que le impone la obligación a él directamente, de emitir concepto en los procesos disciplinarios que se adelanten contra funcionarios sometidos a fuero, lo cual contradice y desconoce el último de los citados preceptos de la Carta.

En síntesis, el actor señala una presunta omisión constitucional a partir de la cual solicita la declaratoria de inexequibilidad de todas las normas acusadas, y una acusación específica el artículo 6 de la ley 273 de 1996.

Tercera. Las omisiones legislativas absolutas están excluidas del control constitucional que le corresponde ejercer a esta Corporación

La acusación del actor, como quedó anotado, se refiere a que el legislador incurrió en una omisión legislativa, al no regular, en la ley orgánica que contiene el Reglamento del Congreso y de cada una de las Cámaras, el juicio de indignidad por mala conducta, al que se refiere el numeral 2 del artículo 175 de la Constitución, juicio autónomo que en las disposiciones acusadas se confunde con aquellos que se originan en presuntas conductas criminales, sometidas como tales al ordenamiento penal.

Tal omisión, señala el demandante, vicia de inconstitucionalidad los preceptos legales impugnados, cuyo contenido en sí mismo, aclara, no contraría el ordenamiento superior, pues les atribuye un sentido que transgrede los mandatos específicos de los artículos 174, 175-2 y 178-3 de la Carta Política, en la medida en que obliga a las Cámaras a remitirse a las normas jurídicas que rigen el procedimiento penal, para calificar y juzgar conductas que si bien no necesariamente constituyen delitos o faltas disciplinarias, sí configuran causales de indignidad, propiciando entonces que estas últimas queden excluidas de la posibilidad de ser conocidas, juzgadas y de ser el caso, sancionadas por el Congreso, tal como lo ordena la Constitución.

Ese tipo de omisión, que implica la abstención por parte del legislador de regular una materia en concreto, cabe dentro de lo que la doctrina denomina una omisión absoluta, figura sobre la cual esta Corporación ha dicho lo siguiente:

"Al analizar cada una de las funciones consagradas en el artículo 241 de la Constitución, advierte la Corte que ninguna de ellas la autoriza para fiscalizar o controlar la actividad legislativa por fuera de los términos señalados en la norma precitada. En efecto, la acción pública de inconstitucionalidad si bien permite realizar un control más o menos extenso de la labor legislativa, no autoriza la fiscalización de lo que el legislador genéricamente ha omitido, conforme a las directrices constitucionales.

"Lo que se pretende mediante la acción de inconstitucionalidad, es evaluar si el legislador al actuar, ha vulnerado o no los distintos cánones que conforman la Constitución. Por esta razón, hay que excluir de esta forma de control el que se dirige a evaluar las omisiones legislativas absolutas : si no hay actuación, no hay acto que comparar con las normas superiores ; si no hay actuación, no hay acto que pueda ser sujeto de control." (Corte Constitucional, Sentencia C-543 de 1996, M.P. doctor Carlos Gaviria Díaz)

Es decir, que de encontrarse acertada la afirmación del actor, en el sentido de que el legislador en efecto se abstuvo de regular en su estatuto orgánico el juicio de indignidad por mala conducta, tal omisión cabría dentro de la caracterización de las omisiones absolutas, pues no habría acto que pudiera ser objeto de control y como tal sobre la misma, esta Corporación carecería de competencia.

Por lo dicho, el cargo de omisión legislativa que formuló el actor contra los artículos impugnados, específicamente contra los artículos 364 y 366 de la Ley 5a. de 1992, por las razones antes expuestas, conducen a la Corte a declararse inhibida respecto de él. La Corte, al tomar esta decisión no considera necesario detenerse a examinar los argumentos adicionales señalados por el actor.

Cuarta. Cargo Específico de Inconstitucionalidad contra el artículo 6° de la ley 273 de 1996

Presenta el actor un cargo específico contra el artículo 6° de la ley 273 de 1996, "Por la cual se modificó el Reglamento del Congreso en cuanto al juzgamiento de altos funcionarios", al considerar que al remitir dicha norma al artículo 441 del Código de Procedimiento Penal para lo relacionado con "los requisitos sustanciales de la resolución de acusación", lo que hizo el legislador fue coartar y restringir el alcance de la competencia que el Constituyente le otorgó al Congreso en esa materia, pues la norma cuestionada impide que dicho organismo asuma el conocimiento y desarrollo de causas de indignidad por mala conducta, las cuales, anota, difícilmente pueden ajustarse a la normativa penal, pues no siempre constituyen delitos ni faltas disciplinarias.

Si se tiene en cuenta que el artículo 29 de la Constitución Política consagra el derecho fundamental al debido proceso, el cual se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas, y que el proceso por indignidad es "un juicio de responsabilidad política", para el cual el Reglamento del Congreso prevé un trámite específico, que incluye que la acusación que se presente como tal deba ser probada, que la garantía del derecho a la defensa del

acusado se respete, y que si hay lugar a ello eventualmente se produzca la imposición de una sanción tan drástica como la destitución del empleo, o la privación temporal o absoluta de los derechos políticos, es claro que a dicho trámite no le son aplicables las normas de carácter penal previstas para otro tipo de juicios.

En síntesis, encuentra la Corte que la remisión al artículo 441 del Código de Procedimiento Penal, que expresa el artículo 6° de la Ley 273 de 1996, acusado por el actor, es contraria a la Constitución Política, en cuanto judicializa como penal un proceso de carácter político, por lo que lo declarará inexequible.

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

RESUELVE

Primero. Declararse **INHIBIDA** respecto de los cargos que por omisión legislativa presentó el actor contra los artículos 364 y 366 de la Ley 5a. de 1992.

Segundo. Declarar **INEXEQUIBLE** el artículo 6° de la ley 273 de 1996.

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

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, Presidente
-con salvamento de voto-

ALFREDO BELTRAN SIERRA, Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL, Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ, Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO, Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, Magistrado

FABIO MORON DIAZ, Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA, Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ, Magistrada (E)

PABLO ENRIQUE LEAL RUIZ, Secretario General (E)

SALVAMENTO DE VOTO A LA SENTENCIA C-369

mayo 26 de 1999

PROCESO POR INDIGNIDAD CONTRA ALTOS FUNCIONARIOS/COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Desconocimiento (Salvamento de voto)

Con todo respeto, me aparto de la sentencia. La doctrina sentada por la Corte Constitucional en esta materia había sido cuidadosa en distinguir los denominados juicios por indignidad, de los que por causas penales podían incoarse contra los altos dignatarios que gozaran de fuero constitucional. En relación con estos últimos, el reconocimiento de la reserva de ley, autoriza al Legislador para adoptar requisitos sustanciales similares a los previstos en el Código de Procedimiento Penal. No se trata en realidad de ningún gesto de generosidad constitucional, pues sustraer las formas legales del proceso a un juicio que tiene raíz penal, viola el debido proceso y desconoce la reserva de ley, además de que hacerlo sepulta la aludida distinción constitucional. A mi juicio, esta sentencia se inscribe en la línea de desconocimiento de la cosa juzgada constitucional.

PROCESO POR INDIGNIDAD CONTRA ALTOS FUNCIONARIOS
-Aplicación de normas penales (Salvamento de voto)

La Corte olvida su doctrina constante sobre la actuación del Congreso, a la que se otorgó el carácter de presupuesto de procedibilidad de la acción penal, en los juicios motivados por causas penales. En lo sucesivo, respecto de este tipo de juicios, en lugar de las formas establecidas por la ley, se impondrá la actuación libre de los investigadores, juzgadores y acusadores, que se moverán en el terreno de la pura política, esto es, al margen de cualquier cauce o procedimiento que no sea el que en cada momento y en relación con cada caso impongan las mayorías.

Referencia: Expediente D-2130

Acción pública de inconstitucionalidad contra los artículos 339 (parcial), 341 (parcial), 353, 364 y 366 de la Ley 5 de 1992 "Por la cual se expide el Reglamento del Congreso, el Senado y la Cámara de Representantes"; y contra el artículo 6 de la Ley 273 de 1996 "Por la cual se modifica el Reglamento del Congreso en cuanto al juzgamiento de altos funcionarios".

Actor: Carlos Adolfo Arenas Campo

Magistrado Ponente: Dr. FABIO MORON DIAZ

Con todo respeto, me aparto de la sentencia. La doctrina sentada por la Corte Constitucional en esta materia había sido cuidadosa en distinguir los denominados juicios por indignidad, de los que por causas penales podían incoarse contra los altos dignatarios que gozaran de fuero constitucional. En relación con estos últimos, el reconocimiento de la reserva de ley, autoriza al Legislador para adoptar requisitos sustanciales similares a los previstos en el Código de Procedimiento Penal. La Constitución se refiere de manera expresa a la acusación por delitos comunes y por delitos cometidos en ejercicio de funciones, como motivos autónomos que alimentan las investigaciones y juicios que, por lo menos en una primera fase, se adelantan por las cámaras. Si el Legislador, en ciertos aspectos, ofrece a los investigados o procesados garantías análogas a las establecidas en el estatuto ordinario procesal, ello no puede ser objeto de censura. Hacerlo significa desconocer la esencia garantista del debido proceso, la cual sobra decirlo ampara también a los funcionarios con fuero. La mayoría rechaza, sin oponer argumento alguno, este afán garantista del Legislador, que desestima porque a su juicio "judicializa como penal un proceso de carácter político". La Corte olvida su doctrina constante sobre la actuación del Congreso, a la que se otorgó el carácter de presupuesto de procedibilidad de la acción penal, en los juicios motivados por causas penales. En lo sucesivo, respecto de este tipo de juicios, en lugar de las formas establecidas por la ley, se impondrá la actuación libre de los investigadores, juzgadores y acusadores, que se moverán en el terreno de la pura política, esto es, al margen de cualquier cauce o procedimiento que no sea el que en cada momento y en relación con cada caso impongan las mayorías. La no "judicialización" equivale en la práctica a la "no regulación legal", puesto que en términos absolutos se ha extendido la condición política de estos juicios incluso hasta abarcar el momento procesal que escapa a la competencia del Legislador Orgánico. Paradójicamente, la distinción que sustentaba la demanda -juicios por indignidad y juicios por violación de la ley penal-, que consentía al actos denunciar una obra legislativa incompleta como que la regulación sólo recaía sobre los juicios penales y no obstante a ella se le daba carácter universal proyectándola incorrectamente a los juicios por indignidad, termina disuelta por la sentencia que, al contrario, le concede carácter universal a la "informalidad" que aparentemente le atribuye a los juicios por indignidad pero cobijando dentro de su seno a los juicios que tienen como base un presunto comportamiento delictivo. No se trata en realidad de ningún gesto de generosidad constitucional, pues sustraer las formas legales del proceso a un juicio que tiene raíz penal, viola el debido proceso y desconoce la reserva de ley, además de que hacerlo sepulta la aludida distinción constitucional. A mi juicio, esta sentencia se inscribe en la línea de desconocimiento de la cosa juzgada constitucional, que señalé en mi salvamento de voto a la sentencia SU-047 de 1999, a cuyo texto me remito. De ahí la tosquedad intelectual -imposible de asimilar- de esta suerte de concordancia que intenta la Corte construir a partir de su fallo anterior.

Fecha, *ut supra,*

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, Magistrado

SENTENCIA C-370

mayo 27 de 1999

PLANTAS DE PERSONAL DE ENTIDADES TERRITORIALES-Reforma no requiere aprobación de Departamento Administrativo de Función Pública

La conformación de las plantas de personal a nivel territorial es una labor que desarrollan, en cada una de sus jurisdicciones, los respectivos Gobernadores y Alcaldes, de acuerdo con lo estipulado previamente por las Asambleas y los Concejos correspondientes. Entonces, si el legislador hubiera exigido la aprobación previa de las reformas que se hagan a esas plantas de personal, por parte del Departamento Administrativo de la Función Pública, estaría interfiriendo indebidamente en un asunto que es de competencia exclusiva de esas autoridades locales, lo cual constituiría una flagrante violación de los cánones constitucionales antes citados y, obviamente, de su autonomía. Sin embargo, esa autonomía no significa que el legislador no pueda establecer algunas pautas o reglas generales a las cuales deban sujetarse las autoridades departamentales y municipales para esos efectos, pues es la ley la que regula la carrera administrativa, según lo ordena el artículo 125 del estatuto superior. Además, no se olvide que la autonomía debe ejercerse dentro de los límites que establece la Constitución y la ley, siempre y cuando esta última no afecte su núcleo esencial.

PLANTAS DE PERSONAL DE ENTIDADES TERRITORIALES-Presentación de estudios de justificación a comisiones del servicio civil y contralorías

Las autoridades territoriales tienen limitaciones normativas que determinan el ejercicio de su competencia, a saber: el respeto de las normas constitucionales y la observancia de la ley, y según el nivel al que pertenezca el empleo, las Ordenanzas o los Acuerdos Municipales. Con el fin de controlar los posibles desmanes en que pudiere incurrir la Administración tanto del orden nacional como del territorial al efectuar dichas reformas, la misma norma acusada les impone la obligación de presentar estudios de justificación sobre la adopción de tales medidas, para de esta manera vigilar y preservar los derechos de los empleados de carrera.

COMISIONES DEPARTAMENTALES DEL SERVICIO CIVIL-Presencia del gobernador o su delegado

La presencia del Gobernador o de su delegado en las Comisiones citadas no viola la Constitución, pues corresponde al legislador en desarrollo de las facultades que le confie-

ren los artículos 125, 150-23 y 150-7 de la Constitución, regular la carrera administrativa, el ejercicio de las funciones públicas y fijar la estructura de la Administración Nacional, para lo cual debe determinar las distintas dependencias que conforman cada ente público y, obviamente, señalar sus órganos de dirección y administración, como también la composición de los cuerpos corporativos, en este caso, del Departamento Administrativo del Servicio Civil, como en efecto se hizo en el caso bajo examen.

INDEMNIZACION A EMPLEADOS DE CARRERA POR SUPRESION DEL CARGO

La indemnización que en la norma acusada se consagra no viola la Constitución, pues constituye un instrumento eficaz para resarcir el daño que el Estado le ocasiona al empleado público perteneciente a la carrera administrativa con ocasión de la supresión del cargo que venía desempeñando, sin interesar que esa decisión haya obedecido a claros fines de interés general o de mejoramiento del servicio.

Referencia: Expedientes D-2219 y D-2225 (acumulados)

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 5 parcial, 39 parcial, 41, 48-2 y 56 de la ley 443 de 1998

Demandantes: Carlos Alberto Lozano Velásquez, Rubén Darío Díaz Rueda y otros

Magistrado Ponente: Dr. CARLOS GAVIRIA DIAZ

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

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, los ciudadanos Carlos Alberto Lozano Velásquez, en forma independiente, y Rubén Darío Díaz Rueda, Jorge Nelson Maldonado Gallardo, Eugenia Mariela Castillo de Ortiz, Amandy Rocío Gallardo, Alberto Camilo Ramón, Griselda Vera, William Veru Pardo y José Antonio Acevedo García, en forma conjunta, presentan demanda el primero de los citados contra los artículos 5 parcial, 41, 48-2 y 56 parcial de la ley 443 de 1998 y los artículos 151, 152, 153, 155, 156 y 157 del decreto 1572 del mismo año. Los segundos contra los artículos 39 y 41 de la ley 443 de 1998 y 137, 140, 150 y 153 del decreto 1572 de 1998.

Ante la identidad de algunas de las normas acusadas, la Sala Plena de la Corte, en sesión llevada a cabo el 7 de octubre de 1998, decidió acumular tales demandas, las cuales se resolverán en esta sentencia.

El magistrado sustanciador, en auto fechado el 14 de octubre de 1998, admitió las demandas presentadas contra las disposiciones citadas de la ley 443 de 1998, y rechazó la acusación dirigida contra los preceptos del decreto 1572 de 1998, por ser éste un decreto de carácter reglamentario cuyo conocimiento no le fue asignado a la Corte Constitucional sino al Consejo de Estado.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales establecidos para procesos de esta índole, procede la Corte a decidir.

II. NORMAS ACUSADAS

El texto de las disposiciones acusadas es el que aparece subrayado:

Ley 443 de 1998

"Por la cual se expiden normas sobre carrera administrativa y se dictan otras disposiciones"

(...)

"**Artículo 5. De la clasificación de los empleos.** Los empleos de los organismos y entidades regulados en la presente ley son de carrera, con excepción de:

(...)

2. Los empleos de libre nombramiento y remoción que correspondan a los siguientes criterios:

a) Los de dirección, conducción y orientación institucionales, que adelante se indican, cuyo ejercicio implica la adopción de políticas y directrices, así:

(...)

En la administración central y órganos de control del nivel territorial: Secretario General, Secretario y Subsecretario de despacho, Veedor Distrital, Director y Subdirector de Departamento Administrativo, Director y Subdirector Ejecutivo de asociación de municipios; Director y subdirector de área metropolitana, Subcontralor, Vicecontralor o Contralor auxiliar, Jefe de Control Interno, Jefe de Oficinas Asesoras de jurídica, de planeación, de prensa o de comunicaciones, Alcalde local, Corregidor **e Inspector de Tránsito y Transporte o el que haga sus veces**, y Personero Delegado de los municipios de categoría especial y categorías uno, dos y tres."

(...)

"**Artículo 39. Derechos del empleado de carrera administrativa en caso de supresión del cargo.** Los empleados públicos de carrera a quienes se les supriman los cargos de los cuales sean titulares como consecuencia de la supresión o fusión de entidades, organismos o dependencias, o del traslado de funciones de una entidad a otra, o de modificaciòn de planta, podrán optar por ser incorporados a empleos equivalentes **o a recibir indemnización** en los términos y condiciones que establezca el Gobierno Nacional.

(...)

"**Artículo 41. Reforma de plantas de personal. Con el fin de garantizar la preservación de los derechos de los empleados de carrera, las reformas de planta de personal de las entidades de la rama ejecutiva de los órdenes nacional y territorial, que impliquen supresión de empleos de carrera, deberán motivarse expresamente; fundarse en necesidades del servicio o en razones de modernización de la administración y basarse en estudios técnicos que así lo demuestren, elaborados por las respectivas entidades, la Escuela Superior de Administración Pública, firmas especializadas en la materia, o profesionales en Administración Pública**

u otras profesiones idóneas, debidamente acreditados, de acuerdo con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional.

Toda modificación a las plantas de personal de las entidades del orden nacional, incluidos sin excepción los establecimientos públicos, las Corporaciones Autónomas Regionales, y las plantas de personal de loe empleos públicos que formen parte de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, deberá ser aprobada por el Departamento Administrativo de la Función Pública. El Departamento Administrativo de la Función Pública llevará el balance de los cargos deficitarios que, requiriéndose para el cumplimiento de los fines de las entidades nacionales, no hubiere sido posible crearlos en las respectivas plantas de personal por razones de orden presupuestal. Dicho balance se justificará en estudios técnicos de planta consultando exclusivamente las necesidades del servicio y las técnicas de análisis ocupacional con prescindencia de cualquier otro concepto.

PARAGRAFO. En el orden territorial, los estudios de justificación de reformas a las plantas de personal serán remitidas para su conocimiento a las Comisiones Departamentales del Servicio Civil y a las Comisiones Seccionales de Contralorías, según el caso."

"**Artículo 48. Comisiones Departamentales del Servicio Civil y del Distrito Capital.** En cada uno de los Departamentos y en el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá habrá una Comisión del Servicio Civil, la cual estará integrada así:

(...)

2. El Gobernador, o su delegado, quien solamente podrá ser un funcionario departamental del nivel directivo.

"**Artículo 56. Funciones del Departamento Administrativo de la Función Pública.** Son funciones del Departamento Administrativo de la Función Pública:

(...)

PARAGRAFO 3. Para la modificación de las estructuras, la adopción de los estatutos orgánicos y de las plantas de personal de las entidades públicas nacionales, de la rama ejecutiva, se requerirá del concepto previo y favorable, emitido por el Departamento Administrativo de la Función Pública. Solicitado el concepto previo, el Departamento Administrativo de la Función Pública deberá pronunciarse dentro de los treinta (30) días siguientes".

III. LAS DEMANDAS

1. El ciudadano Carlos Alberto Lozano Velásquez considera que no existe justificación lógica ni razonable para excluir de la carrera administrativa el cargo de "*Inspector de Tránsito y Transporte o el que haga sus veces*", tal como aparece en el artículo 5, materia de impugnación, pues éstos son empleos que "*no están ubicados en el nivel directivo ni realizan labores de dirección, conducción y orientación, ni asesoría institucional.*" Además, dicho empleo no tiene ninguna relación con el alcalde municipal puesto que depende del Secretario de Tránsito y Transporte, a quien le presentan sus informes.

En cuanto al artículo 41 y el aparte acusado del artículo 56 de la misma ley, señala que violan el artículo 13 de la Carta, por que dan un trato discriminatorio a los empleados del orden

territorial, al no *"requerírseles a las entidades de este orden, la aprobación de las modificaciones de las plantas de personal, ni el concepto previo y favorable de las modificaciones de las estructuras, adopción de los estatutos orgánicos y de las plantas de personal del Departamento Administrativo de la Función Pública, como sí se les exige a las entidades del orden nacional. La sola remisión de los estudios de justificación de reforma o modificación de plantas de personal, que impliquen supresión de cargos a las Comisiones Departamentales del Servicio Civil, para que éstas solamente las conozcan, no garantizan la estabilidad laboral de los empleados del nivel territorial, quedando éstos expuestos al arbitrio de los nominadores, que en cada período de gobierno suprimen cargos para colocar a sus seguidores políticos."*

En lo que respecta al numeral 2 del artículo 48 de la ley 443 de 1998 dice el actor que viola el artículo 209 de la Constitución, pues *"la presencia e intervención de los Gobernadores o sus delegados, quienes son nominadores de las gobernaciones y presidentes de los entes descentralizados del orden departamental, en las Comisiones Departamentales del Servicio Civil, impide que aquellos, al intervenir y decidir sobre los asuntos de carrera administrativa que se presenten en estos entes territoriales, lo hagan de manera imparcial; serían juez y parte."* Las comisiones citadas deben ejecutar acciones o dictar actos administrativos con base en los principios de igualdad, moralidad, celeridad, eficacia, economía, imparcialidad y publicidad.

2. En la demanda presentada por el ciudadano Rubén Darío Díaz Rueda junto con otras personas, se dice que el artículo 41 de la ley 443 de 1998 viola el artículo 125 de la Constitución, pues como *"puede observarse las reformas de las plantas de personal de carrera administrativa, están condicionadas a un estudio técnico que también puede elaborar la entidad respectiva y para ello contará con personal subalterno. Dicho en otras palabras el jefe de la entidad materia de reforma, será autónomo al momento de decidir qué empleos elimina y cuáles no. Lo que atenta contra la estabilidad que debe tener el personal de carrera"* (art. 125 C.P.).

En cuanto al aparte acusado del artículo 39 de la misma ley, manifiestan que la indemnización que se autoriza en esa disposición, en caso de supresión de un cargo de carrera, es *"una verdadera miseria y limosna"*, lo cual es injusto pues el funcionario ha tenido que capacitarse y hacer un gran esfuerzo para cumplir con sus labores, lo cual se le desconoce.

IV. INTERVENCIONES

El Jefe del **Departamento Administrativo de la Función Pública,** actuando por medio de apoderado, interviene en defensa de las normas impugnadas, las que en su criterio, deben ser declaradas exequibles por las razones que a continuación se resumen.

- La exclusión del cargo de *"Inspector de Tránsito y transporte o quien haga sus veces"* de la carrera administrativa, tiene fundamento en el criterio de *"absoluta confianza del nominador en quien lo ejerza"*. La labor que cumplen estos funcionarios ha sido fuertemente cuestionada por ser éste *"uno de los focos de corrupción administrativa, por lo cual el legislador consideró que el nominador deberá tener la discrecionalidad para escoger y remover a sus titulares."*

- Sobre la modificación de las plantas de personal del orden territorial señala que la Constitución no permite al Departamento Administrativo de la Función Pública intervenir pues ésta

es una labor autónoma y propia de las Asambleas y Concejos junto con los Gobernadores y Alcaldes, según los artículos 305-7 y 315–7 de la Constitución. En consecuencia, no hay violación del derecho a la igualdad.

- En cuanto al parágrafo del artículo 41 dice que la remisión por parte de las entidades territoriales de las plantas de personal al Departamento Administrativo del Servicio Civil, se *"hace no para que se pronuncien sobre la conveniencia o no de la reforma, porque este es asunto propio de la gestión del Gobernador o del Alcalde, que les ha sido asignada como directores de la acción administrativa en la respectiva jurisdicción, la cual no puede estar sujeta a control por parte de las Comisiones del Servicio Civil porque ésta no es función de esos organismos, ni para que se pronuncien sobre la legalidad o ilegalidad de los actos administrativos que contienen las reformas de las plantas, sino para su conocimiento y para ser consultados al momento de tramitar y decidir reclamaciones por presuntas violaciones a los derechos de carrera, originada por las citadas reformas."*

- Sobre el pago de indemnización en caso de supresión de un empleo de carrera dice que es suficiente remitirse al pronunciamiento hecho por la Corte en las sentencias C-479/92 y C-527/94, C-095/96 en las que se han declarado constitucionales las normas que así lo consagran *"cuando se vean afectados los empleados de carrera por esta clase de decisiones que el Estado se ve obligado a adoptar, por razones del buen servicio o frente a situaciones de carácter fiscal como la que vive actualmente el país."*

IV. CONCEPTO FISCAL

El Procurador General de la Nación solicita a la Corte declarar inconstitucional la expresión "*Inspector de tránsito y transporte o el que haga sus veces*" contenida en el literal a) del numeral 2 del artículo 5 de la ley 443 de 1998 y constitucionales los apartes demandados de los artículos 39, 48 y 56 y el 41 en su totalidad, del mismo ordenamiento.

Son éstos los argumentos que expone para llegar a tal conclusión:

- La exclusión del cargo de "*Inspector de Tránsito y Transporte o quien haga sus veces*" de la posibilidad de pertenecer a la carrera administrativa, es inconstitucional, pues estos funcionarios solamente cumplen labores de policía administrativa y, por tanto, no pueden considerarse como cargos de confianza, dirección o conducción que obliguen a su exclusión (art. 5).

- Sobre el establecimiento de una indemnización en favor de los empleados pertenecientes a la carrera administrativa a quienes se les supriman los empleos, señala que "*es la lógica consecuencia de la lesión de un derecho ajeno producida por la supresión de un empleo público con arreglo a políticas de ajuste institucional. En este sentido, es claro que la norma acusada desarrolla el principio fundamental consagrado en el artículo 90 de la Constitución Política, según el cual el Estado debe responder por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas*". El valor de la indemnización, dice, no puede ser objeto de análisis en este proceso pues éste se encuentra regulado en decretos reglamentarios cuya competencia no le está asignada a la Corte (art. 39).

- En lo que respecta a la modificación de las plantas de personal del orden territorial (art. 41), afirma que el Departamento Administrativo de la Función Pública no tiene ninguna injerencia

pues, según los artículos 300-7, 313-6, 305-7-8 y 315-4-7 de la Constitución, esa labor compete cumplirla a las Asambleas Departamentales y Concejos Municipales quienes son los encargados de determinar la estructura de la administración local junto con los Gobernadores y Alcaldes quienes deben crear, suprimir y fusionar empleos, en las entidades departamentales o municipales, de acuerdo con las ordenanzas y los acuerdos correspondientes. Por consiguiente, no se infringe el principio de igualdad.

Agregando que "*la posibilidad de que las entidades puedan elaborar los estudios técnicos para modificar sus plantas de personal, no entraña el otorgamiento de facultades omnímodas a los nominadores respectivos, pues los análisis ocupacionales que se practiquen deben estar apoyados objetivamente en razones del servicio o de modernización institucional. De lo contrario, se produciría una desviación en el ejercicio de esa competencia, que puede ser alegada ante las Comisiones Departamentales del Servicio Civil o ante la Comisión Nacional del Servicio Civil, que tiene facultad para imponer sanciones pecuniarias a los representantes legales que violen las normas de carrera administrativa.*"

- En cuanto atañe a la presencia del Gobernador o su delegado en las Comisiones Departamentales del Servicio Civil, dice que no "*afecta la neutralidad de estos organismos, porque según el artículo 48 bajo análisis, allí también toman asiento representantes de diferentes sectores de la sociedad*" y algunos empleados públicos, lo que garantiza el respeto por la imparcialidad de la función administrativa. "*No obstante, si alguno de los miembros de la Comisión, entre ellos el Gobernador o su delegado' llegaren a tener un interés directo y personal en las decisiones que allí se deben tomar, están obligados a manifestar su impedimento pues, de lo contrario, pueden ser recusados por los interesados, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 30 del Código Contencioso Administrativo.*"

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Competencia

Esta Corporación es tribunal competente para decidir la presente demanda, por dirigirse contra disposiciones que integran una ley de la República (art. 241-4 C.P.)

2. Cosa juzgada

La expresión "*e Inspector de Tránsito y Transporte o el que haga sus veces*", contenida en el artículo 5 de la ley 443 de 1998, que en esta oportunidad se acusa, ya fue objeto de pronunciamiento por parte de esta corporación dentro del proceso acumulado D-2195, el cual culminó con la sentencia C-368 del 27 de mayo de 1999, en la que se declaró inexequible. En consecuencia, respecto de ella ha operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, según lo prescribe el artículo 243 de la Constitución y, por consiguiente, sólo procede ordenar que se esté a lo resuelto.

No ocurre lo mismo con las demás disposiciones impugnadas sobre las cuales se hará el correspondiente análisis constitucional, en el mismo orden planteado por los demandantes.

3. Reforma de plantas de personal – concepto previo del Departamento Administrativo de la Función Pública (arts. 41 y 56 parágrafo 3).

Son dos los reparos que hacen los demandantes al artículo 41 y el parágrafo 3 del artículo 56 de la ley 443/98. Primero, que dichos preceptos violan el principio de igualdad que debe existir entre los empleados del orden territorial y los del nacional, al no exigírseles a los primeros la aprobación de las modificaciones de la planta de personal por parte del Departamento Administrativo de la Función Pública. Y segundo que la sola remisión a las Comisiones Departamentales del Servicio Civil de los estudios de justificación de las reformas que se hagan a las plantas de personal del nivel territorial, para su conocimiento, no garantiza la estabilidad laboral de los empleados territoriales, pues el nominador sería autónomo al definir cuáles cargos se deben suprimir, con lo cual se infringe el artículo 125 de la Constitución.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 41, objeto de acusación, toda modificación que se haga a las plantas de personal de las entidades del **orden nacional** deberá ser aprobada por el Departamento Administrativo de la Función Pública. No ocurre lo mismo con las del nivel territorial pues en relación con ellas el legislador simplemente señaló en el parágrafo del mismo precepto que **los estudios de justificación** de las reformas deberán remitirse, para su conocimiento, a las Comisiones Departamentales del Servicio Civil y a las Comisiones Seccionales de Contralorías, según el caso.

Pues bien: para la Corte no es una omisión del legislador el no haber consagrado la aprobación por parte del Departamento Administrativo de la Función Pública de las reformas que se efectúen a las plantas de personal de **las entidades territoriales** sino el estricto cumplimiento de las normas constitucionales, concretamente de los artículos 300-7, 305-7, 313-6 y 315-7 que le atribuyen a las Asambleas y a los Concejos la función de fijar la estructura de la administración departamental y municipal, respectivamente, y a los Gobernadores y Alcaldes, crear, suprimir y fusionar empleos en esos mismos órdenes territoriales; como también los artículos 287 y 298 de la Carta que consagran la autonomía de los entes territoriales para el manejo de tales asuntos. Siendo así no existe violación de la Ley Suprema sino acatamiento.

En efecto: el artículo 300-7 del estatuto superior le asigna a las Asambleas Departamentales por medio de Ordenanzas, la función de *"Determinar la estructura de la administración departamental, las funciones de sus dependencias, las escalas de remuneración correspondientes a sus distintas categorías de empleo"*, y a los gobernadores (art. 305-7 ib) *"crear, suprimir y fusionar los empleos de sus dependencias, señalar sus funciones especiales y fijar sus emolumentos con sujeción a la ley y a las ordenanzas respectivas"*. A estos funcionarios se les prohíbe crear, con cargo al tesoro departamental, *"obligaciones que excedan el monto global fijado para el respectivo servicio en el presupuesto inicialmente aprobado"*.

Y en los artículos 313-6 y 315-7 del mismo ordenamiento, se le atribuyen idénticas funciones a los Concejos y a los Alcaldes, respectivamente, en cuanto se refiere a las entidades y empleos del orden municipal. En el ejercicio de tales facultades los Alcaldes deben respetar también los Acuerdos sobre la materia, y no pueden exceder *"el monto global fijado para gastos de personal en el presupuesto inicialmente aprobado"*.

Así las cosas, la conformación de las plantas de personal a nivel territorial es una labor que desarrollan, en cada una de sus jurisdicciones, los respectivos Gobernadores y Alcaldes, de acuerdo con lo estipulado previamente por las Asambleas y los Concejos correspondientes. Entonces, si el legislador hubiera exigido la aprobación previa de las reformas que se hagan a esas plantas de personal, por parte del Departamento Administrativo de la Función Pública,

estaría interfiriendo indebidamente en un asunto que es de competencia exclusiva de esas autoridades locales, lo cual constituiría una flagrante violación de los cánones constitucionales antes citados y, obviamente, de su autonomía.

Sin embargo, esa autonomía no significa que el legislador no pueda establecer algunas pautas o reglas generales a las cuales deban sujetarse las autoridades departamentales y municipales para esos efectos, pues es la ley la que regula la carrera administrativa, según lo ordena el artículo 125 del estatuto superior. Además, no se olvide que la autonomía debe ejercerse dentro de los límites que establece la Constitución y la ley, siempre y cuando esta última no afecte su núcleo esencial.

Siendo así no les asiste razón a los actores pues no se presenta la violación del principio de igualdad.

En cuanto al otro argumento de los demandantes según el cual la no exigencia de aprobación previa de las modificaciones que se hagan a las plantas de personal de los entes territoriales por parte del Departamento Administrativo del Servicio Civil, permite a las autoridades competentes ejercer la facultad de crear, suprimir o fusionar cargos a su libre arbitrio, desconociendo de esta forma el derecho a la estabilidad que tienen los trabajadores de carrera, considera la Corte que no es acertado pues, como ya se expresó, dichas autoridades tienen limitaciones normativas que determinan el ejercicio de su competencia, a saber: el respeto de las normas constitucionales y la observancia de la ley, y según el nivel al que pertenezca el empleo, las Ordenanzas o los Acuerdos Municipales.

Con el fin de controlar los posibles desmanes en que pudiere incurrir la Administración tanto del orden nacional como del territorial al efectuar dichas reformas, la misma norma acusada les impone la obligación de presentar estudios de justificación sobre la adopción de tales medidas, para de esta manera vigilar y preservar los derechos de los empleados de carrera. Igualmente, establece que en caso de que tales reformas impliquen *supresión de cargos* la motivación en este caso debe ser expresa y fundarse en "*necesidades del servicio o en razones de modernización de la administración y basarse en estudios técnicos que así lo demuestren, elaborados por las respectivas entidades, la Escuela Superior de administración Pública, firmas especializadas en la materia, o profesionales en Administración Pública u otras profesiones idóneas, debidamente acreditados*" (art. 41 ley 443/98), con lo cual se pretende evitar cualquier exceso o arbitrariedad en el ejercicio de esa atribución por parte de las autoridades a quienes se les ha encomendado dicha labor.

Las razones que justifican la reforma de las plantas de personal son entonces de carácter objetivo y, en consecuencia, la necesidad de las medidas y su razonabilidad les corresponde evaluarlas a las autoridades competentes.

En razón de lo anotado, se procederá a declarar exequible el artículo 41 y el parágrafo 3 del artículo 56, pero únicamente por los cargos aquí analizados.

4. Comisiones Departamentales del Servicio Civil y del Distrito Capital –Integración (art. 48-2).

Según el artículo 48, parcialmente demandado, en cada uno de los departamentos y en el distrito capital de Santa Fe de Bogotá, habrá una Comisión del Servicio Civil, la cual estará integrada por un delegado de la Comisión Nacional del Servicio Civil, **el Gobernador o su**

delegado, el Director Territorial de la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, el Defensor Regional del Pueblo o su delegado, el Procurador Departamental y dos representantes de los empleados de carrera. Uno de los accionantes impugna la presencia del Gobernador o de su delegado, por ser dicho funcionario nominador de los empleos de las gobernaciones y presidente de los entes descentralizados del orden departamental, lo cual, en su criterio, no garantiza la imparcialidad necesaria pues "*serían juez y parte*".

En primer término, es pertinente señalar que debido al cargo formulado la Corte no se pronunciará sobre la constitucionalidad de las Comisiones Departamentales y del Distrito Capital del Servicio Civil, asunto que será objeto de análisis dentro del proceso acumulado D-2246, el cual será resuelto en esta misma sesión.

Para rebatir el argumento expuesto en la demanda conviene recordar las funciones que compete cumplir a dichas comisiones, enunciadas en el artículo 49 de la misma ley acusada, cuyo texto se transcribe a continuación. No sin antes aclarar que la referencia que aquí se hace a tal disposición no significa la constitucionalidad de la misma, la cual no fue objeto de demanda.

"**Artículo 49.** *Corresponde a las Comisiones del Servicio Civil Departamentales y Distrital de Santa Fe de Bogotá, la administración y la vigilancia de la carrera de los empleados del Estado del orden territorial. Para el efecto, ejercerán las siguientes funciones:*

1. Vigilar, dentro el ámbito de su competencia, y sin perjuicio de las responsabilidades de las demás autoridades señaladas en esta ley, el cumplimiento de las normas de carrera a nivel territorial.

2. Decidir sobre las peticiones que formulen los ciudadanos cuando consideren que han sido vulnerados los principios o los derechos de carrera, observando las instancias y los procedimientos señalados en la presente ley y en las normas que los contengan.

3. Absolver, teniendo en cuenta la doctrina de la Comisión Nacional del Servicio Civil, las consultas que se le formulen en materia de carrera administrativa.

4. Conocer, en única instancia, de los siguientes asuntos:

4.1 De las reclamaciones que presenten las personas a quienes el nominador haya excluido de las listas de elegibles conformadas en procesos de selección adelantados en entidades del orden territorial, en los casos en que las comisiones de personal así lo hayan solicitado.

4.2 De las demás reclamaciones de empleados del orden territorial que no estén asignadas a los órganos o autoridades de que trata la presente ley.

5. Conocer, en primera instancia, de los siguientes asuntos:

5.1 De oficio o por petición, de las irregularidades que se presenten en la realización de los procesos de selección adelantados en entidades del orden territorial, pudiéndolos dejar sin efecto total o parcialmente, aún en el evento de que hubieren culminado con nombramientos en período de prueba y superación del mismo, caso en el cual ordenará la revocatoria de los actos administrativos contentivos de dichos nombramientos y de la inscripción en el registro público de la carrera.

5.2 De aquellos en los cuales deba ordenar la revocatoria de nombramientos y de actos administrativos, en materia de carrera administrativa, referidos a empleados del orden territorial, aún en el caso de que se encuentren ejecutoriados, cuando se compruebe que éstos se expidieron con violación de las normas que la regulan.

6. Conocer, en segunda instancia, de las decisiones que, en primera instancia, adopten las comisiones de personal de las entidades del orden territorial.

7. Las demás que les sean asignadas."

La presencia del Gobernador o de su delegado en las Comisiones citadas no viola la Constitución, pues corresponde al legislador en desarrollo de las facultades que le confieren los artículos 125, 150-23 y 150-7 de la Constitución, regular la carrera administrativa, el ejercicio de las funciones públicas y fijar la estructura de la Administración Nacional, para lo cual debe determinar las distintas dependencias que conforman cada ente público y, obviamente, señalar sus órganos de dirección y administración, como también la composición de los cuerpos corporativos, en este caso, del Departamento Administrativo del Servicio Civil, como en efecto se hizo en el caso bajo examen.

En la integración de dichas Comisiones el legislador no sólo debe respetar la Constitución y la ley, sino también los principios que rigen la función administrativa para garantizar la buena marcha de la Administración y la eficacia del servicio público.

La composición de tales Comisiones Departamentales es heterogénea pues están integradas por personas de diferentes sectores, así: el Defensor Regional del Pueblo o su delegado, el Procurador Departamental, el Gobernador o su delegado, dos representantes de los empleados de carrera, el director territorial de la Escuela Superior de Administración Pública –ESAP- o su delegado, y un delegado de la Comisión Nacional del Servicio Civil, personas del más alto rango a nivel departamental y especialistas en asuntos administrativos lo cual se constituye en garantía suficiente de idoneidad, probidad y objetividad.

Siendo así, no encuentra la Corte que la presencia del Gobernador en esas Comisiones vulnere el ordenamiento superior y, mucho menos, que pueda afectar la imparcialidad de las decisiones que a ellas les compete adoptar, pues cuando el Gobernador, su delegado o cualquier otro miembro de las mismas se halle incurso en una causal de impedimento es su deber manifestarlo para de esta manera separarse del conocimiento del asunto respectivo. Y en el evento de que no se declaren impedidos *motu proprio,* la ley ha contemplado la figura de la recusación, la cual puede ejercitar cualquier persona interesada.

La presencia del Gobernador en las Comisiones Departamentales del Servicio Civil, no infringe el ordenamiento superior y así se declarará, reiterando nuevamente que esta decisión no cubre la constitucionalidad de dichos entes corporativos.

5. Indemnización para los empleados públicos pertenecientes a carrera administrativa cuyo cargo sea suprimido (art. 39)

En el artículo 39 se establecen algunos de los derechos que pueden ejercer los empleados públicos de carrera administrativa cuyos cargos hayan sido suprimidos como consecuencia de la liquidación o fusión de entidades o dependencias, del traslado de funciones de una entidad

a otra, o de la modificación de la planta de personal del organismo al cual prestan sus servicios, que consiste en permitirles optar por una de estas dos alternativas: 1. ser incorporados a empleos equivalentes, o 2. **Recibir una indemnización** en los términos y condiciones que establezca el Gobierno Nacional. (lo subrayado es lo acusado)

Uno de los demandantes considera que la indemnización que este precepto autoriza es "*una verdadera miseria y limosna*", lo cual en su criterio, es injusto, pues desconoce que el funcionario ha tenido que capacitarse para ocupar el empleo y se ha esforzado para cumplir las funciones que le fueron asignadas. Este que parece ser un cargo de inconveniencia mas no de inconstitucionalidad no es predicable de la norma que se demanda puesto que en élla no se señala la cuantía de la indemnización, función que se le delegó al Gobierno Nacional. Entonces, serían los decretos que éste expida con tal fin, los que podrían vulnerar los derechos de los trabajadores en caso de que al fijar el monto de la indemnización aquélla no guarde las características que se adecuen al concepto mismo de justicia, esto es, proporcionalidad, razonabilidad, igualdad, etc.

Sin embargo, la Corte no se declarará inhibida para pronunciarse sobre lo acusado por cuanto el demandante también parece cuestionar la indemnización misma al señalar que ésta no viene a resarcir el daño que se le ocasiona al trabajador. En consecuencia, la sala plena procederá a rebatir el cargo reiterando la amplia jurisprudencia que sobre el tema ha venido forjando desde que se expidió la Constitución que hoy rige. Veamos:

No hay duda de que la pertenencia a la carrera administrativa implica para los empleados escalafonados en ella la estabilidad en el empleo, sin embargo, esa sóla circunstancia no obliga al Estado a mantener los cargos que éstos ocupan, por siempre y para siempre, pues pueden existir razones y situaciones que justifiquen la supresión de los mismos. La estabilidad, como tantas veces se ha dicho, "*no significa que el empleado sea inamovible, como si la Administración estuviese atada de manera irreversible a sostenerlo en el puesto que ocupa aún en los casos de ineficiencia, inmoralidad, indisciplina o paquidermia en el ejercicio de las funciones que le corresponden, pues ello conduciría al desvertebramiento de la función pública y a la corrupción de la carrera administrativa. (...)*"[1]

El derecho a la estabilidad, "*no impide que la Administración por razones de interés general ligadas a la propia eficacia y eficiencia de la función pública, pueda suprimir determinados cargos, por cuanto ello puede ser necesario para que el Estado cumpla sus cometidos. Por consiguiente, cuando existan motivos de interés general que justifiquen la supresión de cargos en una entidad pública, es legítimo que el Estado lo haga, sin que pueda oponérsele los derechos de carrera de los funcionarios ya que éstos deben ceder ante el interés general.*"[2]

La supresión de un cargo de carrera administrativa se puede producir por múltiples circunstancias, vr.gr. por fusión o liquidación de la entidad pública respectiva, por reestructuración de la misma, por modificación de la planta de personal, por reclasificación de los empleos, por políticas de modernización del Estado con el fin de hacer más eficaz la prestación del servicio

---

[1] ibidem

[2] Sent. C-527/94 Magistrado Ponente Dr. Alejandro Martínez Caballero

público, controlar el gasto público, abolir la burocracia administrativa, etc. Objetivos que deben dirigirse exclusivamente a lograr la optimización en términos de calidad, idoneidad y eficiencia del servicio público, basarse en criterios de razonabilidad, proporcionalidad y prevalencia del interés general, sin dejar de lado la protección de los derechos de los trabajadores.

Dado que la supresión de cargos así sea con los fines anotados implica necesariamente un daño, surge con claridad meridiana el deber de reparación por parte del Estado, por que "*si bien es cierto que el daño puede catalogarse como legítimo porque el Estado puede en función de la protección del interés general determinar la cantidad de sus funcionarios (arts. 150-7 y 189-14 C.P.), esto no implica que el trabajador retirado del servicio tenga que soportar íntegramente la carga específica de la adecuación del Estado, que debe ser asumida por toda la sociedad en razón del principio de igualdad de todos ante las cargas públicas (C.P. art. 13). Los derechos laborales entran a formar parte del patrimonio y no pueden ser desconocidos por leyes posteriores (art. 58-1 C.P.). Además, las autoridades de la República están obligadas a protegerlos (art. 2 C.P.). Esto armoniza con una de las finalidades del Estado social de derecho: la vigencia de un orden social justo (Preámbulo de la Carta). Por ello se trata de una indemnización reparatoria fundamentada en el reconocimiento que se hace a los derechos adquiridos en materia laboral.*"[3]

El deber de indemnizar encuentra fundamento constitucional, en el hecho de que el empleado público de carrera administrativa "*es titular de unos derechos subjetivos adquiridos que gozan de protección constitucional, al igual que ocurre con la propiedad privada, según el artículo 58 de la Carta. Por lo tanto, esos derechos no son inmunes al interés público pues el trabajador, como el resto del tríptico económico –del cual forma parte también la propiedad y la empresa- está afectado por una función social, lo cual no implica que la privación de tales derechos pueda llevarse a efecto sin resarcir el perjuicio que sufre su titular en aras del interés público. De allí que, si fuese necesario que el Estado, por razones de esa índole, elimine el empleo que ejercía el trabajador inscrito en carrera, como podría acontecer con la aplicación del artículo 20 transitorio de la Carta, sería también indispensable indemnizarlo para no romper el principio de igualdad en relación con las cargas públicas (art. 13 C.N.), en cuanto aquél no tendría obligación de soportar el perjuicio, tal como sucede también con el dueño del bien expropiado por razones de utilidad pública. En ninguno de los casos la licitud de la acción estatal es óbice para el resarcimiento del daño causado.*"[4]

De otra parte, dicho resarcimiento del daño encuentra también apoyo en el artículo 90 del estatuto superior, que conmina al Estado a responder patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas.

Así las cosas, la indemnización que en la norma acusada se consagra no viola la Constitución, pues constituye un instrumento eficaz para resarcir el daño que el Estado le ocasiona al empleado público perteneciente a la carrera administrativa con ocasión de la supresión del

---

[3] Sent. C-613/94 Magistrado Ponente Dr. Alejandro Martínez Caballero

[4] Sent. C-479/92 Magistrados Ponentes Drs. José Gregorio Hernández Galindo y Alejandro Martínez Caballero, reiterada en C-104/94, C-527/94, C-96/95, C-522/95, entre otras.

cargo que venía desempeñando, sin interesar que esa decisión haya obedecido a claros fines de interés general o de mejoramiento del servicio.

Antes de terminar es preciso aclarar que como el aparte demandado del artículo 39 de la ley 443 de 1998, es simplemente la expresión "*o a recibir indemnización*", la Corte no se pronuncia sobre la constitucionalidad de la delegación, que en la misma norma se consagra, a favor del Gobierno Nacional para fijar los términos y condiciones de aquélla y sobre la cual los demandantes no hacen reparo alguno.

DECISION

Teniendo en cuenta que los actores acusaron los artículos 41 y el parágrafo 3 del artículo 56 de la ley 443 de 1998 por una presunta omisión legislativa, que como se demostró no existe, dichos preceptos serán declarados exequibles únicamente en relación con los cargos aquí analizados, es decir, que la cosa juzgada en estos casos es relativa.

No ocurre lo mismo con los apartes demandados de los artículos 39 y 48-2 de la misma ley, los cuales serán declarados exequibles sin condicionamiento alguno. En consecuencia, la cosa juzgada frente a ellos es de carácter absoluto.

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

RESUELVE:

Primero. Declarar **EXEQUIBLES** el artículo 41 y el parágrafo 3 del artículo 56 de la ley 443/98, pero únicamente por los cargos aquí analizados.

Segundo. Declarar **EXEQUIBLES** los apartes demandados de los artículos 39 y 48-2 de la misma ley.

Tercero. Estarse a lo resuelto en la sentencia C-368 del 27 de mayo de 1999, que declaró inexequible la expresión "*e Inspector de Tránsito y Transporte o el que haga sus veces*" contenida en el artículo 5 de la ley 443 de 1998.

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

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL, Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA, Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ, Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO, Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, Magistrado

FABIO MORON DIAZ, Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA, Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ, Magistrada (E)

PABLO ENRIQUE LEAL RUIZ, Secretario General (E)

SENTENCIA C-371
mayo 26 de 1999

ACTO ADMINISTRATIVO-Motivación sumaria

Lo que la disposición enjuiciada contempla es un mínimo, exigible a quien profiere el acto e imprescindible para la validez del mismo, por medio del cual se asegura al particular afectado que tendrá, cuando menos, noticia sucinta sobre las razones que invoca la Administración. En esas condiciones, la motivación es imprescindible para dictar tales actos, lo que significa que si son expedidos sin motivación implican abuso en el ejercicio de la autoridad y necesariamente responsabilidad de quien ha omitido tal deber. La norma impugnada debe entenderse en su sentido integral y completo, de manera que para fijar el alcance de las expresiones que se demandan es necesario tener en cuenta el inciso segundo de aquélla, según el cual "en la decisión se resolverán todas las cuestiones planteadas, tanto inicialmente como durante el trámite". Luego no está exonerada la Administración de expresar en su acto la totalidad de los elementos jurídicos y de hecho en que se funda, en lo relativo al origen de la actuación administrativa, que puede consistir, de acuerdo con el Código (art. 4), en el ejercicio del derecho de petición en interés general o particular, en el cumplimiento de una obligación o deber legal, o en la actividad oficiosa de la autoridad. Lo sumario de la motivación no puede confundirse con su insuficiencia o superficialidad. Alude a la extensión del argumento y no a su falta de contenido sustancial, de suerte que el señalamiento de los motivos en que el acto encuentra soporte, no por sumario puede tildarse de incompleto y menos de inexistente. Todos los actos administrativos que no sean expresamente excluidos por norma legal deben ser motivados, al menos sumariamente, por lo cual no se entiende que puedan existir actos de tal naturaleza sin motivación alguna. Y, si los hubiere, carecen de validez, según declaración que en cada evento hará la autoridad judicial competente, sin perjuicio de la sanción aplicable al funcionario.

Referencia: Expediente D-2250

Demanda de inconstitucionalidad (parcial) contra los artículos 35 y 76 del Código Contencioso Administrativo adoptado mediante Decreto Extraordinario 01 de 1984.

Actor: Juan Carlos Hincapié Mejía

Magistrado Ponente: Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Sentencia aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., a los veintiséis (26) días de mayo de mil novecientos noventa y nueve (1999).

I. ANTECEDENTES

El ciudadano JUAN CARLOS HINCAPIE MEJIA, haciendo uso del derecho consagrado en el artículo 241, numeral 5, de la Constitución Política, ha presentado ante la Corte una demanda de inconstitucionalidad (parcial) contra los artículos 35 y 76 del Código Contencioso Administrativo adoptado mediante Decreto Extraordinario 01 de 1984.

Cumplidos como están los trámites y requisitos exigidos en el Decreto 2067 de 1991, se entra a resolver.

II. TEXTO

A continuación se transcribe el texto de las disposiciones objeto de proceso:

"DECRETO 01 DE 1984

(enero 2)

Por el cual se reforma el Código Contencioso Administrativo.

El Presidente de la República de Colombia,

en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confirió el artículo 11 de la Ley 58 de 1982 y oída la comisión asesora creada por el artículo 12 de la misma ley,

DECRETA:

Artículo 1.- El Código Contencioso Administrativo quedará así:

(...)

Artículo 35.- Adopción de decisiones. Habiéndose dado oportunidad a los interesados para expresar sus opiniones, y con base en las pruebas e informes disponibles, se tomará la decisión que será motivada **al menos en forma sumaria si afecta a particulares.**

En la decisión se resolverán todas las cuestiones planteadas, tanto inicialmente como durante el trámite.

Cuando el peticionario no fuere titular del interés necesario para obtener lo solicitado o pedido, las autoridades negarán la petición y notificarán esta decisión a quienes aparezcan como titulares del derecho invocado, para que puedan hacerse parte durante la vía gubernativa, si la hay.

Las notificaciones se harán conforme lo dispone el capítulo X de este título.

(...)

Artículo 76.- Causales de mala conducta de los funcionarios. Sanciones disciplinarias. Son causales de mala conducta, que motivarán multas hasta de UN MILLON DE PESOS ($1.000.000), o la destitución del responsable, las siguientes:

1. Negarse a recibir las peticiones, a expedir constancias sobre ellas, o a sellar sus copias, cuando se presenten en los días, horas y sitios que indiquen los reglamentos.

2. Negarse a recibir las declaraciones o liquidaciones privadas necesarias para cumplir con la obligación legal.

3. Negarse a recibir los escritos de interposición y sustentación de recursos.

4. No dar traslado de los documentos recibidos a quien deba decidir, dentro del término legal.

5. Demorar en forma injustificada la producción del acto, su comunicación o notificación.

6. Resolver sin motivación, **siquiera sumaria, cuando sea obligatoria.**

7. Ejecutar un acto que no se encuentre en firme.

8. Dilatar o entrabar el cumplimiento de las decisiones en firme o de las sentencias.

9. No declararse impedido cuando exista deber de hacerlo.

10. No practicar oportunamente las pruebas decretadas o denegar sin justa causa las solicitadas.

11. Reproducir actos suspendidos o anulados por la jurisdicción en lo contencioso administrativo cuando no hayan desaparecido los fundamentos legales de la anulación o suspensión.

12. No hacer lo que legalmente corresponda para que se incluya dentro de los presupuestos públicos apropiaciones suficientes para el cumplimiento de las sentencias que condenen a la administración.

13. Entrabar la notificación de actos y providencias que requieran esa formalidad.

14. Intimidar de alguna manera a quienes deseen acudir ante la jurisdicción en lo contencioso administrativo para el control de sus actos".

III. LA DEMANDA

Considera el actor que las disposiciones impugnadas vulneran los artículos 1, 2 y 209 de la Carta Política.

Manifiesta que en las normas demandadas el legislador sólo obliga a la Administración a motivar sus actos -en forma sumaria-, cuando éstos afecten a los particulares, distinción carente de sustento constitucional por cuanto la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con base en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

Según el impugnante, tales preceptos dan a entender que la motivación del acto administrativo es excepcional y que su *ratio* se ubica en la lesión que al particular le ocasione, dejando de lado las múltiples hipótesis en las que, sin afectar los derechos de aquél, sí pueden lesionar gravemente las normas jurídicas o el patrimonio público.

Sostiene el demandante que el acto administrativo y su motivación no son aspectos diferentes porque no existe acto administrativo sin motivación y que ésta puede llegar a confundirse con el acto administrativo.

A su juicio, si existen actos que son motivados y otros que no, se rompe el principio de igualdad que informa la función administrativa, teniendo en cuenta el criterio de la afectación a los particulares y no su contenido esencial o su fin.

Para sustentar su teoría, según la cual la motivación del acto administrativo es obligatoria y constituye la regla general, el impugnante cita el numeral 8 del artículo 24 de la Ley 80 de 1993, al desarrollar el principio de transparencia en las actividades propias de contrataciones administrativas.

Considera el actor que, en un Estado Constitucional y Social de Derecho, la motivación del acto administrativo debe ser parte esencial e integrante del mismo y no un simple ropaje, externo o ajeno a él.

En su opinión, la motivación de los actos administrativos se justifica con el fin de impedir la arbitrariedad y extralimitación en el ejercicio del poder, que son actuaciones ajenas a un Estado de Derecho.

Tacha de inconstitucional el numeral 6 del artículo 76 acusado, pues considera que la expresión "sumaria", no satisface el requisito de la motivación, la cual debe ser, además de obligatoria, completa, y ha de abarcar todos los motivos, a tono con los postulados constitucionales.

IV. INTERVENCIONES

La Secretaria General de la Corte Constitucional informó, mediante auto de fecha 26 de noviembre de 1998, que una vez cumplido el término de fijación en lista, no fue presentado escrito alguno de impugnación o defensa de las disposiciones acusadas.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

En cumplimiento de lo prescrito por la Carta Política, el Procurador General de la Nación (E) ha presentado escrito mediante el cual solicita a la Corte declarar constitucionales, en lo acusado, los artículos 35 y 76 del Código Contencioso Administrativo.

Afirma que, en desarrollo de una interpretación sistemática, se tiene que el numeral 6 del artículo 35 acusado se refiere por igual a aquellas actuaciones administrativas que se inicien en ejercicio del derecho de petición, tanto en interés general como en interés particular.

De tal manera que -continúa el Procurador-, al tener en cuenta el contexto normativo en el cual está inscrito el precepto acusado, puede afirmarse que las decisiones cuya adopción allí se regula están relacionadas con las distintas clases de actuaciones administrativas establecidas en el artículo 4 del Código Contencioso Administrativo.

Como corolario de lo anterior, se tiene que las decisiones de la Administración han de ser motivadas.

Manifiesta el Jefe del Ministerio Público que la intención del legislador no fue la de establecer la obligatoriedad de la motivación sólo para los actos administrativos que afecten a particulares, sino la prescripción consistente en que tal motivación ha de enunciarse, "al

menos en forma sumaria", cuando la decisión resuelva asuntos concernientes a derechos subjetivos.

De otro lado, sostiene que la motivación del acto administrativo está íntimamente vinculada al principio de la publicidad que informa la función administrativa, según lo dispuesto por el artículo 209 de la Carta Política.

Comparte el Procurador General el criterio del impugnante según el cual la reserva y el secreto de los actos administrativos -con excepción de los contemplados por la Constitución y la Ley-, riñen con el Estado Social de Derecho.

Expresa su inconformidad por la tacha de inconstitucionalidad que a juicio del actor afecta a la expresión "sumaria", pues considera que en realidad lo que se presenta es una confusión terminológica entre lo breve y resumido, por una parte, y lo insuficiente, por otra.

Finalmente, a juicio del Jefe del Ministerio Público, la motivación sumaria puede darse en aquellos casos en que la decisión administrativa, teniendo en cuenta los supuestos fácticos y jurídicos que dan lugar a la emisión del acto administrativo, no exija, desde el punto de vista de la claridad y transparencia de dicha decisión, la prolijidad en la exposición de los elementos integradores de dicha motivación.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

Esta Corte es competente para decidir en definitiva sobre la constitucionalidad de las normas acusadas, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 241, numeral 5, de la Constitución Política.

2. La motivacion de los actos administrativos como garantía de la vigencia del Estado de Derecho y como medio de defensa de los administrados. El carácter sumario de la motivación no equivale a su ausencia. Sentido de las normas acusadas

Solicita el actor que se declare la inexequibilidad parcial de los artículos 35 y 76 del Código Contencioso Administrativo adoptado por Decreto 01 de 1984, en cuanto consagran el requisito de motivar ciertos actos administrativos "al menos en forma sumaria", ya que, según él lo entiende, lo allí dispuesto equivale a una autorización para que tales actos no sean motivados.

En primer lugar debe señalar la Corte que la motivación de los actos administrativos constituye valiosa garantía para los gobernados, quienes tienen derecho a conocer las razones en que se funda la administración cuando adopta las decisiones que afectan sus intereses generales o particulares.

Pero, además, la exigencia legal de motivación es un instrumento de control sobre los actos que la Administración expide, toda vez que relaciona el contenido de la determinación adoptada con las normas que facultan a la autoridad para obrar y con los hechos y circunstancias a las cuales ella ha aplicado la normatividad invocada.

Si en el Estado de Derecho ningún funcionario puede actuar por fuera de la competencia que le fija con antelación el ordenamiento jurídico, ni es admisible tampoco que quien ejerce

autoridad exceda los términos de las precisas funciones que le corresponden, ni que omita el cumplimiento de los deberes que en su condición de tal le han sido constitucional o legalmente asignados (arts. 122, 123, 124 y 209 C.P., entre otros), de manera tal que el servidor público responde tanto por infringir la Constitución y las leyes como por exceso o defecto en el desempeño de su actividad (art. 6 C.P.), todo lo cual significa que en sus decisiones no puede verse reflejado su capricho o su deseo sino la realización de los valores jurídicos que el sistema ha señalado con antelación, es apenas una consecuencia lógica la de que esté obligado a exponer de manera exacta cuál es el fundamento jurídico y fáctico de sus resoluciones. Estas quedan sometidas al escrutinio posterior de los jueces, en defensa de los administrados y como prenda del efectivo imperio del Derecho en el seno de la sociedad.

Por eso, lo que en realidad consagran las normas acusadas es -contra la tesis del demandante- una obligación de motivar y de ninguna manera una autorización para abstenerse de hacerlo.

En efecto, el artículo 35 del Código Contencioso Administrativo alude concretamente al momento en el cual, dentro de las actuaciones administrativas, habiéndose dado oportunidad a los interesados y gozando la autoridad de los elementos de juicio que le suministran las pruebas e informes a su disposición, debe decidir. Y de manera imperativa el precepto le indica que así lo haga, motivando su resolución, al menos en forma sumaria si afecta a particulares.

Quiere decir el legislador que la Administración, al decidir, no puede afectar a un particular con su acto sin expresar, siquiera sumariamente, cuáles son los motivos en que se basa para hacerlo, dando así efectividad a la garantía de defensa y control que la motivación supone.

En otros términos, lo que la disposición enjuiciada contempla es **un mínimo**, exigible a quien profiere el acto e imprescindible para la validez del mismo, por medio del cual se asegura al particular afectado que tendrá, cuando menos, noticia sucinta sobre las razones que invoca la Administración. En esas condiciones, la motivación es imprescindible para dictar tales actos, lo que significa que si son expedidos sin motivación implican abuso en el ejercicio de la autoridad y necesariamente responsabilidad de quien ha omitido tal deber.

La norma impugnada debe entenderse en su sentido integral y completo, de manera que para fijar el alcance de las expresiones que se demandan es necesario tener en cuenta el inciso segundo de aquélla, según el cual "en la decisión se resolverán todas las cuestiones planteadas, tanto inicialmente como durante el trámite". Luego no está exonerada la Administración de expresar en su acto la totalidad de los elementos jurídicos y de hecho en que se funda, en lo relativo al origen de la actuación administrativa, que puede consistir, de acuerdo con el Código (art. 4), en el ejercicio del derecho de petición en interés general o particular, en el cumplimiento de una obligación o deber legal, o en la actividad oficiosa de la autoridad.

Respecto de cualquiera de esas causas de la actuación administrativa, la autoridad debe resolver acerca de todo lo planteado, como la manda la norma. Y -por virtud del segmento acusado-, si además la determinación que adopta afecta a particulares, está en el deber adicional de motivarla en cuanto a ese aspecto se refiere, por lo menos sumariamente.

Aquí debe manifestar la Corte su acuerdo con el concepto del Procurador General en el sentido de que lo sumario de la motivación no puede confundirse con su insuficiencia o

superficialidad. Alude a la extensión del argumento y no a su falta de contenido sustancial, de suerte que el señalamiento de los motivos en que el acto encuentra soporte, no por sumario puede tildarse de incompleto y menos de inexistente.

La resolución en torno al tema del que se ocupa la Administración, según el origen de la misma, exige necesariamente que, sobre cada cuestión planteada, el acto exprese lo que se decide y el motivo de la decisión. Y, por supuesto, en el evento de afectar a un particular, éste tiene derecho a enterarse, con miras a su defensa y por lo menos de manera breve, sobre la motivación correspondiente. De todo lo cual se deduce que, lejos de haberse autorizado por la ley la carencia de motivación, se ha hecho exigente, sobre una base **mínima**, forzosa e inexcusable.

Lo dicho se confirma al verificar que, justamente la otra disposición acusada contempla como causal de mala conducta de los funcionarios la de resolver sin motivación.

Claro está, aunque la motivación sea "sumaria", es indispensable que sí se resuelva de fondo el asunto sometido a la consideración de las autoridades administrativas, pues el ejercicio del derecho de petición, en los términos del artículo 23 de la Carta Política, o cualquiera otra de las razones por las cuales una actuación se inicia, comportan el derecho del administrado y de los afectados a que se resuelva, y resolver significa poner término a toda incertidumbre.

En el caso del derecho de petición, es la propia norma fundamental la que exige, además de la prontitud, la resolución sobre lo solicitado; no se trata simplemente de alcanzar una respuesta formal acerca del trámite que se está siguiendo, sino de obtener la decisión del asunto en forma clara y específica.

Así lo ha recalcado la jurisprudencia constitucional:

"...las respuestas evasivas o las simplemente formales, aun producidas en tiempo, no satisfacen el derecho de petición, pues en realidad, mediante ellas, la administración elude el cumplimiento de su deber y desconoce el principio de eficacia que inspira la función administrativa, de conformidad con el artículo 209 de la Constitución.

En efecto, la respuesta aparente pero que en realidad no niega ni concede lo pedido, desorienta al peticionario y le impide una mínima certidumbre acerca de la conducta que debe observar frente a la administración y respecto de sus propias necesidades o inquietudes: no puede hacer efectiva su pretensión, pero tampoco tiene la seguridad de que ella sea fallida.

Tal circunstancia hace inútil el derecho fundamental del que se trata y, por tanto, cuando ella se presenta, debe considerarse vulnerado el artículo 23 de la Carta Política". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-206 del 26 de abril de 1997).

La Corte declarará la exequibilidad de la frase acusada del artículo 35 del C.C.A., en el entendido de que las decisiones que se tomen en materia de derecho de petición, así se motiven tan solo sumariamente, sí deberán resolver el fondo del asunto sometido a consideración y no limitándose la autoridad competente a dar una respuesta formal sobre el trámite o el estado de la solicitud.

En cuanto a la frase demandada del artículo 76, que se refiere a la responsabilidad de los funcionarios por faltas en el ejercicio de sus funciones y que consagra en el numeral 6, como

causal de mala conducta que implica sanciones disciplinarias, la de resolver sin motivación siquiera sumaria cuando sea obligatoria, la Corte encuentra que tampoco viola la Constitución, si se entiende que alude a determinados actos que el legislador ha declarado que, por su propia naturaleza, no requieren ser motivados según la amplitud de la atribución conferida a la autoridad, si bien advirtiendo que la referencia legal correspondiente ha de ser expresa, taxativa y de interpretación estricta, y que las posibilidades de no motivación de los actos en que así lo autorice la ley no se confunden con la arbitrariedad de la administración, es decir, que su contenido está expuesto a examen judicial para verificar si son conformes o no a la Carta Política, y si los acompaña la racionalidad que a toda determinación oficial se exige.

La distinción legal en comento no se opone en sí misma a los principios y preceptos constitucionales y corresponde al mayor o menor margen de apreciación que, según la ley, requiera la autoridad para decidir. Desde luego, cabe agregar que, ya en concreto, la ubicación legal de cada tipo de determinaciones dentro o fuera de la categoría de los actos reglados está también sujeta al control material de constitucionalidad por parte de esta Corte, pues el permitir o propiciar en la propia ley la opción administrativa de no motivar un acto que por su materia exige de suyo un fundamento explícito, para asegurar el respeto a los derechos fundamentales, en especial el de defensa de los interesados, y también con el objeto de facilitar el abierto y permanente escrutinio de la sociedad, es una forma de vulnerar el artículo 209 de la Constitución Política y los principios que rigen las actuaciones administrativas. Pero ello habrá de verse respecto de cada norma. En lo que concierne a la disposición ahora acusada, entendida en el expuesto sentido, es constitucional.

Todos los actos administrativos que no sean expresamente excluidos por norma legal deben ser motivados, al menos sumariamente, por lo cual no se entiende que puedan existir actos de tal naturaleza sin motivación alguna. Y, si los hubiere, carecen de validez, según declaración que en cada evento hará la autoridad judicial competente, sin perjuicio de la sanción aplicable al funcionario, precisamente en los términos de la disposición examinada.

DECISION

Con fundamento en las precedentes consideraciones, la Corte Constitucional de la República de Colombia, en Sala Plena, oído el concepto del Ministerio Público y cumplidos los trámites previstos en el Decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

En los términos de esta Sentencia, decláranse **EXEQUIBLES** las frases "al menos en forma sumaria si afecta a particulares", del artículo 35, y "siquiera sumaria, cuando sea obligatoria", del artículo 76 del Código Contencioso Administrativo.

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

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL, Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA, Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO, Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ, Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, Magistrado

FABIO MORON DIAZ, Magistrado

MARTHA SACHICA MENDEZ, Magistrada

VLADIMIRO NARANJO MESA, Magistrado (E.)

PABLO ENRIQUE LEAL RUIZ, Secretario General (E.)

SENTENCIA C-372
mayo 26 de 1999

COMISION DEL SERVICIO CIVIL-Organo constitucional único, autónomo e independiente

La Comisión del Servicio Civil es, entonces, una sola y, a juicio de la Corte, no tiene un carácter de cuerpo asesor o consultivo del Gobierno ni de junta o consejo directivo de composición paritaria o con mayoría prevalente de los organismos estatales o de los trabajadores, ni de las entidades territoriales en cabeza de sus autoridades. Se trata en realidad de un ente autónomo, de carácter permanente y de nivel nacional, de la más alta jerarquía en lo referente al manejo y control del sistema de carrera de los servidores públicos, cuya integración, período, organización y funcionamiento deben ser determinados por la ley. No hace parte del Ejecutivo ni de otras ramas u órganos del poder público y debe ser dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, para que pueda cumplir con eficiencia los cometidos constitucionales que le corresponden.

COMISIONES DEL SERVICIO CIVIL A NIVEL TERRITORIAL-Inconstitucionalidad

Considera la Corte, por una parte, que si la Comisión Nacional del Servicio Civil establecida por la Constitución es un organismo único encargado de administrar y vigilar por regla general el sistema de carrera, ningún sentido tiene la existencia de comisiones independientes a nivel territorial, no previstas por aquélla, cuya función descoordinada e inconexa desvertebraría por completo la estructura que la Constitución ha querido configurar en los términos descritos, frustrando los propósitos esenciales de sus artículos 125 y 130. Pero, además, si lo que se predica del régimen de carrera en las contralorías es su carácter especial, a tal punto que frente a ellas ninguna atribución puede cumplir la Comisión Nacional del Servicio Civil, menos todavía puede admitirse la existencia de cuerpos similares a ella en las contralorías de los departamentos y municipios. Lo que se impone es el establecimiento de las normas que sobre el particular la ley especial debe prever, de conformidad con las aludidas disposiciones constitucionales. Las frases impugnadas son, pues, inexequibles. Será el legislador el que determine, ya sin los condicionamientos que el artículo 14 consagra, el régimen especial aplicable a la selección de personal dentro de la carrera administrativa para los mencionados organismos, y la forma en que deben adelantarse los procesos pertinentes.

CARRERA ADMINISTRATIVA EN CONTRALORIAS TERRITORIALES-
Selección de personal

Aunque se aviene a la Constitución que las entidades públicas, previo concurso y agotados los requisitos de ley, y dentro de sus repectivas competencias, efectúen los nombramientos de las personas que habrán de ocupar los cargos al servicio del Estado, no desarrolla el precepto del artículo 130 de la Carta la autorización legal para llevar a cabo, cada una de ellas, los procesos de selección de personal, función que debe ser cumplida sólo por la Comisión Nacional del Servicio Civil, directamente o a través de sus delegados, según lo expuesto. Tampoco es constitucional que semejante competencia, como lo dispone la primera parte del inciso del artículo 14, se supedite a "las directrices y la vigilancia de las Comisiones del Servicio Civil", que son contrarias a la Carta Política. Esta regla, a pesar de no haber sido demandada, integra con lo acusado una misma proposición jurídica cuyos supuestos, ya subrayados como inconstitucionales, admiten que pueda existir una pluralidad de comisiones del Servicio Civil que dirijan y vigilen la selección del personal en distintas entidades, y que éstas sustituyan a la Comisión Nacional del Servicio Civil en el ejercicio de la función que le es propia, descomponiendo el sistema contemplado en el artículo 130 de la Carta, que únicamente prevé un organismo autónomo del orden nacional con tales atribuciones, por lo cual el artículo 14, en su totalidad, será declarado inexequible

CARRERA ADMINISTRATIVA-Valor de la entrevista

El límite del 15% como valor asignado a la entrevista en el desarrollo de un concurso, así como el requisito de la pluralidad del jurado, no invaden en absoluto la órbita de acción de la Comisión Nacional del Servicio Civil, pues debe recordarse que es al legislador, según expresa disposición del artículo 125 de la Carta, a quien corresponde indicar los requisitos y condiciones para determinar los méritos y calidades de los aspirantes. La norma fija un máximo dentro del puntaje, es decir, un tope, lo cual garantiza que los demás factores de selección por méritos no pueden ser desconocidos ni disminuidos a costa de los resultados que arroje la entrevista, ni puede la Administración sobrevalorar la calificación en ella obtenida. El inciso impugnado será declarado exequible, pero su alcance habrá de condicionarse en el sentido de que los entrevistadores no gozan de una competencia arbitraria y puramente subjetiva para calificar a las personas que participan en los concursos.

CARRERA ADMINISTRATIVA-Parámetros de la entrevista

La Corte Constitucional entiende que la entrevista constituye valioso instrumento para que la entidad a cuyo cargo se encuentra el proceso de selección de personal de carrera -la Comisión Nacional del Servicio Civil o sus delegados- conozca, mediante contacto directo, a los aspirantes, y aprecie, dentro de un razonable margen de ponderación, las características personales, profesionales, de preparación y de aptitud de cada uno de ellos, pero de tal concepto no puede derivarse que la normatividad admita, en cabeza de los entrevistadores, una atribución omnímoda y carente de control, pues su cometido no implica la consideración subjetiva de las calidades de los entrevistados para inclinar la balanza del concurso a favor o en contra, según la simpatía o animadversión personal que merezcan a la vista de quien los examina. La Comisión Nacional del Servicio Civil deberá establecer previamente a la práctica misma de los procesos de selección de personal instrumentos idóneos de veri-

ficación y control sobre el papel de los entrevistadores; guías o directrices sobre la forma y el tipo de preguntas que pueden formular y acerca de las que, por vulnerar derechos como el de la intimidad, no son admisibles; reglas claras y precisas en torno a los criterios objetivos que deben presidir la práctica de tales pruebas; y mecanismos de impugnación de las entrevistas arbitrarias o subjetivas, a los que puedan acogerse los concursantes. Igualmente, los entrevistadores deben informar al organismo por escrito y de manera motivada, las razones por las cuales descalifican o aprueban al entrevistado. Los entrevistadores deben poder ser recusados por los concursantes si hay razones válidas, objetivas y probadas que permitan, en los términos que señale la ley, poner en tela de juicio su imparcialidad.

ESAP-Realización de concursos

La autorización conferida a la Escuela Superior de Administración Pública, es para adelantar, desde el punto de vista técnico e instrumental, los concursos, sin que ello pueda entenderse como una forma de duplicar o sustituir las atribuciones de la Comisión Nacional del Servicio Civil, que a ella se han confiado exclusivamente por el artículo 130 de la Carta Política, con la única salvedad de los regímenes especiales.

CARRERA ADMINISTRATIVA-Requisitos, condiciones, ascensos, causas de retiro fijadas por legislador/**POTESTAD REGLAMENTARIA EN CARRERA ADMINISTRATIVA**-Improcedencia/**RESERVA DE LEY EN CARRERA ADMINISTRATIVA**

Se otorgó al Gobierno Nacional la facultad de reglamentar los concursos generales para proveer los empleos de carrera administrativa. La Carta establece que los requisitos y condiciones para determinar los méritos y calidades de los aspirantes respecto del ingreso y ascenso a los cargos de carrera, deben ser fijados por el legislador. No le corresponde al Gobierno, a través del reglamento, establecer esas pautas y, por tanto, serán declaradas inexequibles las expresiones acusadas del artículo 24. El artículo 37 acusado, al admitir que los reglamentos puedan determinar las causas de retiro del servicio de los empleados de carrera, viola flagrantemente el postulado que se acaba de exponer y desconoce sin duda el artículo 125 de la Constitución, pues amplía una atribución que el Constituyente limitó de manera específica a la propia Carta y a la ley. Además, implica una desprotección a la estabilidad de los trabajadores, quienes encuentran en la reserva de ley eficaz garantía de su estabilidad, toda vez que en la Constitución se unifica en cabeza del legislador la competencia para señalar los motivos que pueden llevar a su salida del servicio, sin que sea posible que de manera fácil la propia administración los amplíe.

COMISION NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL-Lleva registro nacional de carrera

La Corte estima fundados los cargos, en la medida en que, si la carrera ha de ser administrada y vigilada por la Comisión Nacional del Servicio Civil, en los términos del artículo 130 de la Constitución, el registro de la misma es uno solo y, si bien puede la Comisión sectorizarlo o distribuirlo territorialmente para facilitar su manejo y consulta, así como la recolección, tratamiento, conservación y coordinación de los datos indispensables, es evidente que la Carta Política no permite tantos registros, autónomos e inconexos, cuantas entidades territoriales tiene la República, pues ha querido concentrar las atribuciones básicas de dirección, orientación y control de la carrera en un ente único, con jurisdicción

en todo el territorio, de donde se desprende que no es posible a las autoridades departamentales y distritales llevar cada una el registro de la carrera en su propio ámbito de competencia, ni efectuar las inscripciones o actualizaciones del mismo sin referencia alguna a la Comisión Nacional. Y, por tanto, las normas acusadas son inexequibles en tales aspectos. El registro nacional de la carrera es único y debe ser llevado por la Comisión Nacional del Servicio Civil. El registro público de la carrera administrativa, creado por el artículo 26 que se analiza, y que está conformado por todos los empleados inscritos o que se lleguen a inscribir en la carrera, habrá de ser administrado y organizado por la Comisión Nacional del Servicio Civil, siendo claro que el apoyo que al tenor de la misma norma le brindará el Departamento Administrativo de la Función Pública es puramente instrumental y logístico.

COMISION NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL-Inscripción y actualización en el registro nacional de carrera

Las inscripciones y actualizaciones en el registro público, aunque correspondan a trabajadores de carrera de entidades territoriales, están a cargo de la Comisión Nacional del Servicio Civil, sin que ello obste para que, desde el punto de vista práctico, cumpla esas actividades por medio de delegados suyos, bajo su dirección y orientación.

CARRERA ADMINISTRATIVA-Vinculación irregular

El acceso al servicio dentro del esquema de carrera no puede darse sin el trámite del concurso y sin las demás formalidades que la ley exija, ya que solamente bajo esos supuestos se ofrece a los aspirantes, en igualdad de condiciones, la certidumbre de que el factor objetivo preside el proceso de selección. Consecuencia necesaria de esta concepción es la de que se revelan contrarias a la carrera las incorporaciones de quienes carecen de los requisitos o no cumplen las condiciones legales, y también, necesariamente, las que se llevan a cabo sin los trámites y formalidades que, como el concurso, son exigidos por la Constitución y la ley. Esta puede, entonces, señalar semejantes circunstancias como causal de retiro y de pérdida de los derechos de carrera. La Corte, aunque, según lo dicho, halla que el precepto en cuestión se aviene a la Carta Política, estima necesario condicionar su constitucionalidad, bajo el entendido de que dicha vinculación irregular se haya producido como consecuencia de la mala fe probada del servidor público.

COMISION NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL-Reorganización

El artículo que reorganiza la Comisión Nacional del Servicio Civil, la integra por varios miembros, no dentro de la idea de estructurar un órgano independiente -que es lo ajustado al artículo 130 de la Carta-, sino bajo el concepto de configuración de "junta" o "consejo", con participación de entidades públicas -algunas de ellas con voz pero sin voto-, delegado del Presidente de la República y representantes de los empleados de carrera, y con una ostensible injerencia del Ejecutivo, ajena a la autonomía que debe caracterizar a la Comisión. La Corte considera que no es ese el criterio constitucional con el cual fue instituida la Comisión Nacional del Servicio Civil, que, se repite, tiene la jerarquía de un órgano autónomo y permanente encargado de modo específico de dirigir, administrar y vigilar todo el sistema de carrera contemplado por el artículo 125 de la Constitución Política, sin sujeción al Gobierno ni a pautas distintas de las que la misma Carta y la ley señalen, y con la

estructura y fuerza institucional necesarias para lograr que el engranaje de la carrera opere con seguridad y efectividad, y exclusivamente dentro de los criterios constitucionales. Ni siquiera una conformación representativa de los sectores interesados, que otorgue uno o varios puestos a sus representantes, responde a los propósitos del Constituyente ni al sentido del artículo 130 de la Carta, ya que la Comisión no es un consejo más de los tantos existentes sino que debe ser estructurada por el legislador como cuerpo autónomo, desligado de las otras ramas y órganos del Poder Público y del mismo nivel de ellos, con personería propia, patrimonio independiente y con ámbito nacional de competencia.

COMISION NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL-Organo técnico de organización y dirección de la Carrera

La Comisión Nacional del Servicio Civil no está llamada simplemente a sesionar cuando su Presidente -en la norma acusada, el Director del Departamento Administrativo de la Función Pública- la convoque, sino que debe actuar permanentemente y establecer con independencia -aunque en los términos de la ley- sus propias modalidades de acción y sus objetivos y programas de gestión, con miras al fortalecimiento y la eficiencia del sistema de carrera. No se trata, por supuesto, de un ente burocrático, sino de un órgano técnico de dirección y administración de la carrera, cuyas decisiones no pueden estar condicionadas al voto, siempre variable, de los voceros de turno de los distintos sectores interesados.

DEROGACION EXPRESA DE LEY-Disposiciones vigentes

Pese a la derogación expresa de la Ley 27 de 1992, dispuesta por el artículo 87 de la Ley 443 de 1998, sus disposiciones siguen vigentes al momento de proferir esta Sentencia y, por tanto, deben ser integradas en unidad normativa con las que se declaran inexequibles del nuevo estatuto (art. 6 del Decreto 2067 de 1991).

COMISION NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL-Exhortación al Congreso para expedir ley que la estructure

Declaradas las inexequibilidades que se acaban de enunciar, la Corte Constitucional debe advertir que, según el mandato del artículo 130 de la Constitución Política, el Congreso de la República está obligado a expedir con la mayor prontitud, para el efectivo y adecuado desarrollo de la carrera en los términos que la Carta dispone, la ley que estructure, con arreglo a esta Sentencia, la Comisión Nacional del Servicio Civil, órgano autónomo e independiente de aquellos que estableció el artículo 113 de la Constitución.

COMISION NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL-Inconstitucionalidad de convalidación masiva de procesos de selección de personal

Es claro que una convalidación masiva de procesos de selección de personal ya efectuados, sin la certidumbre de que los requisitos, condiciones y formalidades constitucionales y legales se hubiesen cumplido, desconoce abiertamente el artículo 125 de la Carta Política, que, utilizando un lenguaje imperativo, condiciona el ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en los mismos al "previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes".

COMISION NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL-Inconstitucionalidad de función de dictar reglamento

El numeral 7 es inexequible, en la parte que confía a la Comisión Nacional del Servicio Civil la función de dictar el reglamento de las comisiones del Servicio Civil departamentales y distrital de Santa Fe de Bogotá, que como tales deben desaparecer, de conformidad con la presente Sentencia.

COMISION NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL-Conocimiento de irregularidades en procesos de selección

Las palabras "en entidades del orden nacional", pertenecientes al numeral 10.1 del indicado artículo y alusivas al conocimiento por parte de la Comisión Nacional del Servicio Civil sobre las irregularidades que se presenten en procesos de selección, vulneran la Carta, ya que limitan la actividad de dicho órgano a los trámites de carrera que se adelantan por entidades nacionales, cuando también los que se efectúen en entidades territoriales, según lo aquí expuesto, caen dentro de su órbita de competencia.

Referencia: Expedientes acumulados D-2246 y D-2252

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 5, 14, 21, 24, 26, 27, 37, 38, 44, 45, 48 (todos en forma parcial), 51, 52, 73, 74, 75, 76, 77 y 79 de la Ley 443 de 1998

Actores: Edelmira Villarraga Gonzalez y Jairo Villegas Arbelaez

Magistrado Ponente: Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Sentencia aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., a los veintiseis (26) días del mes de mayo de mil novecientos noventa y nueve (1999).

I. ANTECEDENTES

Los ciudadanos EDELMIRA VILLARRAGA GONZALEZ y JAIRO VILLEGAS ARBELAEZ, haciendo uso del derecho consagrado en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política, han presentado ante la Corte demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 5, 14, 21, 24, 26, 27, 37, 38, 44, 45, 48 (todos en forma parcial), 51, 52, 73, 74, 75, 76, 77 y 79 de la Ley 443 de 1998.

Cumplidos como están los trámites y requisitos exigidos en el Decreto 2067 de 1991, se entra a resolver.

II. TEXTO

A continuación se transcribe, subrayando lo demandado, el texto de las disposiciones objeto de proceso:

"LEY 443 DE 1998

(junio 11)

por la cual se expiden normas sobre carrera administrativa y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

(...)

Artículo 5.- De la clasificación de los empleos. Los empleos de los organismos y entidades regulados por la presente ley son de carrera, con excepción de:

1. Los de elección popular, los de período fijo conforme a la Constitución y la ley, aquellos cuyas funciones deban ser ejercidas en las comunidades indígenas conforme con su legislación y los de trabajadores oficiales.

2. Los empleos de libre nombramiento y remoción que correspondan a los siguientes criterios:

a) Los de dirección, conducción y orientación institucionales, que adelante se indican, cuyo ejercicio implica la adopción de políticas o directrices, así:

(...)

En la Administración Central y Organos de Control del Nivel Territorial:

Secretario General; Secretario y Subsecretario de Despacho; Veedor Distrital; Director y Subdirector de Departamento Administrativo; Director y Subdirector Ejecutivo de Asociación de Municipios; Director y Subdirector de Area Metropolitana; Subcontralor, Vicecontralor o Contralor Auxiliar; Jefe de Control Interno; Jefe de Oficinas Asesoras de Jurídica, de Planeación, de Prensa o de Comunicaciones; Alcalde Local, Corregidor e **Inspector de Tránsito y Transporte o el que haga sus veces**, y Personero Delegado de los municipios de categoría especial y categorías uno, dos y tres.

(...)

Artículo 14.- Entidades competentes para realizar los procesos de selección. La selección de personal será de competencia de cada entidad, bajo las directrices y la vigilancia de las Comisiones del Servicio Civil, y la asesoría del Departamento Administrativo de la Función Pública; o de los organismos que la presente ley determine para realizar los concursos generales, en los términos del artículo 24 de esta ley. **En las Contralorías Territoriales, la selección de personal estará a cargo de los respectivos Contralores, con sujeción a las directrices y bajo la vigilancia de las Comisiones que por medio de esta ley se crean para administrar y vigilar la carrera en tales organismos.**

Para la realización total o parcial de los concursos, para la elaboración y/o aplicación de las pruebas o instrumentos de selección, así como para obtener capacitación, asesoría y orientación profesional en materia de carrera, las entidades y organismos podrán suscribir contratos con entidades públicas, preferentemente con la Escuela Superior de Administración Pública.

Artículo 21.- Pruebas. Las pruebas o instrumentos de selección tienen como finalidad apreciar la capacidad, idoneidad y potencialidad del aspirante y establecer una clasificación de

los mismos respecto a las calidades requeridas para desempeñar con eficiencia las funciones y responsabilidades de un cargo. La valoración de estos factores se efectuará a través de medios técnicos, que respondan a criterios de objetividad e imparcialidad con parámetros previamente determinados.

El reglamento determinará el mínimo de pruebas que, además de la valoración de los antecedentes, deberá aplicarse en el desarrollo de los concursos.

En las solicitudes de aspirantes a concursos no se podrán exigir datos sobre raza, estatura, sexo o religión.

La entrevista en el proceso de selección para cargos de carrera podrá tener un valor máximo del quince por ciento 15% dentro de la calificación definitiva y el jurado calificador será plural.

Parágrafo.- En los concursos, tanto abiertos como de ascenso, podrán incluirse como instrumentos de selección, cursos relacionados con el desempeño de las funciones de los empleos a proveer. La Comisión Nacional del Servicio Civil expedirá el reglamento respectivo.

Artículo 24.- Concursos generales abiertos y utilización de sus listas de elegibles. La Escuela Superior de Administración Pública, directamente o mediante contratación con entidades especializadas, podrá realizar concursos generales para proveer empleos de carrera administrativa, de las entidades de los órdenes nacional y territorial previamente definidos por la Comisión Nacional del Servicio Civil. **El Gobierno Nacional reglamentará la materia**, teniendo en cuenta la posibilidad de organizar cuadros profesionales y grupos ocupacionales.

Las listas de elegibles resultado de estos concursos se utilizarán, durante el término de su vigencia, para la provisión de empleos con funciones y requisitos generales iguales o similares a los estipulados en las respectivas convocatorias.

La convocatoria a estos concursos se realizará en la circunscripción territorial que determine la Comisión Nacional del Servicio Civil y las listas de elegibles serán obligatorias para las entidades que se encuentren en dicha circunscripción. Estas listas generales serán prevalentes sobre las listas conformadas por concursos abiertos en las entidades.

Igualmente, la Comisión Nacional del Servicio Civil podrá reglamentar la realización de pruebas básicas generales de preselección de carácter obligatorio que, con los requisitos mínimos de los empleos, constituirán los factores indispensables que deben estar presentes en todos los aspirantes a ingresar a cargos de carrera. Esta fase de preselección hará parte de los procesos que realicen las entidades encaminados a evaluar los factores complementarios requeridos para cada empleo de acuerdo con su perfil y especificidad.

Artículo 26.- Registro público de carrera administrativa. Créase el registro público de la carrera administrativa, el cual estará conformado por todos los empleados inscritos o que se llegaren a inscribir. La administración y organización de este registro público corresponderá a la Comisión Nacional del Servicio Civil, quien para el efecto se apoyará en el Departamento Administrativo de la Función Pública. **Cada Departamento y el Distrito Capital llevarán en su jurisdicción el registro de la carrera, el cual se entenderá integrado al Registro Nacional.**

Las directrices, orientación y control para llevar el registro departamental y del Distrito Capital, serán competencia de la Comisión Nacional del Servicio Civil; su vigilancia inmediata

corresponderá a la Comisión Departamental respectiva, o a la del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, en los términos en que lo establezca la Comisión Nacional.

Parágrafo. El registro público de carrera administrativa tendrá un capítulo para el recuso humano dedicado a la investigación y al desarrollo tecnológico. El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología apoyará su organización y administración.

Artículo 27.- Inscripción y Actualización. La inscripción y/o actualización consistirá en la anotación en el Registro Público del nombre, sexo y documento de identidad del empleado, el empleo en el cual se inscribe o efectúa la actualización, el nombre de la entidad, el lugar en el cual desempeña las funciones, la fecha de ingreso al registro, y el salario asignado al empleo. Cada Comisión del Servicio Civil dispondrá lo necesario para que **las autoridades departamentales y del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá** conformen el Registro Público de su jurisdicción, de acuerdo con la reglamentación que para el efecto expida la Comisión Nacional del Servicio Civil.

La Comisión Nacional del Servicio Civil, **a través del Departamento Administrativo de la Función Pública,** realizará las inscripciones y/o actualizaciones en el Registro Público del personal de las entidades del orden nacional.

(...)

Artículo 37.- Causales. El retiro del servicio de los empleados de carrera se produce en los siguientes casos:

(...)

k) Por las demás que determinen la Constitución Política, las leyes **y los reglamentos.**

Artículo 38.- Pérdida de los derechos de carrera. El retiro del servicio por cualquiera de las causales previstas en el artículo anterior conlleva el retiro de la carrera administrativa y la pérdida de los derechos inherentes a ella, salvo cuando opere la incorporación en los términos del artículo siguiente de la presente ley. **De igual manera, se producirá el retiro de la carrera y la pérdida de los derechos de la misma, cuando el empleado tome posesión de un cargo de carrera, de libre nombramiento y remoción o de período, sin haber cumplido con las formalidades legales.**

Parágrafo. El retiro del servicio de un empleado de carrera por renuncia regularmente aceptada, permitirá la continuidad de su registro por un término de dos (2) años durante los cuales, podrá participar en los concursos de ascenso en los que acredite los requisitos correspondientes.

(...)

Artículo 44.- Comisión Nacional del Servicio Civil. Reorganízase la Comisión Nacional del Servicio Civil de que trata el artículo 130 de la Constitución Política, la cual estará integrada así:

1. **El Director del Departamento Administrativo de la Función Pública, quien la presidirá. Sus ausencias las suplirá el Subdirector del Departamento Administrativo de la Función Pública, quien ordinariamente asistirá a la Comisión con voz pero sin voto.**

2. **El Director Nacional de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Sus ausencias temporales las suplirá un Subdirector de la misma institución o el Secretario General delegado por aquél.**

3. El Procurador General de la Nación o su delegado, **con voz pero sin voto.**

4. El Defensor del Pueblo o su delegado, quien en todo caso será del nivel directivo, **con voz pero sin voto**

5. **Un delegado del Presidente de la República.**

6. Dos (2) representantes de los empleados de carrera, quienes deberán ostentar la calidad de empleados de carrera de cualquiera de las entidades del nivel nacional. Su elección se efectuará por voto directo de los empleados de carrera, de acuerdo con la reglamentación que para el efecto expida la Comisión Nacional del Servicio Civil. Dichas elecciones se realizarán por las Centrales Sindicales con el apoyo de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Parágrafo. Los representantes de los empleados serán comisionados de tiempo completo por la entidad en la cual laboren, durante el tiempo que dure su permanencia en la Comisión Nacional del Servicio Civil.

Artículo 45.- Funciones de la Comisión Nacional del Servicio Civil. Corresponde a la Comisión Nacional del Servicio Civil la administración y la vigilancia de las carreras de los empleados del Estado, con excepción de las siguientes: Contraloría General de la República **y Contralorías Territoriales**, Procuraduría General de la Nación, Rama Judicial, Fiscalía General de la Nación, Fuerzas Militares y la Policía Nacional.

Para el efecto ejercerá las siguientes funciones:

(...)

9. **Convalidar como medio de ingreso a la carrera, los procesos de selección de personal efectuados por las entidades, para la provisión de empleos que con posterioridad a la expedición de la Constitución Política de 1991 hayan pasado a considerarse como de carrera administrativa.**

(...)

Artículo 48.- Comisiones Departamentales del Servicio Civil y del Distrito Capital. En cada uno de los Departamentos y en el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá habrá una Comisión del Servicio Civil, la cual estará integrada así:

1. Un delegado de la Comisión Nacional del Servicio Civil, quien la presidirá, cuyas calidades, incompatibilidades e inhabilidades serán definidas en el reglamento, que para el efecto expida la propia Comisión Nacional.

2. **El Gobernador, o su delegado, quien solamente podrá ser un funcionario departamental del nivel directivo.**

3. **El Director Territorial de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), donde la hubiere; o un delegado de éste, en aquellas Capitales de Departamento en las cuales**

no existiere sede de la Escuela, dentro de la circunscripción geográfica asignada a ésta. Este miembro actuará como secretario.

1. El Defensor Regional del Pueblo, o un delegado de éste, en aquellas capitales de departamento en que no existiere tal funcionario.

2. El Procurador Departamental.

3. Dos (2) representantes de los empleados de carrera quienes deberán ostentar la calidad de empleados de carrera de cualquiera de las entidades del respectivo Departamento o del Distrito Capital, según el caso. Serán elegidos por voto directo de los empleados de carrera, de acuerdo con la reglamentación que para el efecto expida la Comisión Nacional del Servicio Civil. Dichas elecciones se realizarán por las Centrales Sindicales con el apoyo de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Parágrafo 1. En el caso del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, la Comisión será presidida igualmente por un Delegado de la Comisión Nacional del Servicio Civil en los términos del numeral primero del presente artículo. **Así mismo actuará como miembro el Alcalde Mayor de Santa Fe de Bogotá o su delegado quien debe ser un funcionario distrital del nivel directivo**, y un delegado del Procurador General de la nación.

Parágrafo 2. **El delegado del Presidente de la Comisión Nacional del Servicio Civil de que trata el numeral segundo de este artículo, recibirá los honorarios por sesión con cargo al presupuesto de cada Departamento o del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, según el caso, que para el efecto fije el reglamento.**

Parágrafo 3. Los representantes de los empleados de carrera serán comisionados de tiempo completo por la entidad en la cual laboren, durante el tiempo que dure su permanencia en la respectiva Comisión del Servicio Civil.

(...)

Artículo 51.- Apoyo a la Comisión Nacional del Servicio Civil. **La Secretaría Técnica de la Comisión Nacional del Servicio Civil será ejercida por un grupo de asesores de libre nombramiento y remoción, de la planta de personal del Departamento Administrativo de la Función Pública, cuyo número, requisitos y funciones serán determinados por el Gobierno Nacional.**

El Departamento Administrativo de la Función Pública prestará el apoyo financiero, de recursos humanos, físico y tecnológico necesario para el cumplimiento de las funciones asignadas a la Comisión Nacional del Servicio Civil. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público incluirá las apropiaciones presupuestales para tal fin y el Departamento Administrativo de la Función Pública adecuará su planta de personal en lo pertinente.

Artículo 52.- Apoyo a las Comisiones Departamentales y del Distrito Capital. Los Gobernadores y el Alcalde Mayor del Distrito Capital a través de la dependencia o el organismo competente que definan para el efecto, llevarán el Registro Departamental de Carrera de la administración seccional y sus entidades descentralizadas y de los municipios de su jurisdicción, para el caso de los departamentos. Corresponde a estas dependencias u organismos registrar las inscripciones y novedades producidas en la carrera administrativa de los empleados pertenecientes a tales entidades.

Así mismo suministrarán el personal y los demás medios de apoyo que se requieran para el cumplimiento de las funciones de la Comisión del Servicio Civil de su jurisdicción.

Será causal de mala conducta investigable y sancionable disciplinariamente como falta gravísima el incumplimiento por parte del Gobernador, del Alcalde Mayor de Santa Fe de Bogotá, o del jefe de la dependencia u organismo que éste designe, omitir el adecuado y oportuno registro de las situaciones de carrera y de las novedades que ella impliquen, así como el no suministrar el personal y los demás medios de apoyo necesarios para el funcionamiento de la Comisión del Servicio Civil de su jurisdicción.

La Procuraduría General de la Nación vigilará especialmente el cumplimiento de esta obligación e impondrá las sanciones a que hubiere lugar en caso de omisión de las mismas.

(...)

Artículo 73.- Dirección y Administración de la carrera. **La dirección y la administración de la carrera de los empleados de las contralorías territoriales estará a cargo, en cada departamento, de una Comisión Seccional de carrera.**

Artículo 74.- Conformación de la Comisión Seccional de carrera. **En cada Departamento funcionará una Comisión Seccional de carrera, la cual estará conformada por:**

1. **El Contralor Departamental, o su delegado quien la presidirá.**

2. **El Contralor del Municipio Capital de departamento.**

3. **Un Contralor municipal elegido por los contralores distritales o municipales del respectivo departamento, quien será escogido por mayoría simple.**

4. **Dos representantes de los Empleados de carrera: uno elegido por los empleados de carrera de la Contraloría departamental. Y otro por los empleados de carrera de las contralorías distritales y municipales.**

5. **El defensor regional del pueblo o su delegado.**

Parágrafo. **El Contralor del Distrito Capital formará parte de la Comisión Seccional de Contralorías del Departamento de Cundinamarca, Comisión que se encargará de atender las reclamaciones relacionadas con la implantación de la carrera administrativa en la Contraloría del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá.**

Artículo 75.- Calidades de los representantes de los empleados. **Los representantes de los empleados deberán acreditar los siguientes requisitos:**

a) **Ostentar la calidad de empleado de carrera de una de las Contralorías Territoriales por término no inferior a un año.**

b) **No haber sido sancionado disciplinariamente por falta grave o gravísima.**

c) **No haber sido condenado por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos, ni por delitos contra el patrimonio del Estado.**

Artículo 76.- Período. **Los Contralores miembros de las Comisiones pertenecerán a éstas mientras se desempeñen como tales. Los representantes de los empleados de carrera deberán ser elegidos dentro de los dos (2) meses siguientes a partir de la vigencia de la presente ley, para un período de tres (3) años y podrán ser reelegidos hasta por un período adicional.**

Artículo 77.- Funciones de las Comisiones Seccionales de Carrera. **Las Comisiones Seccionales de carrera, ejercerán dentro de su respectiva jurisdicción las funciones que la presente ley le asigna a las Comisiones Departamentales del Servicio Civil.**

(...)

Artículo 79.- Registro Público de Carrera. **Las Comisiones Seccionales de carrera de las Contralorías territoriales llevarán el Registro Público del personal de carrera administrativa de su jurisdicción.**

Las inscripciones y actualizaciones en el escalafón de la carrera administrativa que se efectúen a partir de la expedición de la presente ley, serán realizadas por cada una de las Contralorías, por lo que deberán crear un registro especial dentro de sus dependencias encargado de llevar esta información, y certificar sobre ella cuando fuere del caso".

III. DEMANDAS

La ciudadana EDELMIRA VILLARRAGA GONZALEZ (Expediente D-2246) dirige su demanda de inconstitucionalidad únicamente contra el numeral 9 del artículo 45 transcrito, pues, en su criterio, vulnera los postulados consagrados en los artículos 13, 125, 209 y 243 de la Constitución Política.

La violación de la Carta se configura, según ella piensa, en cuanto la norma acusada dispone, para determinadas personas, un mecanismo de ingreso a la carrera administrativa distinto al establecido en el artículo 125 de aquélla y también diverso del previsto en el capítulo II del Título II de la Ley 443 de 1998, cuya vigilancia corresponde exclusivamente a la Comisión Nacional del Servicio Civil.

Manifiesta que, de acuerdo con el artículo 125 de la Constitución, los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera y que los funcionarios cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por las disposiciones fundamentales o por la ley serán nombrados por concurso público.

Considera que los concursos deberán efectuarse mediante la realización de procesos de selección previamente determinados por ley, pero que en ningún caso se le otorgó competencia a órgano distinto a la Comisión Nacional del Servicio Civil para adelantar dicha actividad.

A juicio de la demandante, el sistema contemplado en la norma impugnada "no es otra cosa que un mecanismo extraordinario para ingresar a la carrera administrativa, simulado detrás de una aparente exigencia de comprobación del mérito tendiente a que quien lo esté ejerciendo ingrese a la carrera sin la necesaria confrontación frente a otros ciudadanos con iguales o mejores méritos. Con dicha norma se está liberando a las entidades de la obligación de convocar a concurso aquellos empleos de carrera que antes eran de libre nombramiento y remoción, y que ahora son ejercidos por personas seleccionadas por un mecanismo no reglado y por lo

tanto, no hay oportunidad de que aspirantes que se consideren aptos para ejercerlos puedan demostrar sus méritos puesto que no podrán concursar".

Por su parte, el ciudadano JAIRO VILLEGAS ARBELAEZ (Expediente D-2252) considera que las normas demandadas de la Ley 443 de 1998 desconocen los artículos 6, 25, 53, 58, 90, 113, 115, 117, 119, 121, 124, 128, 130, 189, 208, 267, 268, numeral 10, y 272 de la Constitución Política.

Afirma que el cargo de Inspector de Tránsito y Transporte no reúne los requisitos o las características propias de los empleos que llevan anexa autoridad o jurisdicción, ni tampoco implica cargo directivo, de manejo ni conducción u orientación institucional. Por tal razón, estima que no debe estar incluido este oficio en la lista de las excepciones que al régimen de la carrera establece el artículo 5 parcialmente acusado.

El impugnante acusa parcialmente como inconstitucional el artículo 14 de la Ley 443 de 1998, pues alega que el Constituyente de 1991 sustrajo a la Rama Ejecutiva de la dirección y manejo de la carrera administrativa y, por tanto, la selección del personal de cada entidad u organismo de esta Rama del poder público debe estar a cargo de la Comisión Nacional del Servicio Civil.

Por esta razón, manifiesta que el Ejecutivo no puede ejercer al tiempo dos funciones que son independientes, como la de seleccionar por concurso –la cual corresponde a la Comisión– y la de nominar o investir –que compete a cada entidad u organismo del Ejecutivo–, ya que de lo contrario se violan los artículos 113, 121, 130 y 189 de la Constitución Política.

Argumenta así el impugnador:

"La norma legal acusada repite normas preconstitucionales, desconociendo que el Constituyente de 1991 sustrajo del Ejecutivo la administración de la carrera administrativa y su pilar central, cual es la selección del personal por oposición o concurso de méritos, cuya administración el artículo 130 Constitucional atribuyó a un nuevo organismo denominado Comisión Nacional del Servicio Civil.

Así, la Comisión Nacional del Servicio Civil, en el ejercicio de su función constitucional de administradora de la carrera administrativa, realiza los concursos de selección y el Ejecutivo debe investir o nombrar en período de prueba, en riguroso orden de mérito".

A juicio del demandante, el artículo 21 de la Ley 443 de 1998, acusado parcialmente, es contrario al 136 de la Carta, toda vez que, en su sentir, la atribución de reglamentar los concursos de mérito para la selección de personal de la carrera administrativa y de asignar valor a las distintas pruebas corresponde a la Comisión Nacional del Servicio Civil, por mandato del artículo 130 del Estatuto Fundamental.

Afirma el actor que la facultad legal otorgada por los artículos 26 y 27 atacados, en el sentido de permitir que las autoridades departamentales y las del Distrito Capital puedan llevar en su jurisdicción el registro de la carrera, el cual se entenderá integrado al Registro Nacional, viola los artículos 121 y 130 de la Constitución, ya que esta función debe adelantarla la Comisión Nacional del Servicio Civil y no los organismos del Ejecutivo. Recuerda el actor que la función del Registro es declarativa y no constitutiva.

Acusa parcialmente como inconstitucional el literal k) del artículo 37 de la Ley 443, por hallarlo contrario al 125 de la Constitución, toda vez que las causales de retiro del servicio de los empleados de carrera sólo pueden estar previstas en el Texto Fundamental o en la ley, pero nunca en reglamento, ya que el Ejecutivo no tiene competencia para determinarlas.

Considera que las expresiones acusadas del artículo 38 vulneran los principios consagrados en el 53 de la Carta Política, teniendo en cuenta que el deber constitucional de la Administración es proteger los derechos de las personas y con mayor razón tratándose de los trabajadores, y para ello la Administración debe cumplir las "formalidades legales", que sólo están atribuidas a ella como administradora de sus empleados.

Dice el demandante:

"Si es la Administración quien viola esas "formalidades legales" por Acción u Omisión, "formalidades" que ella misma es quien puede producir, la responsabilidad es de la Administración y no del Empleado y por ello la ley acusada no puede trasladarle la Responsabilidad de la Administración al empleado, como lo hace la norma Acusada, en sus efectos negativos".

Sostiene el accionante, en cuanto a la inconstitucionalidad parcial de los artículos 44 y 48, que ésta proviene de la intromisión por parte de representantes de la Rama Ejecutiva en la conformación e integración de la Comisión Nacional del Servicio Civil y de las comisiones departamentales y del Distrito Capital.

Por esta razón, sostiene que no es lógica la acumulación simultánea de la función de vigilantes con la de vigilados. Y, para sustentar su acusación, presenta los siguientes caracteres del texto, que, en su opinión, demuestran el sentido inconstitucional de la normatividad demandada:

-La Comisión Nacional del Servicio Civil está integrada en forma mayoritaria y con poder de decisión –tres de cinco miembros cuentan con voto–, por representantes de la Rama Ejecutiva.

-El parágrafo 2 del artículo 48 designa a un delegado, no de la Comisión Nacional como se establece en el numeral 1, sino un delegado del Presidente de la Comisión, es decir, un delegado del Director del Departamento Administrativo de la Función Pública.

Sostiene que también son inconstitucionales los numerales 3 y 4 del artículo 44, por el hecho de haberle negado al Procurador General de la Nación así como al Defensor del Pueblo la posibilidad de votar en la Comisión Nacional del Servicio Civil.

Sobre el particular señala la demanda:

"Adviértase en primer lugar la contradicción frente a las Comisiones Seccionalesl del artículo 48, en la que el Defensor Regional y el Procurador Departamental, sí tienen voto.

Además, el Procurador General de la Nación, como Director y el Defensor del Pueblo como parte del Ministerio Público, que es Representante de la Sociedad (C.P. Arts. 275, 277 y 281) no están inhabilitados Constitucionalmente para poder votar en la Comisión Nacional del Servicio Civil, ya que si eventualmente se presentare Investigación Disciplinaria sobre decisiones de la Comisión, bien podrá el Senado y la Cámara, respectivamente, designar Procurador y Defensor Ad hoc para tal investigación disciplinaria".

En cuanto a la inconstitucionalidad de los artículos 51 y 52 de la Ley 443, manifiesta el ciudadano Villegas que resulta insólito el hecho de que un organismo de carácter constitucional –Comisión Nacional del Servicio Civil–, carezca de autonomía e independencia administrativa y financiera respecto de la Rama Ejecutiva (cuyos organismos y entidades resultan vigilados por la Comisión).

Expresa que esa regla se traduce no sólo en la conformación mayoritaria y decisoria de sus miembros –representantes del Ejecutivo–, sino también en el suministro de apoyo financiero, de recursos físicos, tecnológicos y de personal necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

Finalmente, en torno a la inconstitucionalidad de los artículos 73, 74, 75, 76, 77 y 79 de la Ley 443 de 1998, a juicio del actor ella se presenta ya que dentro de las expresas excepciones al régimen constitucional de carrera (art. 130 C.P.) no están las contralorías territoriales y, por tanto, no se encuentran excluidas de la administración y vigilancia que, sobre la carrera administrativa ejerce la Comisión Nacional del Servicio Civil.

Es decir, en el sentir del accionante, la consagración de un régimen especial de carrera para la Contraloría General de la República (art. 268-10 C.P.) no determina un régimen especial de carrera para las contralorías territoriales.

IV. INTERVENCIONES

La ciudadana Fabiola Obando Ramírez, obrando como apoderada del Departamento Administrativo de la Función Pública, ha presentado escrito en el cual solicita a la Corte declarar exequibles las normas acusadas.

Al referirse a los argumentos expuestos contra el artículo 5, parcialmente impugnado, afirma la interviniente que el legislador tiene plena competencia para determinar cuáles empleos son de libre nombramiento y remoción, razón suficiente para excluirlos del régimen de carrera. esta razón, considera que el Inspector de Tránsito debe ser un funcionario que goce de la confianza de su nominador, ya que la realidad demuestra que infortunadamente este go se ha convertido en muchas ocasiones en foco de corrupción.

La interviniente solicita, en lo relativo a la demanda de inconstitucionalidad del artículo 38, que, teniendo en cuenta la similitud entre éste y el artículo 2 de la Ley 61 de 1987, se esté a lo resuelto por la Corte Suprema de Justicia en la Sentencia 130 del 17 de octubre de 1991, ratificada en la parte resolutiva por el Fallo C-096 del 7 de marzo de 1996, proferido por la Corte Constitucional, en cuya virtud se declaró exequible lo relativo a la pérdida de los derechos de carrera.

En cuanto a la tacha de inconstitucionalidad de la función de convalidación que realiza la Comisión Nacional del Servicio Civil, como medio de ingreso a la carrera (art. 45-9 impugnado), afirma que la expresión "convalidar" significa "confirmar o revalidar, especialmente actos administrativos", facultad que en todo caso deberá ejercer la Comisión, observando en forma rigurosa los principios constitucionales y legales que orientan e inspiran la carrera administrativa y solamente en aquellos casos en los que se apliquen y desarrollen los procesos de selección.

A juicio de la interviniente, los artículos 14, 51 y 52, acusados en su integridad, así como los números 21, 24, 26, 27, 44 y 48 de la Ley 443 de 1998, todos impugnados parcialmente, se ajustan a los preceptos consagrados en el 130 de la Carta, toda vez que determinan las etapas o fases del concurso y contemplan para ello la implementación de criterios que, lejos de quebrantar los lineamientos trazados por el Constituyente, le dan plena aplicación y eficacia al sistema de méritos como factor previo para el ingreso a la carrera.

En su criterio, no riñe con mandato superior alguno la delegación que para la ejecución de este sistema adelanten las comisiones departamentales y distritales del servicio civil.

Sostiene la ciudadana que no le asiste razón al demandante al afirmar que la Comisión Nacional del Servicio Civil es un órgano autónomo e independiente y que no tiene relación alguna con la Rama Ejecutiva del Poder Público.

Destaca que esta Comisión no ha de ser entendida como uno de los órganos contemplados en el inciso 2 del artículo 113 de la Constitución Política, ya que no se tuvieron en cuenta las mismas consideraciones que el Constituyente contempló para determinar la autonomía administrativa, patrimonial y técnica que sí caracteriza, por ejemplo, al Banco de la República o a la Comisión Nacional de Televisión.

Considera que, en este sentido, la función primordial de la Comisión Nacional del Servicio Civil es la de adelantar la administración y vigilancia de las carreras administrativas, con excepción de las denominadas "especiales". Pero –reitera la interviniente– esa administración no implica la facultad de realizar los procesos de selección y registro en el escalafón, ya que la atribución de proveer los destinos públicos le corresponde a las diversas instancias administrativas.

Sostiene que el Sistema Nacional de Carrera y de la Función Pública está organizado de tal manera que garantiza el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 209 de la Constitución Política y que, con las figuras administrativas de la descentralización y desconcentración de las funciones que adelanta la Comisión Nacional del Servicio Civil, según el artículo 130 *Ibídem*, el legislador aseguró la efectividad de lo ordenado por el 125.

Recalca la representante del Departamento Administrativo de la Función Pública, en lo referente al Registro Público de la carrera administrativa –el cual le otorga al empleado derechos dentro de la carrera–, que éste se realiza una vez haya culminado satisfactoriamente el período de prueba y, por tanto, tal anotación es un acto declarativo mas no constitutivo del derecho.

En torno a este punto, sostiene que son las comisiones del servicio civil las encargadas de ordenar la inscripción en el Registro Público de la Carrera, pero que el apoyo logístico para este efecto lo debe suministrar, en el orden nacional, el Departamento Administrativo de la Función Pública, y en el orden territorial las gobernaciones o la Alcaldía de Santa Fe de Bogotá, según el caso, y que se entenderá integrado al Registro Nacional.

Por su parte, al estudiar los cargos de inconstitucionalidad en cuya virtud las contralorías territoriales no deben estar reguladas por una carrera con carácter de especial, dice la interviniente que el parágrafo 2 del artículo 3° de la Ley 443 de 1998 dispuso la aplicación de estas normas a

las contralorías territoriales en forma transitoria, mientras el Congreso expide la ley que regule la carrera en estos organismos, proyecto que en la actualidad está surtiendo el correspondiente trámite legislativo.

Sustenta la exequibilidad parcial del artículo 14 y de los artículos 73, 74, 75, 76, 77 y 79, acusados en su integridad, afirmando que la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en concepto número 683 del 6 de abril de 1995, expresó sobre el carácter de la carrera en las contralorías territoriales y sobre el organismo competente para ejercer la administración de la misma y su vigilancia, que, mientras se expide la ley respectiva que desarrolle su régimen especial, se aplicará en forma transitoria la disposición pertinente de la Ley 27 de 1992, declarada exequible mediante Sentencia C-391 del 16 de septiembre de 1993.

Finalmente, con base en la Sentencia C-272 del 20 de junio de 1996, la interviniente señala que tienen competencia los contralores –departamentales, distritales y municipales– para adelantar la provisión de los empleos de los organismos y entidades dentro de su jurisdicción territorial y que el legislador, al otorgarles dicha competencia, tuvo en cuenta lo dispuesto por el inciso 6 del artículo 272 de la Constitución Política.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación (E.) solicita a la Corte declarar inconstitucionales las siguientes expresiones:

1. "Inspector de Tránsito y Transporte o el que haga sus veces.", contenida en el artículo 5.

2. "y reglamentos", del literal k) del artículo 37.

3. "con voz pero sin voto", contenidas en los numerales 3 y 4 del artículo 44 de la Ley 443 de 1998.

Pide que sean declarados constitucionales los vocablos "y contralorías territoriales", del inciso primero del artículo 45, así como el numeral 9 de esta misma disposición, en el entendido de que la facultad de convalidación de la Comisión Nacional del Servicio Civil está referida a los procesos de selección en los cuales se realizó concurso de méritos.

También pide la declaratoria de constitucionalidad, en lo acusado, de los artículos 14, 21, 24, 26, 27, 37, 38, 48, 51, 52, 73, 74, 75, 76, 77 y 79 de la Ley 443 de 1998.

Manifiesta que le asiste razón al demandante JAIRO VILLEGAS en cuanto ataca el artículo 5 (parcial), toda vez que no existe razón alguna que justifique exceptuar de la carrera administrativa el cargo de Inspector de Tránsito y Transporte en el orden territorial, pues las atribuciones asignadas a este empleo no corresponden al perfil de un destino de libre nombramiento y remoción.

Según el concepto, es inconstitucional la disposición acusada, ya que la función que cumple dicho servidor público es la de gestionar labores de policía administrativa, que en ningún caso comportan funciones de dirección, manejo o conducción institucional, ni de confianza, respecto de quienes deben tomar decisiones en los altos niveles de la Administración.

De otro lado, el Procurador encargado considera que la Comisión Nacional del Servicio Civil –organismo creado por el artículo 130 de la Constitución Política– desarrolla lo dispuesto por el 125 *Ibídem.*

A esta Comisión corresponde administrar técnicamente los recursos humanos al servicio del Estado, pero su estructura y funcionamiento han de entenderse como aspectos que deben ser desarrollados por el legislador, a quien atañe señalar la integración, funciones y demás asuntos referentes a su organización, como en efecto se ha hecho mediante las leyes 27 de 1992 y 443 de 1998.

Manifiesta que el artículo 130 constitucional excluye del ámbito de competencia de la Comisión Nacional del Servicio Civil la administración y vigilancia de las carreras que tienen carácter especial, en reconocimiento a la existencia de organismos que por mandato de la Constitución gozan del atributo de la autonomía e independencia para el cumplimiento de sus funciones.

Es oportuno transcribir algunas de las observaciones expuestas por el Procurador:

"a) Que el artículo 14 de la Ley 443 de 1998 es constitucional, puesto que las entidades oficiales, dentro del marco de la autonomía administrativa que les otorga la ley, y conforme a los principios constitucionales de la descentralización y desconcentración funcional, están habilitadas para adelantar los procesos de selección de personal, sin que tal atribución signifique menoscabo alguno de las facultades de administración y vigilancia de la Comisión Nacional del Servicio Civil, quien por mandato de la norma acusada debe fijar las directrices y vigilar este procedimiento.

b) Que el artículo 21, en cuanto determina el valor máximo de la entrevista en los procesos de selección de personal para cargos de carrera, no vulnera la Carta Política, porque conforme al artículo 125 Fundamental, al legislador le corresponde establecer los requisitos y condiciones para determinar los méritos y calidades de los aspirantes a los destinos públicos, entre los cuales se encuentra el señalamiento de las pruebas o instrumentos de selección y su valoración.

c)Que los artículos 26 y 27, son constitucionales, porque al tenor de estas disposiciones el Registro Público de la Carrera Administrativa es administrado y organizado por la Comisión Nacional del Servicio Civil, que para tal efecto recibe el apoyo logístico del Departamento Administrativo de la Función Pública, el cual no puede ser interpretado como una injerencia de una entidad de la Rama Ejecutiva en la órbita competencial de la Comisión, sino, todo lo contrario, desarrollo del artículo 209 Superior que le ordena a las autoridades públicas coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado.

d) Que los artículos 44 y 48 de la Ley 443 de 1998, son constitucionales, porque si bien es cierto que de la Comisión Nacional del Servicio Civil hacen parte funcionarios que pertenecen a distintas instituciones de la Rama Ejecutiva del poder público –el Director del Departamento Administrativo de la Función Pública, el Director de la ESAP y un delegado del Presidente de la República–, su presencia no puede ser entendida como un atentado a la autonomía que la Carta le atribuye a dicho organismo".

En torno al último asunto, el Procurador estima que estos servidores públicos no actúan en representación directa de las respectivas entidades de la Rama Ejecutiva, sino a manera de titulares cuyas funciones tienen particular incidencia en el manejo de la carrera administrativa. En todo caso, reitera que la ley garantiza la independencia de la Comisión Nacional del Servicio Civil en el cumplimiento de sus funciones.

A juicio del representante del Ministerio Público, no se compadece con las funciones que la Constitución le asigna a la Procuraduría el hecho de negar al Procurador y al Defensor del Pueblo la posibilidad de voto en las decisiones que adopte la Comisión Nacional del Servicio Civil.

Esta circunstancia, al igual que la de la composición mayoritaria por representantes del Ejecutivo, vulnera, según el concepto, la autonomía que el artículo 130 de la Carta otorga a la Comisión. También se desconoce el principio de igualdad (art. 13 C.P.), toda vez que el artículo 48 de la Ley no priva al Defensor Regional del Pueblo ni al Procurador Departamental del derecho al voto en los pronunciamientos de las comisiones departamentales del Servicio Civil.

En cuanto a la solicitud de declarar la inconstitucionalidad de los artículos 14, 51, 52, 73, 74, 75, 76, 77 y 79, afirma el representante del Ministerio Público:

"e) El artículo 51 se aviene al Ordenamiento Superior, puesto que conforme al artículo 130 de la Constitución, el legislador está autorizado para regular la organización y funcionamiento de la Comisión Nacional del Serivicio Civil, ordenándole al Departamento Administrativo de la Función Pública que le brinde a dicho organismo el apoyo administrativo y financiero necesario, en desarrollo del principio de coordinación institucional establecido en el artículo 209 superior.

Por las mismas razones, es constitucional el artículo 52, que dispone lo referente al apoyo que deben suministrar los Gobernadores y el Alcalde Mayor del Distrito Capital, para el funcionamiento de las Comisiones Departamental y Distrital del Servicio Civil.

f) Los artículos 14, 73, 74, 75, 76, 77 y 79, no vulneran la Constitución Política, porque las Contralorías Territoriales son entes técnicos que al gozar de autonomía administrativa y presupuestal, por disposición del artículo 272 Superior, pueden ser autorizadas por el legislador para administrar y vigilar su propio sistema de carrera administrativa, sin la intervención de la Comisión Nacional del Servicio Civil que, según el artículo 130 Fundamental, maneja y supervisa la carrera de los servidores públicos, excepción hecha de las que tienen carácter especial".

A juicio del Procurador General, el cargo contra el literal k) del artículo 37 debe prosperar, puesto que según lo preceptuado en el 125 de la Constitución, la cesación definitiva en el ejercicio de funciones públicas procede por los motivos señalados por ella y por la ley, a fin de mantener y proteger la estabilidad laboral de los servidores públicos.

Por esta razón –declara–, las autoridades administrativas no pueden fijar las causales de retiro del servicio oficial mediante reglamento, toda vez que se trata de una facultad radicada exclusivamente en cabeza del legislador.

En punto a establecer la constitucionalidad del artículo 38, demandado parcialmente, dice el Procurador que, más que un motivo de retiro del servicio, lo que la disposición consagra es una sanción por el incumplimiento de las formalidades legales para la posesión en un determinado cargo público.

Solicita, entonces, la declaratoria de constitucionalidad condicionada, en el entendido de que el retiro del servicio y la consecuente pérdida de los derechos de carrera, por desconoci-

miento de los formalismos exigidos para la posesión de un cargo oficial, sólo es procedente cuando la administración ha podido establecer que el posesionado actuó de mala fe, con lo cual se le otorga un efecto útil a la disposición censurada.

Para el Jefe del Ministerio Público, la constitucionalidad del numeral 9 del artículo 45 de la Ley 443 de 1998, se encuentra condicionada a la interpretación que pueda darse a la facultad que contempla: si la convalidación se entiende referida a procesos de selección en los cuales se autorizó el ingreso automático de los funcionarios a la carrera administrativa, sin permitir la participación de otros aspirantes en igualdad de condiciones, es evidente que tal atribución es inconstitucional al desconocer el mandato del artículo 125 de la Constitución, que consagra el mérito y la capacidad como fundamentos de la carrera administrativa. Al contrario, si la función de convalidar se entiende que fue concebida para ser ejercitada respecto de procesos de selección de personal en los que se permitió la participación en concurso público de otros aspirantes a los cargos de carrera administrativa, es claro entonces que no se vulnera la Carta Política, por cuanto se han garantizado plenamente los principios de eficacia y eficiencia en la función pública, al brindar a los aspirantes la igualdad de oportunidades en el acceso a los cargos estatales.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

Esta Corte goza de competencia para resolver acerca de la demanda instaurada, ya que ella recae sobre disposiciones pertenecientes a una ley de la República (art. 241, numeral 4, C.P.).

2. Cosa juzgada constitucional

La Corte, mediante Sentencia C-368 de esta fecha (M.P.: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz), ha declarado inexequibles las expresiones "Inspector de Tránsito y Transporte o el que haga sus veces", también aquí demandadas, las cuales pertenecían al numeral 2, literal a), del artículo 5 de la Ley 443 de 1998.

Como ha operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, será preciso que la Corporación se abstenga de emitir nuevo fallo al respecto y que ordene obedecer lo resuelto en la aludida providencia.

3. Unidad normativa

En varios de los artículos objeto de proceso han sido acusadas apenas algunas de sus expresiones, frases o referencias, pero, dada la relación inescindible que existe entre lo demandado y su contexto en relación precisamente con el sentido de los cargos formulados y primordialmente con la doctrina constitucional que expondrá la Corte sobre el sistema de carrera plasmado en 1991, se integrarán las correspondientes proposiciones jurídicas completas y se fallará sobre las unidades normativas resultantes.

4. La Comisión Nacional del Servicio Civil, un órgano constitucional único, autónomo e independiente

El punto esencial objeto de debate reside en la concepción misma que sobre el sistema de carrera y en torno a la Comisión Nacional del Servicio Civil ha prevalecido durante el proceso de preparación y elaboración de la Ley 443 de 1998, que no coincide con la del Constituyente.

En efecto, el artículo 113 de la Carta contempló la estructura básica para el ejercicio del poder público, ya no fundada en la existencia exclusiva de las tres tradicionales "ramas", sino sobre el supuesto de que, además de ellas y sin hacer parte de ninguna, fueron creados otros órganos estatales, autónomos e independientes, estatuidos para el cumplimiento de funciones que no se confían al legislador, al Ejecutivo ni a los jueces pero que son igualmente vitales para alcanzar los fines de la organización política.

Entre tales órganos se encuentra, con su mismo nivel e importancia, y de ninguna manera como un apéndice del Gobierno, la Comisión Nacional del Servicio Civil, que es la entidad responsable, según las voces del artículo 130 de la Constitución, de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos, salvo las que, como la judicial, tengan carácter especial.

El propósito de las normas fundamentales al respecto no es otro que el de sustraer la carrera y su desarrollo y operación, así como la práctica de los concursos y la implementación de los procesos de selección de personal al servicio del Estado, de la conducción de la Rama Ejecutiva del poder público, que tiene a su cargo los nombramientos en orden estricto de méritos –según los resultados de los concursos–, mas no la función de manejar la carrera, privativa del ente creado por la Carta Política con las funciones muy específicas de administrarla y vigilarla en todas las dependencias estatales, excepto las que gozan de régimen especial, obrando siempre sin sujeción a las directrices ni a los mandatos gubernamentales.

Ya que el Constituyente quiso establecer la carrera administrativa como la regla general para la provisión de los empleos en los órganos y entidades del Estado, para el ascenso dentro de los mismos y para el retiro del servicio, su criterio consistió en prever un sistema de carrera, coordinado y armónico, técnicamente organizado, confiado a un organismo único de nivel nacional y con jurisdicción en todo el territorio, que garantizara la efectividad del ordenamiento constitucional en la materia, sin depender en su actividad y funcionamiento de ninguna de las ramas del poder público aunque bajo los criterios y directrices trazados por el legislador.

Esta Corte en varias sentencias ha señalado los objetivos centrales del sistema de carrera y la obligatoriedad de sus postulados, que cobija por igual a las distintas jerarquías estatales con las excepciones, de alcance restringido, que la propia Constitución estatuye, y en el entendido de que su manejo debe ser ajeno a motivaciones de carácter político y aun al interés que, como patrono, pueda tener el Estado mismo en la selección, promoción y remoción del personal a su servicio. Al respecto pueden consultarse, entre otras, las sentencias C-479 del 13 de agosto de 1992, Ms.Ps.: Drs. José Gregorio Hernández Galindo y Alejandro Martínez Caballero; C-195 del 21 de abril de 1994, M.P.: Dr. Vladimiro Naranjo Mesa; C-030 del 30 de enero de 1997, M.P.: Dr. Jorge Arango Mejía, y C-406 del 28 de agosto de 1997. M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

La Comisión del Servicio Civil es, entonces, una sola y, a juicio de la Corte, no tiene un carácter de cuerpo asesor o consultivo del Gobierno ni de junta o consejo directivo de composición paritaria o con mayoría prevalente de los organismos estatales o de los trabajadores, ni de las entidades territoriales en cabeza de sus autoridades.

Se trata en realidad de un ente autónomo, de carácter permanente y de nivel nacional, de la más alta jerarquía en lo referente al manejo y control del sistema de carrera de los servidores

públicos, cuya integración, período, organización y funcionamiento deben ser determinados por la ley. No hace parte del Ejecutivo ni de otras ramas u órganos del poder público y debe ser dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, para que pueda cumplir con eficiencia los cometidos constitucionales que le corresponden.

Bajo esta perspectiva se analizarán los cargos formulados contra las disposiciones legales objeto de proceso.

5. Análisis de las disposiciones acusadas

5.1 El artículo 14 de la Ley 443 de 1998, en la parte demandada, establece que en las contralorías territoriales los respectivos contralores deberán seleccionar el personal bajo la vigilancia de las comisiones creadas por esa misma ley. En concordancia con lo anterior, el artículo 73 dispone que la dirección y administración de la carrera de los empleados de las contralorías territoriales estará a cargo, en cada departamento, de una Comisión Seccional de carrera. El artículo 45 *Ibídem* excluye a las contralorías territoriales de la administración y vigilancia que ejerce la Comisión Nacional del Servicio Civil. Y los artículos 74 a 77 y 79 fijan algunas reglas sobre la carrera administrativa respecto de las contralorías.

El cargo formulado contra las mencionadas disposiciones consiste en que la ley no podía excluir a la Comisión Nacional del Servicio Civil de la administración y vigilancia de la carrera administrativa de las contralorías territoriales, funciones reconocidas a aquel órgano en el artículo 130 de la Carta Política.

En primer lugar, vale la pena recordar que la Constitución (artículo 268, numeral 10) prescribe que la ley establecerá un régimen especial de carrera administrativa para la selección, promoción y retiro de los funcionarios de la Contraloría, y que le corresponde al Contralor General de la República proveer los empleos de su dependencia.

Y, en tratándose de contralores departamentales, distritales y municipales, el artículo 272 *Ibídem* les otorga, en el ámbito de su jurisdicción, las mismas funciones atribuidas al Contralor General en el artículo 268 constitucional.

Ahora bien, el artículo 130 de la Constitución señala expresamente que a la Comisión Nacional del Servicio Civil le corresponde administrar y vigilar las carreras de los servidores públicos, "excepción hecha de las que tengan carácter especial".

Ya esta Corte, en Sentencia C-391 del 16 de septiembre de 1993 (M.P: Dr. José Gregorio Hernández Galindo), reconoció que tal independencia del órgano de control fiscal nacional era aplicable a las seccionales y distritales, por lo cual declaró exequible el inciso 2 del artículo 2° de la Ley 27 de 1992, a cuyo tenor, mientras se expedían las normas sobre administración del personal de las entidades y organismos con sistemas especiales de carrera señalados en la Constitución que carecían de ellas, de las controlarías departamentales, distritales diferentes al distrito capital, municipales, auditorías y revisorías especiales de sus entidades descentralizadas, y de las personerías, les serían aplicables las disposiciones contenidas en dicho estatuto, que por tanto, en esa materia, era puramente transitorio.

La Corte señaló al respecto:

"La Constitución ha previsto en diferentes normas la creación de regímenes especiales de carrera para ciertas entidades: la Contraloría General de la República (artículo 268, numeral 10); la Procuraduría General de la Nación (artículo 279); la Rama Judicial (artículo 256, numeral 1); la Fiscalía General de la Nación (artículo 253); las Fuerzas Militares (artículo 217); la Policía Nacional (artículo 218).

En todos estos casos, la atribución de dictar las normas correspondientes ha sido dejada por el Constituyente, de manera expresa, en cabeza de la ley.

Que la Carta Política haya contemplado tales regímenes, algunos de los cuales no se han establecido todavía, no quiere decir que el legislador carezca de facultad constitucional para desarrollar los principios básicos plasmados en el artículo 125 de la Constitución por vía general, de manera permanente para los empleos sujetos al régimen ordinario y transitorio –mientras se dictan los estatutos especiales, como con claridad lo anuncia el artículo 2° acusado– para aquellos que requieren, según las normas constitucionales, legislación especial.

No puede admitirse, entonces, que por el hecho de haberse previsto transitoriamente unas disposiciones aplicables a las contralorías departamentales, distritales y municipales, a las revisorías especiales de sus entidades descentralizadas y a las personerías, haya sido vulnerado el precepto constitucional que ordena al legislador establecer dichos regímenes especiales.

De acuerdo con el artículo 125 de la Carta, compete a la ley la definición de las normas que consagren excepciones al principio general de pertenencia a la carrera –tal como lo hace en el presente caso el artículo 4°, numeral 4°, de la Ley 27 de 1992–; las que determinen el sistema de nombramiento cuando considere que no debe procederse mediante concurso público; las que fijen los requisitos y condiciones para establecer los méritos y calidades de los aspirantes; las que señalen causas de retiro adicionales a las previstas por la Carta.

En ese orden de ideas, el legislador, al expedir la Ley 27 de 1992 previendo la aplicabilidad general de sus normas en tanto se expiden las normas especiales, no ha invadido la esfera de competencias de otra rama del poder público ni ha contrariado los principios esenciales de la Constitución en materia de carrera. Tan sólo ha provisto de modo transitorio el ordenamiento jurídico que debe observarse en las citadas dependencias estatales, sobre la base de que, a medida que se vayan dictando los regímenes especiales, estos sustituirán la normatividad general para las entidades y los empleados respectivos".

Como desde entonces lo advirtió la Corte Constitucional, apenas estaba demandado ante ella el precepto que permitía esa aplicación subsidiaria y temporal de la Ley 27 de 1992, pero no el ámbito funcional de la Comisión Nacional del Servicio Civil en sí mismo, lo que le impedía entrar, como sí puede hacerlo en esta oportunidad, en el cotejo de las reglas que, en dicha Ley y en la ahora impugnada, cobijaron bajo la competencia de la aludida Comisión lo relativo a la carrera de los empleados pertenecientes a la planta de las controlarías departamentales y distritales, en ese momento no acusadas.

Manifestó por eso la Corporación:

"No tiene fundamento el cargo que se formula contra las disposiciones objeto de la demanda por posible violación del artículo 130 de la Constitución.

Es verdad que dicho precepto superior excluye a los servidores públicos con régimen especial sobre carrera de las competencias de administración y vigilancia atribuida a la Comisión Nacional del Servicio Civil.

No obstante, las normas acusadas nada dicen al respecto, de tal manera que mal puede sostenerse que ellas hayan ampliado, por fuera del mandato constitucional, las indicadas competencias. No lo hacen directamente, como lo acreditan sus textos, ni tampoco indirectamente, es decir, por la remisión que hacen a la integridad de la Ley 27 de 1992, pues el artículo 14 de ésta, que señala las funciones de la Comisión Nacional del Servicio Civil, hace de modo expreso la misma advertencia del artículo constitucional que se pretende violado: "Corresponde a la Comisión Nacional del Servicio Civil como responsable de la administración y vigilancia de la carrera de los empleados del Estado, **con excepción de aquellas que tengan carácter especial**" (Destaca la Corte).

Claro está, debe insistirse en el carácter transitorio de las disposiciones entonces dictadas por el legislador,quien, por ello mismo, estaba obligado a estatuir las definitivas.

De ahí que la Corte destacara:

"Ahora bien, si el Congreso se abstiene indefinidamente de expedir los estatutos especiales que prevé la Carta, haciendo también indefinida la aplicación de las indicadas normas generales, excediendo los términos razonables para ejercer su competencia, incurriría en una conducta violatoria de la Carta Política".

Puede observarse, mediante la lectura del texto completo de la Ley 443 de 1998, que su artículo 3 –no demandado–, reprodujo, prácticamente con el mismo texto, el inciso 2 del artículo 2 de la Ley 27 de 1992, objeto del anterior estudio de la Corte:

"Mientras se expiden las normas de carrera para el personal de las Contralorías territoriales, para los empleados de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil y para los empleados del Congreso de la República, de las Asambleas Departamentales, de los Concejos Distritales y Municipales y de las Juntas Administradoras Locales les serán aplicables las disposiciones contenidas en la presente ley".

Quiere ello decir que el Congreso, después de transcurridos más de seis años de la expedición de la Ley 27 de 1992, no ha dictado las normas definitivas acerca del tema en cuestión, lo cual es urgente e indispensable, en particular si se consideran los profundos cambios que deberá introducir en cuanto al funcionamiento de la carrera, a partir de los criterios y enfoques constitucionales de la presente providencia.

Resulta de interés recalcar lo expuesto en la Sentencia C-272 del 20 de junio de 1996 (M.P. Dr. Antonio Barrera Carbonell):

"En lo pertinente a las administraciones departamentales, municipales y distritales, la Constitución asigna a las asambleas y a los concejos la competencia para señalar la estructura, la organización y el funcionamiento de las mismas, e igualmente la facultad para determinar las escalas de remuneración correspondientes a las diferentes categorías de empleos (arts. 300-7, 313-6, y 322 C.P.). También los gobernadores y alcaldes tienen injerencia en asuntos relativos a la referida competencia, en cuanto se les atribuye la facultad de suprimir o fusionar entidades

y dependencias correspondientes a dichos órdenes y para crear, suprimir y fusionar los empleos de sus dependencias señalar sus funciones especiales y fijar sus emolumentos con sujeción a la ley y a las ordenanzas departamentales y a los acuerdos de los concejos.

Con excepción de las materias antes especificadas en lo que concierne a la función pública en dichas administraciones, se aplica la ley. Por consiguiente, corresponde a ésta de manera privativa señalar el régimen jurídico general atinente a dicha función, en lo que atañe principalmente con: la naturaleza jurídica de la relación de trabajo con sus servidores, las distintas categorías de éstos y modalidades de los empleos y el régimen de carrera administrativa, los deberes, los derechos, las prohibiciones, inhabilidades e incompatibilidades de dichos servidores y el régimen disciplinario, la responsabilidad que se les puede exigir, desde el punto de vista penal, patrimonial y fiscal, así como el régimen de prestaciones sociales (arts. 6, 90-2, 95, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 131, 150-19, letras e) y f), 150-23, 257-2, 268-10, 292, 293, 312, entre otros)" (Subraya la Corte).

Se tiene, entonces, a la luz de lo dicho, que la carrera en las contralorías de las entidades territoriales es de carácter especial y que, por lo mismo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 130 de la Constitución, su régimen está expresamente exceptuado del ámbito que corresponde, en materia de administración y vigilancia, a la Comisión Nacional del Servicio Civil, de lo cual resulta que ésta no puede cumplir, en cuanto a tales entes, las aludidas funciones.

De allí surge el interrogante de si, habida cuenta de esa falta de competencia de la Comisión Nacional, puede el legislador, como lo hace en el precepto cuestionado, someter la selección de personal de carrera en las contralorías territoriales a las directrices y a la vigilancia de comisiones del Servicio Civil por él creadas, con ámbito local o seccional, a manera de réplicas del ente nacional.

Considera la Corte, por una parte, que si, como ya se dijo, la Comisión Nacional del Servicio Civil establecida por la Constitución es un organismo único encargado de administrar y vigilar por regla general el sistema de carrera, ningún sentido tiene la existencia de comisiones independientes a nivel territorial, no previstas por aquélla, cuya función descoordinada e inconexa desvertebraría por completo la estructura que la Constitución ha querido configurar en los términos descritos, frustrando los propósitos esenciales de sus artículos 125 y 130.

Pero, además, si lo que se predica del régimen de carrera en las contralorías es su carácter especial, a tal punto que frente a ellas ninguna atribución puede cumplir la Comisión Nacional del Servicio Civil, menos todavía puede admitirse la existencia de cuerpos similares a ella en las contralorías de los departamentos y municipios. Lo que se impone es el establecimiento de las normas que sobre el particular la ley especial debe prever, de conformidad con las aludidas disposiciones constitucionales.

Las frases impugnadas son, pues, inexequibles. Será el legislador el que determine, ya sin los condicionamientos que el artículo 14 consagra, el régimen especial aplicable a la selección de personal dentro de la carrera administrativa para los mencionados organismos, y la forma en que deben adelantarse los procesos pertinentes.

Por otra parte, aunque se aviene a la Constitución que las entidades públicas, previo concurso y agotados los requisitos de ley, y dentro de sus repectivas competencias, efectúen

los nombramientos de las personas que habrán de ocupar los cargos al servicio del Estado, no desarrolla el precepto del artículo 130 de la Carta la autorización legal para llevar a cabo, cada una de ellas, los procesos de selección de personal, función que debe ser cumplida sólo por la Comisión Nacional del Servicio Civil, directamente o a través de sus delegados, según lo expuesto.

Tampoco es constitucional que semejante competencia, como lo dispone la primera parte del inciso del artículo 14, se supedite a "las directrices y la vigilancia de las Comisiones del Servicio Civil", que son contrarias a la Carta Política. Esta regla, a pesar de no haber sido demandada, integra con lo acusado una misma proposición jurídica cuyos supuestos, ya subrayados como inconstitucionales, admiten que pueda existir una pluralidad de comisiones del Servicio Civil que dirijan y vigilen la selección del personal en distintas entidades, y que éstas sustituyan a la Comisión Nacional del Servicio Civil en el ejercicio de la función que le es propia, descomponiendo el sistema contemplado en el artículo 130 de la Carta, que únicamente prevé un organismo autónomo del orden nacional con tales atribuciones, por lo cual el artículo 14, en su totalidad, será declarado inexequible

5.2 El artículo 21, en la parte acusada, se limita a señalar que a la entrevista en los procesos de selección para cargos de carrera no podrá asignársele un valor mayor al 15% dentro de la calificación definitiva y que el jurado calificador será plural.

La Corte considera que, si bien a la Comisión Nacional del Servicio Civil le corresponde la facultad de administrar la carrera, ello no supone que el legislador esté impedido para fijar ciertas pautas referentes a la calificación de los aspirantes, siempre y cuando éstas sean razonables y proporcionadas.

El límite del 15% como valor asignado a la entrevista en el desarrollo de un concurso, así como el requisito de la pluralidad del jurado, no invaden en absoluto la órbita de acción de la Comisión Nacional del Servicio Civil, pues debe recordarse que es al legislador, según expresa disposición del artículo 125 de la Carta, a quien corresponde indicar los requisitos y condiciones para determinar los méritos y calidades de los aspirantes.

La norma fija un máximo dentro del puntaje, es decir, un tope, lo cual garantiza que los demás factores de selección por méritos no pueden ser desconocidos ni disminuidos a costa de los resultados que arroje la entrevista, ni puede la Administración sobrevalorar la calificación en ella obtenida.

El inciso impugnado será declarado exequible, pero su alcance habrá de condicionarse en el sentido de que los entrevistadores no gozan de una competencia arbitraria y puramente subjetiva para calificar a las personas que participan en los concursos.

La Corte Constitucional entiende que la entrevista constituye valioso instrumento para que la entidad a cuyo cargo se encuentra el proceso de selección de personal de carrera –la Comisión Nacional del Servicio Civil o sus delegados– conozca, mediante contacto directo, a los aspirantes, y aprecie, dentro de un razonable margen de ponderación, las características personales, profesionales, de preparación y de aptitud de cada uno de ellos, pero de tal concepto no puede derivarse que la normatividad admita, en cabeza de los entrevistadores, una atribución omnímoda y carente de control, pues su cometido no implica la consideración

subjetiva de las calidades de los entrevistados para inclinar la balanza del concurso a favor o en contra, según la simpatía o animadversión personal que merezcan a la vista de quien los examina.

En ese orden de ideas, la Comisión Nacional del Servicio Civil deberá establecer previamente a la práctica misma de los procesos de selección de personal, instrumentos idóneos de verificación y control sobre el papel de los entrevistadores; guías o directrices sobre la forma y el tipo de preguntas que pueden formular y acerca de las que, por vulnerar derechos como el de la intimidad, no son admisibles; reglas claras y precisas en torno a los criterios objetivos que deben presidir la práctica de tales pruebas; y mecanismos de impugnación de las entrevistas arbitrarias o subjetivas, a los que puedan acogerse los concursantes.

Igualmente, los entrevistadores deben informar al organismo por escrito y de manera motivada, las razones por las cuales descalifican o aprueban al entrevistado.

Asimismo, los entrevistadores deben poder ser recusados por los concursantes si hay razones válidas, objetivas y probadas que permitan, en los términos que señale la ley, poner en tela de juicio su imparcialidad.

Unicamente bajo los expuestos requerimientos se declarará la constitucionalidad de la transcrita norma.

5.3 El artículo 24 de la Ley 443 de 1998 señala, en lo no acusado, que "la Escuela Superior de Administración Pública, directamente o mediante contratación con entidades especializadas, podrá realizar concursos generales para proveer empleos de carrera administrativa, de las entidades de los órdenes nacional y territorial previamente definidos por la Comisión Nacional del Servicio Civil".

Aunque al respecto no hay demanda ni se considera pertinente integrar la unidad normativa, la Corte advierte que la autorización conferida a la Escuela Superior de Administración Pública, es para adelantar, desde el punto de vista técnico e instrumental, los concursos, sin que ello pueda entenderse como una forma de duplicar o sustituir las atribuciones de la Comisión Nacional del Servicio Civil, que a ella se han confiado exclusivamente por el artículo 130 de la Carta Política, con la única salvedad de los regímenes especiales.

Ahora bien, el mismo artículo, en el aparte acusado, otorga al Gobierno Nacional la facultad de reglamentar los concursos generales para proveer los empleos de carrera administrativa.

La Carta establece que los requisitos y condiciones para determinar los méritos y calidades de los aspirantes respecto del ingreso y ascenso a los cargos de carrera, deben ser fijados por el legislador. No le corresponde al Gobierno, a través del reglamento, establecer esas pautas y, por tanto, serán declaradas inexequibles las expresiones acusadas del artículo 24.

Como la frase con la cual se complementa el aludido mandato inconstitucional – "teniendo en cuenta la posibilidad de organizar cuadros profesionales y grupos ocupacionales"– quedaría sin sentido al ser declarado inexequible el aparte demandado, es indispensable que la Corte integre la unidad normativa y extienda los efectos de la inexequibilidad a dichas expresiones. Lo propio acontece con las palabras "que realicen las entidades", integrantes del inciso final del mismo artículo.

5.4 Se acusan los artículos 26 y 27 de la Ley 443, por desconocer la autonomía de la Comisión Nacional del Servicio Civil al permitir que sean las autoridades departamentales y distritales las encargadas de llevar el registro de la carrera, y que sea el Departamento Administrativo de la Función Pública el que realice las inscripciones y actualizaciones en el Registro Público del personal de las entidades del orden nacional.

Según lo ya expuesto, la Corte estima fundados los cargos, en la medida en que, si la carrera ha de ser administrada y vigilada por la Comisión Nacional del Servicio Civil, en los términos del artículo 130 de la Constitución, el registro de la misma es uno solo y, si bien puede la Comisión sectorizarlo o distribuirlo territorialmente para facilitar su manejo y consulta, así como la recolección, tratamiento, conservación y coordinación de los datos indispensables, es evidente que la Carta Política no permite tantos registros, autónomos e inconexos, cuantas entidades territoriales tiene la República, pues ha querido concentrar las atribuciones básicas de dirección, orientación y control de la carrera en un ente único, con jurisdicción en todo el territorio, de donde se desprende que no es posible a las autoridades departamentales y distritales llevar cada una el registro de la carrera en su propio ámbito de competencia, ni efectuar las inscripciones o actualizaciones del mismo sin referencia alguna a la Comisión Nacional. Y, por tanto, las normas acusadas son inexequibles en tales aspectos. El registro nacional de la carrera es único y debe ser llevado por la Comisión Nacional del Servicio Civil.

Lo dicho no se opone, desde luego, a que la propia Comisión, a través de delegados suyos y bajo sus propias directrices, en los términos que señale la ley, organice la forma y métodos en que se hará efectiva la inscripción en el registro en cada entidad territorial, su actualización y funcionamiento práctico, en el entendido de que el conjunto, con plena independencia frente a las autoridades departamentales y distritales, se integra como uno solo, bajo la dirección y responsabilidad exclusivas del mencionado organismo, al cual deben reportar sus delegados.

En esos términos, el registro público de la carrera administrativa, creado por el artículo 26 que se analiza, y que está conformado por todos los empleados inscritos o que se lleguen a inscribir en la carrera, habrá de ser administrado y organizado por la Comisión Nacional del Servicio Civil, siendo claro que el apoyo que al tenor de la misma norma le brindará el Departamento Administrativo de la Función Pública es puramente instrumental y logístico.

Serán declaradas inexequibles las expresiones "cada Departamento y el Distrito Capital llevarán en su jurisdicción el registro de la carrera, el cual se entenderá integrado al Registro Nacional".

Será declarada inexequible, de conformidad con las motivaciones precedentes, la parte que dice: "su vigilancia inmediata corresponderá a la Comisión Departamental respectiva, o a la del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, en los términos en que lo establezca la Comisión Nacional".

Serán declarados inexequibles, en el artículo 27, por vulnerar el 130 de la Carta Política en los términos varias veces expuestos, los siguientes apartes:

"Cada Comisión del Servicio Civil dispondrá lo necesario para que las autoridades departamentales y del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá conformen el Registro Público de su jurisdicción, de acuerdo con la reglamentación que para el efecto expida la Comisión Nacional del Servicio Civil".

5.5 El inciso segundo del artículo 27 de la Ley 443 de 1998 establece que la Comisión Nacional del Servicio Civil, "a través del Departamento Administrativo de la Función Pública", realizará las inscripciones y actualizaciones en el Registro Público del personal de las entidades del orden nacional.

Ante la Corte se muestra como evidente que, de conformidad con las razones expuestas, el legislador no puede hacer forzoso que el ejercicio de las atribuciones propias de la Comisión Nacional del Servicio Civil se lleve a cabo necesariamente por conducto del Departamento Administrativo de la Función Pública, organismo de la Rama Ejecutiva que, aunque puede prestarle el ya resaltado apoyo, no está llamado a constituirse en el único canal para las inscripciones y actualizaciones del personal en el registro de la carrera.

Es la Comisión Nacional del Servicio Civil, directamente o a través de sus delegados en las entidades territoriales, el ente responsable, en los términos del artículo 130 de la Carta, de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos y, por consiguiente, compete a ella y no al Ejecutivo organizar y llevar el registro público del personal de carrera, inscribir en él a los trabajadores y efectuar las actualizaciones indispensables.

De suerte que, en virtud de la abierta oposición del aparte normativo examinado con el aludido precepto constitucional, las expresiones "a través del Departamento Administrativo de la Función Pública" serán declaradas inexequibles.

También debe ser retirada del ordenamiento jurídico la frase "del personal de las entidades del orden nacional", pues, como ya se dijo, la actividad de la Comisión Nacional del Servicio Civil en materia de carrera de los servidores públicos los cobija a todos, ya sea que pertenezcan a la Nación o a las entidades territoriales. Salvo el caso de los regímenes especiales, ni el artículo 130 de la Constitución distingue por niveles territoriales en cuanto a la tarea que debe cumplir la Comisión Nacional del Servicio Civil, ni el 123 *Ibidem* excluye del concepto de servidores públicos, sino que por el contrario incorpora expresamente a los empleados y trabajadores de las entidades descentralizadas territorialmente y por servicios.

En ese orden de ideas, como también lo ha advertido el presente fallo, las inscripciones y actualizaciones en el registro público del que se trata, aunque correspondan a trabajadores de carrera de entidades territoriales, están a cargo de la Comisión Nacional del Servicio Civil, sin que ello obste para que, desde el punto de vista práctico, cumpla esas actividades por medio de delegados suyos, bajo su dirección y orientación.

5.6 El artículo 125 de la Carta Política señala expresamente las siguientes causales que dan lugar al retiro del servicio: la calificación no satisfactoria en el desempeño del empleo y la violación del régimen disciplinario. Y el mismo canon establece que el retiro puede darse por "las demás causales previstas en la Constitución o la ley".

Nos encontramos ante un mandato constitucional que fija competencias, cuyos alcances no pueden ser desvirtuados por el legislador para ampliar el ámbito de las mismas, autorizando al Ejecutivo o a otros órganos para hacer aquello que, según la Carta, únicamente el Constituyente o el propio legislador pueden hacer.

Ya en ocasiones anteriores lo ha subrayado así esta Corte, excluyendo de la normatividad positiva disposiciones que pretendieron desconocer la reserva constitucional de ciertas funciones en cabeza de la ley, con el objeto de transferirlas a autoridades administrativas.

Así, por ejemplo, mediante Sentencia C-564 del 30 de noviembre de 1995 (M.P.: Dr. José Gregorio Hernández Galindo), la Corte declaró inexequible el parágrafo del artículo 33 de la Ley 182 de 1995, que permitía a la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión modificar los porcentajes mínimos de programación nacional fijados por el legislador.

El fundamento de la inconstitucionalidad, que resulta válido también en este proceso, se consignó así:

"la función legislativa –salvo la expresa y excepcional posibilidad de otorgar facultades extraordinarias al Presidente de la República (artículo 150, numeral 10, C.P.)– no puede ser entregada por el Congreso al Gobierno y menos todavía a otros organismos del Estado, asi gocen de autonomía, ya que ésta únicamente es comprensible en nuestro sistema jurídico bajo el criterio de que se ejerce con arreglo a la ley.

Entonces, si el Congreso se desprende de la función que le es propia y la traspasa a otra rama del poder público, o a uno de sus órganos, viola el artículo 113 de la Constitución, que consagra, sin perjuicio de la colaboración armónica, la separación de funciones. Una norma que contravenga este principio despoja a las disposiciones legales de su estabilidad y les resta jerarquía".

El artículo 37 acusado, al admitir que los reglamentos puedan determinar las causas de retiro del servicio de los empleados de carrera, viola flagrantemente el postulado que se acaba de exponer y desconoce sin duda el artículo 125 de la Constitución, pues amplía una atribución que el Constituyente limitó de manera específica a la propia Carta y a la ley. Además, implica una desprotección a la estabilidad de los trabajadores, quienes encuentran en la reserva de ley eficaz garantía de su estabilidad, toda vez que en la Constitución se unifica en cabeza del legislador la competencia para señalar los motivos que pueden llevar a su salida del servicio, sin que sea posible que de manera fácil la propia administración los amplíe. En tal virtud, se declarará la inexequibilidad de las expresiones "y los reglamentos", pertenecientes al literal k) del citado artículo.

5.7 El artículo 38, en la parte demandada, establece que, cuando se tome posesión de un cargo de carrera, de libre nombramiento y remoción o de período, sin haber cumplido las formalidades legales, se producirá el retiro de la carrera y la pérdida de los derechos de la misma.

Es la propia Constitución (art. 125) la que supedita el acceso a la carrera, en cualquiera de sus modalidades, al cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes. Y la filosofía misma del sistema hace necesaria la previsión de esos elementos, ya que, excluidos los factores meramente subjetivos y las indebidas preferencias o discriminaciones para la incorporación de personas al servicio público dentro del régimen de carrera, se precisa que, con anterioridad y sobre la base de consideraciones objetivas referentes a la preparación y calificación de los aspirantes, el Estado lleve a cabo **procesos de selección**, esto es, de **escogencia**, para cuyo logro es el mérito el criterio fundamental.

Ha dicho la Corte:

"La Constitución de 1991 exaltó el mérito como criterio predominante, que no puede ser evadido ni desconocido por los nominadores, cuando se trata de seleccionar o ascender a quienes hayan de ocupar los cargos al servicio del Estado. Entendido como factor determinante de la designación y de la promoción de los servidores públicos, con las excepciones que la Constitución contempla (art. 125 C.P.), tal criterio no podría tomarse como exclusivamente reservado para la provisión de empleos en la Rama Administrativa del Poder Público, sino que, por el contrario, es, para todos los órganos y entidades del Estado, regla general obligatoria cuya inobservancia implica vulneración de las normas constitucionales y violación de derechos fundamentales.

(...)

No se requiere un profundo análisis de los términos usados por el Constituyente para concluir, entonces, que, salvo los casos expresamente definidos por el legislador o por la propia Carta, cuando alguien aspire a desempeñar un cargo al servicio del Estado, debe concursar; que los resultados del concurso son determinantes para los fines del nombramiento; que, por supuesto, la calificación obtenida dentro de aquél obliga al nominador, quien no podrá desatenderla para dar un trato inmerecido –a favor o en contra– a quienes han participado en el proceso de selección; y que, correlativamente, esos resultados generan derechos en cabeza de los concursantes que obtienen los más altos puntajes" (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia SU-086 del 17 de febrero de 1999. M.P.: Dr. José Gregorio Hernández Galindo).

Dedúcese de lo anterior que el acceso al servicio dentro del esquema de carrera no puede darse sin el trámite del concurso y sin las demás formalidades que la ley exija, ya que solamente bajo esos supuestos se ofrece a los aspirantes, en igualdad de condiciones, la certidumbre de que el factor objetivo preside el proceso de selección.

Consecuencia necesaria de esta concepción es la de que se revelan contrarias a la carrera las incorporaciones de quienes carecen de los requisitos o no cumplen las condiciones legales, y también, necesariamente, las que se llevan a cabo sin los trámites y formalidades que, como el concurso, son exigidos por la Constitución y la ley. Esta puede, entonces, señalar semejantes circunstancias como causal de retiro y de pérdida de los derechos de carrera.

La Corte, aunque, según lo dicho, halla que el precepto en cuestión se aviene a la Carta Política, estima necesario condicionar su constitucionalidad, bajo el entendido de que dicha vinculación irregular se haya producido como consecuencia de la mala fe probada del servidor público. Otra interpretación de dicho precepto podría violar los derechos adquiridos por los trabajadores (art. 53 C.P.) y el principio de la buena fe (art. 83 *Ibidem*), afectando a quien se vinculó en la creencia de que la administración pública había cumplido los requerimientos y trámites legales, sin ser en realidad así, pero no por su propia iniciativa, colaboración o participación, sino por hechos imputables a los funcionarios responsables de la operación del sistema.

5.8 El Capítulo I del Título II de la Ley analizada muestra, ya desde su misma enunciación –"De las Comisiones del Servicio Civil"– un vicio insalvable de inconstitucionalidad, si se tiene en cuenta que, según la Corte lo expone en este Fallo, el artículo 130 de la Carta Política da lugar a la existencia de una sola Comisión Nacional del Servicio Civil, excluyendo toda posibi-

lidad de atomización, territorial o funcional, de la delicadísima responsabilidad que constitucionalmente se le confía: la de administrar y vigilar las carreras de los servidores públicos, excepción hecha de las que tengan carácter especial.

Pero, además, varios de los artículos de esa sección de la Ley son inconstitucionales por otras razones.

Así, el artículo 44, que reorganiza la Comisión Nacional del Servicio Civil, la integra por varios miembros, no dentro de la idea de estructurar un órgano independiente –que es lo ajustado al artículo 130 de la Carta–, sino bajo el concepto de configuración de "junta" o "consejo", con participación de entidades públicas –algunas de ellas con voz pero sin voto–, delegado del Presidente de la República y representantes de los empleados de carrera, y con una ostensible injerencia del Ejecutivo, ajena a la autonomía que debe caracterizar a la Comisión.

La Corte considera que no es ese el criterio constitucional con el cual fue instituida la Comisión Nacional del Servicio Civil, que, se repite, tiene la jerarquía de un órgano autónomo y permanente encargado de modo específico de dirigir, administrar y vigilar todo el sistema de carrera contemplado por el artículo 125 de la Constitución Política, sin sujeción al Gobierno ni a pautas distintas de las que la misma Carta y la ley señalen, y con la estructura y fuerza institucional necesarias para lograr que el engranaje de la carrera opere con seguridad y efectividad, y exclusivamente dentro de los criterios constitucionales.

Ni siquiera una conformación representativa de los sectores interesados, que otorgue uno o varios puestos a sus representantes, responde a los propósitos del Constituyente ni al sentido del artículo 130 de la Carta, ya que la Comisión no es un consejo más de los tantos existentes sino que debe ser estructurada por el legislador como cuerpo autónomo, desligado de las otras ramas y órganos del Poder Público y del mismo nivel de ellos, con personería propia, patrimonio independiente y con ámbito nacional de competencia.

A juicio de la Corte, la Comisión Nacional del Servicio Civil no está llamada simplemente a sesionar cuando su Presidente –en la norma acusada, el Director del Departamento Administrativo de la Función Pública– la convoque, sino que debe actuar permanentemente y establecer con independencia –aunque en los términos de la ley– sus propias modalidades de acción y sus objetivos y programas de gestión, con miras al fortalecimiento y la eficiencia del sistema de carrera.

No se trata, por supuesto, de un ente burocrático, sino de un órgano técnico de dirección y administración de la carrera, cuyas decisiones no pueden estar condicionadas al voto, siempre variable, de los voceros de turno de los distintos sectores interesados.

La manera como se concibe a la Comisión en el precepto examinado es, por lo expuesto, muy diferente de la plasmada en la Constitución Política, como puede verse en el texto normativo y en los que lo complementan, que la convierten casi en una dependencia del Departamento Administrativo de la Función Pública, distorsionando por completo la regla constitucional.

En consecuencia, serán declarados inexequibles, como proposición jurídica contraria a la Carta, el artículo 44; las palabras "del Gobierno, por conducto del Departamento Administrati-

vo de la Función Pública", contenidas en el numeral 3 del artículo 45; las expresiones "y el de las Comisiones del Servicio Civil Departamentales y Distrital de Santa Fe de Bogotá", del numeral 7 del artículo 45; las expresiones "en entidades del orden nacional", del numeral 10.1 del artículo 45; las frases "referidos a empleados del orden nacional", "en entidades del orden naciona, "del orden nacional" y "de las entidades del orden nacional", incluidas en los numerales 10.2, 10.3, 10.4 y 11.2, respectivamente, del artículo 45; el numeral 11.1 del artículo 45; los artículos 46; 47; 48; 49; 50; 51; 52; los vocablos "Departamental, del Distrito Capital", integrantes del numeral 2.1 del artículo 66 (en el entendido de que la referencia a "Comisiones del Servicio Civil Nacional", que permanece en la parte no declarada inexequible, está hecha exclusivamente a la Comisión Nacional del Servicio Civil); 73; 74; 75; 76; 77 y 79 de la Ley 443 de 1998.

En otras secciones de la Ley, aparecen disposiciones también contrarias al Ordenamiento Fundamental, según lo dilucidado en la presente Sentencia, que igualmente, por unidad normativa con lo hallado inexequible, serán declaradas inconstitucionales: la palabra "respectivas", integrante del inciso primero del artículo 10, y del artículo 25; la palabra "respectiva", que está incorporada en tres ocasiones a los incisos segundo y tercero del mismo artículo 10 y al artículo 11; las expresiones "autoridad nacional, departamental o del Distrito Capital que lleve el Registro Público, dentro de los parámetros establecidos por la" y "sin perjuicio de las certificaciones que puedan expedir las autoridades mencionadas", del artículo 29; el parágrafo del artículo 41; el numeral 4 del artículo 43; la frase "o los reglamentos", del numeral 12 del artículo 61; y las palabras "y las Comisiones Seccionales del Servicio Civil", consagradas en el artículo 83.

La Corte encuentra, además, que las normas inexequibles están relacionadas, de manera inseparable, con disposiciones de la Ley 27 de 1992, la cual, al tenor del artículo 83 de la Ley 443 de 1998 –declarado exequible por esta Corte en ese aspecto mediante Sentencia C-302 del 5 de mayo de 1999 (M.P.: Dr. Carlos Gaviria Díaz)– continuará vigente "mientras se expiden los decretos leyes que desarrollen las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República por el artículo 66 de la presente Ley y se expiden los decretos reglamentarios de esta Ley y de aquellos decretos leyes".

De modo que, pese a la derogación expresa de la Ley 27 de 1992, dispuesta por el artículo 87 de la Ley 443 de 1998, sus disposiciones siguen vigentes al momento de proferir esta Sentencia y, por tanto, deben ser integradas en unidad normativa con las que se declaran inexequibles del nuevo estatuto (art. 6 del Decreto 2067 de 1991).

Serán declarados inexequibles los siguientes artículos de la Ley 27 de 1992: 12; 13; los literales g) e i) del artículo 14; las expresiones "y el de las comisiones seccionales", del literal h) del artículo 14; la frase "y de sus comisiones seccionales", del parágrafo del artículo 14; 15; 16; el encabezado del artículo 17, que dice "Del apoyo a las comisiones del servicio civil"; las palabras "Tanto", "como las comisiones seccionales." y "del Departamento Administrativo del Servicio Civil", pertenecientes al artículo 17; el último inciso del artículo 17, a cuyo tenor:

"Cada Comisión Seccional del Servicio Civil contará con un empleo de Asesor, que dependerá de la planta de personal del Departamento Administrativo del Servicio Civil. El personal adicional y los demás medios de apoyo que se requieran para el cumplimiento de las funciones

que les corresponde a las Seccionales será suministrado por los respectivos Departamentos, previa la celebración de convenios con el Departamento Administrativo del Servicio Civil. Estos empleados actuarán bajo la subordinación y dependencia del funcionario de este Departamento, quien para todos los efectos actuará como superior inmediato".

También son inexequibles las expresiones "y los integrantes de las comisiones seccionales del Servicio Civil", del primer inciso del artículo 21; y las palabras "y seccionales del Servicio Civil", del segundo inciso del artículo 21 de la misma Ley.

Declaradas las inexequibilidades que se acaban de enunciar, la Corte Constitucional debe advertir que, según el mandato del artículo 130 de la Constitución Política, el Congreso de la República está obligado a expedir con la mayor prontitud, para el efectivo y adecuado desarrollo de la carrera en los términos que la Carta dispone, la ley que estructure, con arreglo a esta Sentencia, la Comisión Nacional del Servicio Civil, órgano autónomo e independiente de aquellos que estableció el artículo 113 de la Constitución.

5.9 El artículo 45 demandado establece que la Comisión Nacional del Servicio Civil ejerce la función de convalidar, como medio de ingreso a la carrera, los procesos de selección de personal efectuados por las entidades para la provisión de empleos que con posterioridad a la expedición de la Constitución de 1991 se hayan considerado como de carrera administrativa.

Cabe recordar que la Corte en varias oportunidades ha dicho –y ahora lo reitera– que, en principio, el ingreso a la carrera administrativa no puede ser automático, ajeno a la calificación del mérito.

Ha dicho la Corporación:

"desnaturaliza la carrera que a ella automáticamente ingresen funcionarios libremente nombrados por el director de la entidad, sin haberse sometido a las normas sobre concurso público. En segundo término, no se coligen razones de peso para conceder al nominador tan amplia facultad que se torna en 'potestad infundada" (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-317 del 19 de julio de 1995. M.P.: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz).

"el mecanismo de incorporación automática afecta valores de rango constitucional, derivados de la consagración de la carrera administrativa y la igualdad de oportunidades de acceso a la función pública (...). Por consiguiente, el examen constitucional de la admisibilidad de ese mecanismo debe ser estricto, por lo cual la Corte concluye que una incorporación automática a una carrera administrativa sólo es legítima si se trata de un mecanismo necesario para que el Estado pueda alcanzar objetivos estatales imperiosos.

15- La finalidad perseguida por la norma legal bajo revisión cumple ese requisito pues, como ya se señaló, la obligación estatal de prestar el servicio de educación básica es impostergable. (...)

16- Sin embargo, esa vinculación automática no puede ser pura y simple, por cuanto de esa manera se afectaría en forma innecesaria y desproporcional la igualdad de oportunidades y los principios propios de la carrera administrativa (...). Por consiguiente, es necesario concluir que el mecanismo previsto por el parágrafo sólo es constitucional si se le considera como absolutamente excepcional, esto es, como un instrumento extraordinario que sólo se admite por las

dificultades para garantizar la continuidad del servicio de educación básica en las zonas de difícil acceso. En efecto, no se puede olvidar que esta vinculación automática afecta la igualdad de oportunidades que, en una concepción básica de justicia en un Estado social de derecho (C.P. arts 1° y 2°), desempeña un papel determinante" (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-562 del 24 de octubre de 1996. M.P.: Dr. Alejandro Martínez Caballero).

"De esta manera, esas normas facilitan el ingreso y permanencia en la carrera administrativa de cierto grupo de personas que, por estar en cierta condición (desempeñando un cargo de carrera), no requieren someterse a un proceso de selección para evaluar sus méritos y capacidades. Así se desconocen, no sólo el mandato constitucional contenido en el artículo 125 de la Constitución, que exige la convocación a concursos públicos para proveer los cargos de carrera, sino los principios generales que este sistema de selección tiene implícitos, tales como la igualdad y la eficacia en la administración pública (artículos 13 y 209 de la Constitución).

La excepción que establecen las normas acusadas para el ingreso a la carrera administrativa, desnaturaliza el sistema mismo, pues se dejan de lado conceptos como el mérito y capacidades, para darle paso a otros de diversa índole, permitiendo que la discrecionalidad de los nominadores rija este sistema, e impidiendo que todos aquellos que crean tener las condiciones para desempeñar un empleo de esta naturaleza a nivel nacional o territorial, tengan la oportunidad de acceder a ellos, simplemente porque no hay un mecanismo que permita la evaluación de sus méritos y capacidades" (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-030 del 30 de enero de 1997. M.P.: Dr. Jorge Arango Mejía).

Por otra parte, es claro que una convalidación masiva de procesos de selección de personal ya efectuados, sin la certidumbre de que los requisitos, condiciones y formalidades constitucionales y legales se hubiesen cumplido, desconoce abiertamente el artículo 125 de la Carta Política, que, utilizando un lenguaje imperativo, condiciona el ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en los mismos al "previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes" (subraya la Corte).

Será declarado inexequible el numeral 9 del artículo 45, objeto de demanda.

5.10 Aunque no fueron demandados otros apartes del artículo 45 de la Ley 443 de 1998, la Corte integrará la unidad normativa respecto de algunas de sus disposiciones, que guardan relación necesaria con normas que por esta Sentencia serán retiradas del ordenamiento jurídico.

Tal ocurre, dentro de la filosofía que inspira el Fallo, con parte del numeral 3, a cuyo tenor corresponde a la Comisión Nacional del Servicio Civil "contribuir a la formulación de la política, los planes y los programas del Gobierno, por conducto del Departamento Administrativo de la Función Pública, en materia de carrera administrativa".

Como puede observarse, tal disposición parte del supuesto de que la fijación de la política, planes y programas en materia de carrera administrativa corresponde al Gobierno, y no al legislador, como se desprende con claridad del artículo 125 de la Constitución. Y, por otra parte, condiciona y restringe la función, estipulando que tan sólo se puede ejercer "por conducto del Departamento Administrativo de la Función Pública", a la vez que presume que el papel de la Comisión Nacional del Servicio Civil es apenas accesorio, de colaboración, de apoyo o de aporte a la gestión del Ejecutivo, en contra del alcance que, como antes se ha dicho, confiere el artículo 130 de la Constitución al mencionado órgano, autónomo e independiente.

De allí que la Corte haya de declarar inexequibles, en dicha norma, las palabras "del Gobierno, por conducto del Departamento Administrativo de la Función Pública".

El numeral 7 es inexequible, en la parte que confía a la Comisión Nacional del Servicio Civil la función de dictar el reglamento de las comisiones del Servicio Civil departamentales y distrital de Santa Fe de Bogotá, que como tales deben desaparecer, de conformidad con la presente Sentencia.

Las palabras "en entidades del orden nacional", pertenecientes al numeral 10.1 del indicado artículo y alusivas al conocimiento por parte de la Comisión Nacional del Servicio Civil sobre las irregularidades que se presenten en procesos de selección, vulneran la Carta, ya que limitan la actividad de dicho órgano a los trámites de carrera que se adelantan por entidades nacionales, cuando también los que se efectúen en entidades territoriales, según lo aquí expuesto, caen dentro de su órbita de competencia.

Dada la estructura original de las leyes objeto de la presente Sentencia, aparecen en ellas varias alusiones que cobijan, en un solo haz normativo, tanto a la Comisión Nacional del Servicio Civil, ajustada a la Constitución, como a las comisiones departamentales y distritales, que esta Corte encuentra inexequibles.

Como los contextos de dichas alusiones tocan con importantes reglas sobre la actividad, competencias y responsabilidades de la Comisión Nacional del Servicio Civil, y no sólo de las comisiones departamentales y distritales, la Corte no las estima inconstitucionales, si se las mira bajo la perspectiva de la regulación legal concerniente al organismo autónomo de nivel nacional del que se trata. Pero, toda vez que el ya mencionado carácter plural de las "comisiones" riñe, según lo expuesto, con el artículo 130 de la Constitución Política, habrá de advertir en la parte resolutiva que, en todas las oportunidades en que las nombradas leyes se refieran a "las Comisiones del Servicio Civil", sin calificativo que las distinga, las pertinentes menciones deberán entenderse hechas exclusivamente a la Comisión Nacional del Servicio Civil contemplada en el precepto superior.

DECISION

Con fundamento en las precedentes motivaciones, la Corte Constitucional de la República de Colombia, en Sala Plena, oído el concepto del Ministerio Público 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.- **ESTESE A LO RESUELTO** en la Sentencia C-368 del 26 de mayo de 1999, en cuanto a la expresión "Inspector de Tránsito o el que haga sus veces", del numeral 2, literal a), del artículo 5 de la Ley 443 de 1998.

Segundo.- En relación con los artículos acusados y con las disposiciones que se integran como unidad normativa, pertenecientes a la Ley 443 de 1998, **SE DECLARA:**

-Es **INEXEQUIBLE** la expresión "respectivas", del inciso primero del artículo 10.

-Es **INEXEQUIBLE** la palabra "respectiva", integrante de los incisos segundo y tercero del artículo 10.

-Es **INEXEQUIBLE** la expresión "respectiva", del artículo 11.

-Es **INEXEQUIBLE** el artículo 14.

-Es **EXEQUIBLE**, sólo en los términos de esta Sentencia, el inciso 4 del artículo 21, que dice:

"La entrevista en el proceso de selección para cargos de carrera podrá tener un valor máximo del quince por ciento 15 % dentro de la calificación definitiva y el jurado calificador será plural".

-Es **INEXEQUIBLE**, en el artículo 24, la parte que dice:

"El Gobierno Nacional reglamentará la materia, teniendo en cuenta la posibilidad de organizar cuadros profesionales y grupos ocupacionales".

-Son **INEXEQUIBLES** las expresiones "que realicen las entidades", del último inciso del artículo 24.

-Es **INEXEQUIBLE** la palabra "respectivas", del artículo 25.

-Son **INEXEQUIBLES**, en el artículo 26, los apartes que dicen: "Cada Departamento y el Distrito Capital llevarán en su jurisdicción el registro de la carrera, el cual se entenderá integrado al Registro Nacional" y "su vigilancia inmediata corresponderá a la Comisión Departamental respectiva, o a la del Distrito Capital de Santafé de Bogotá, en los términos en que lo establezca la Comisión Nacional".

-Es **INEXEQUIBLE**, en el inciso primero del artículo 27, su parte final, que dice:

"Cada Comisión del Servicio Civil dispondrá lo necesario para que las autoridades departamentales y del Distrito Capital de Santafé de Bogotá conformen el Registro Público de su jurisdicción, de acuerdo con la reglamentación que para el efecto expida la Comisión Nacional del Servicio Civil".

-Son **INEXEQUIBLES**, en el segundo inciso del artículo 27, las frases "a través del Departamento Administrativo de la Función Pública" y "del personal de las entidades del orden nacional".

-Son **INEXEQUIBLES**, en el artículo 29, las expresiones "autoridad nacional, departamental o del Distrito Capital que lleve el Registro Público dentro de los parámetros establecidos por la" y "sin perjuicio de las certificaciones que puedan expedir las autoridades mencionadas".

-Son **INEXEQUIBLES**, en el literal k) del artículo 37, las palabras "y los reglamentos".

-Es **EXEQUIBLE**, en el artículo 38, la parte que dice:

"De igual manera, se producirá el retiro de la carrera y la pérdida de los derechos de la misma, cuando el empleado tome posesión de un cargo de carrera, de libre nombramiento y remoción o de período, sin haber cumplido con las formalidades legales".

La exequibilidad se declara bajo condición de que el retiro de la carrera y la pérdida de los derechos de la misma en el evento que contempla la norma solamente tendrá lugar sobre la base de la probada mala fe del empleado.

-Es **INEXEQUIBLE** el parágrafo del artículo 41, que dice:

"Parágrafo. En el orden territorial, los estudios de justificación de reformas a las plantas de personal serán remitidas para su conocimiento a las Comisiones Departamentales del Servicio Civil y a las Comisiones Seccionales de Contralorías, según el caso".

-Es **INEXEQUIBLE** el numeral 4 del artículo 43.

-Es **INEXEQUIBLE** el artículo 44, en su totalidad.

-Son **EXEQUIBLES** los vocablos "y Contralorías Territoriales", del artículo 45, en el entendido de que será el legislador el que expedirá el régimen especial que en materia de carrera les es aplicable, dentro de los criterios que este Fallo indica.

-Es **INEXEQUIBLE** el numeral 3 del artículo 45, en la parte que dice: "del Gobierno, por conducto del Departamento Administrativo de la Función Pública".

-Es **INEXEQUIBLE**, en el numeral 7 del artículo 45, la frase que dice: "y el de las Comisiones del Servicio Civil Departamentales y Distrital de Santafé de Bogotá".

-Es **INEXEQUIBLE** el numeral 9 del artículo 45.

-Es **INEXEQUIBLE**, en el numeral 10.1 del artículo 45, la frase "en entidades del orden nacional".

-Es **INEXEQUIBLE**, en el numeral 10.2 del artículo 45, la frase "referidos a empleados del orden nacional".

-Es **INEXEQUIBLE**, en el numeral 10.3 del artículo 45, la frase "en entidades del orden nacional".

-Son **INEXEQUIBLES**, en el numeral 10.4 del artículo 45, las expresiones "del orden nacional".

-Es **INEXEQUIBLE** el numeral 11.1 del artículo 45.

-Es **INEXEQUIBLE**, en el numeral 11.2 del artículo 45, la frase "de las entidades del orden nacional".

-Es **INEXEQUIBLE** el artículo 46

-Es **INEXEQUIBLE** el artículo 47.

-Es **INEXEQUIBLE** el artículo 48.

-Es **INEXEQUIBLE** el artículo 49.

-Es **INEXEQUIBLE** el artículo 50.

-Es **INEXEQUIBLE** el artículo 51.

-Es **INEXEQUIBLE** el artículo 52.

-Son **INEXEQUIBLES**, en el artículo 61, numeral 12, las palabras "o los reglamentos".

-Son **INEXEQUIBLES**, en el numeral 2.1 del artículo 66, los vocablos "Departamental, del Distrito Capital".

-Es **INEXEQUIBLE** el artículo 73.

-Es **INEXEQUIBLE** el artículo 74.

-Es **INEXEQUIBLE** el artículo 75.

-Es **INEXEQUIBLE** el artículo 76.

-Es **INEXEQUIBLE** el artículo 77.

-Es **INEXEQUIBLE** el artículo 79.

-Es **INEXEQUIBLE**, en el tercer inciso del artículo 83, la frase "y las Comisiones Seccionales del Servicio Civil".

Será la Comisión Nacional del Servicio Civil, cuando el legislador la estructure, la encargada de continuar, directamente o a través de sus delegados, las actuaciones a que se refiere esta norma.

Tercero.- Por unidad de materia, se declaran **INEXEQUIBLES** las siguientes normas de la Ley 27 de 1992:

-El artículo 12.

-El artículo 13.

-Los literales g) e i) y las expresiones "y el de las comisiones seccionales", del literal h), así como las palabras "y de sus Comisiones Seccionales", del parágrafo, del artículo 14.

-El artículo 15.

-El artículo 16.

-El encabezamiento del artículo 17, que dice: "Del apoyo a las Comisiones del Servicio Civil".

-Las expresiones "Tanto", "como las Comisiones Seccionales" y "del Departamento Administrativo del Servicio Civil", que hacen parte del artículo 17.

-El inciso final del artículo 17, que dice:

"Cada Comisión Seccional del Servicio Civil contará con un empleo de Asesor, que dependerá de la planta de personal del Departamento Administrativo del Servicio Civil. El personal

adicional y los demás medios de apoyo que se requieran para el cumplimiento de las funciones que les corresponde a las Seccionales será suministrado por los respectivos Departamentos, previa la celebración de convenios con el Departamento Administrativo del Servicio Civil. Estos empleados actuarán bajo la subordinación y dependencia del funcionario de este Departamento, quien para todos los efectos actuará como superior inmediato".

-Las frases "y los integrantes de las Comisiones Seccionales del Servicio Civil", del inciso primero, y las palabras "y Seccionales del Servicio Civil", del inciso segundo, del artículo 21.

Cuarto.- Las referencias que en los distintos artículos de las leyes 27 de 1992 y 443 de 1998 se hacen a "las Comisiones del Servicio Civil" deben entenderse hechas exclusivamente a la Comisión Nacional del Servicio Civil, prevista en el artículo 130 de la Constitución Política.

Quinto.- El Congreso Nacional, en desarrollo de los artículos 113 y 130 de la Constitución Política, señalará la estructura de la Comisión Nacional del Servicio Civil, como órgano autónomo e independiente, responsable de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos, excepción hecha de las que tengan el carácter especial.

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

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL, Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA, Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO, Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ, Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, Magistrado

FABIO MORON DIAZ, Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ, Magistrada

VLADIMIRO NARANJO MESA, Magistrado

PABLO ENRIQUE LEAL RUIZ, Secretario General

SENTENCIA C-373
mayo 26 de 1999

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL

Referencia: Expediente D-2315

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 103 (parcial) de la ley 446 de 1998 "por la cual se adoptan como legislación permanente algunas normas del Código de Procedimiento Civil, se derogan otras de la Ley 23 de 1991 y del Decreto 2279 de 1989, se modifican y expiden normas del Código Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia".

Demandante: Fernando Martínez Rojas.

Magistrado Ponente: Dr. ALFREDO BELTRAN SIERRA

Sentencia aprobada en Santafé de Bogotá, Distrito Capital, según consta en acta número veintisiete (27), a los veintiséis (26) días del mes de mayo de mil novecientos noventa y nueve (1999).

I.ANTECEDENTES

Con fundamento en los artículos 40, numeral 6 y 241, numeral 4, de la Constitución Política, el ciudadano Fernando Martínez Rojas, demandó la inconstitucionalidad del artículo 103 (parcial) de la Ley 446 de 1998.

Por auto del veinticinco (25) de febrero de mil novecientos noventa y nueve (1999), el magistrado sustanciador admitió la demanda de la referencia y ordenó fijar en lista la norma parcialmente acusada. Así mismo, dispuso dar traslado al señor Procurador General de la Nación, para que rindiera su concepto, y se comunicó la iniciación del asunto al señor Presidente de la República, al señor Presidente del Congreso y al señor Ministro de Justicia y del Derecho, con el objeto de que, si lo estimaban oportuno, conceptuaran sobre la constitucionalidad de la norma demandada parcialmente.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales, 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, con la advertencia que se subraya la parte acusada.

"LEY 446 DE 1998

"por la cual se adoptan como legislación permanente algunas normas del Decreto 2651 de 1991, se modifican algunas del Código de Procedimiento Civil, se derogan otras de la Ley 23 de 1991 y del Decreto 2279 de 1989, se modifican y expiden normas del Código Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia"

"Artículo 103. Sanciones por inasistencia: La inasistencia injustificada a la audiencia de conciliación judicial prevista en esta ley o a la contemplada en el artículo 101 del Código Civil, tendrá además de las consecuencias indicadas en el citado artículo, las siguientes consecuencias en el proceso:

"1. Si se trata del demandante, se producirán los efectos señalados en el artículo 346 del Código de Procedimiento Civil, los cuales decretará el juez de oficio o a petición de parte.

"2. Si se trata de excepciones en el proceso ejecutivo, el juez declarará desiertas todas las excepciones de mérito propuestas por él.

"3. Si se trata del ejecutante, se tendrán por ciertos los fundamentos de hecho susceptibles de confesión en que se funden las excepciones de mérito.

"4. Si se trata del demandado, se tendrán por ciertos los hechos susceptibles de confesión contenidos en la demanda, y además el juez declarará desiertas las excepciones de prescripción, compensación y nulidad relativa, si las hubiere propuesto.

"5. Si se trata de alguno de los litisconsortes necesarios, se le impondrá multa, hasta por 10 salarios mínimos legales mensuales, en favor del Consejo Superior de la Judicatura.

"En el auto que señale la fecha para la audiencia, se prevendrá a las partes sobre las consecuencias que acarrea su inasistencia.

"Parágrafo. Son causales de justificación de la inasistencia:

"1. Las previstas en los artículo 101 y 168 del Código de Procedimiento Civil.

"2. La fuerza mayor y el caso fortuito que deberán acreditarse al menos sumariamente dentro de los cinco (5) días siguientes.

"En el auto que resuelve sobre la solicitud de justificación o que imponga una sanción, es apelable en el efecto diferido.

B. La demanda

El actor estima que los numerales acusados del artículo 103 de la Ley 446 de 1998, desconocen los artículos 1, 2, 4, 13, 25, 29, 31, 228 y 229 de la Constitución. Los cargos de la demanda pueden sintetizarse, así:

1. En un Estado social de derecho, fundado en un orden justo, en el que la Constitución es normas de normas, y la garantía de los derechos de los asociados se estructura en la existencia de normas de carácter sustancial y de procedimiento, no puede concebirse la aplicación de disposiciones que, bajo el supuesto de solucionar un problema de ineficiencia en el aparato judicial -congestión-, desconozcan el derecho que tienen los administrados de acceder a la administración de justicia, para que sean los jueces, a través de sus sentencias, quienes definan el conflicto que ha dado origen al litigio correspondiente, y no la inasistencia de una de las partes a una diligencia.

2. En los numerales acusados, so pretexto de dar aplicación a unas sanciones por la inasistencia injustificada a una simple etapa procesal de trámite como lo es la audiencia de conciliación, se desconocen derechos sustanciales o adquiridos, tales como los derivados de la prescripción, de la transacción, del pago, etc, dado que cualquier hecho o excepción que se alegue para hacerlos efectivos no se tendrá en cuenta, por el mero hecho de que una de las partes no compareció a la mencionada audiencia. Hecho que, en si mismo, hace que las partes dentro de un mismo proceso sean tratadas en forma desigual, puesto que la que dejó de asistir no tendrá derecho a una defensa real y sus derechos sustanciales le serán denegados.

3. Se desconoce abiertamente el debido proceso que, en el caso del precepto parcialmente acusado, se materializa en la inaplicación de diversas normas de los códigos civil, comercial y de procedimiento civil, que consagran y determinan la forma de hacer efectivos los derechos sustanciales.

4. Las sanciones que consagra la norma parcialmente acusada son excesivas, en relación con otras sanciones que se pueden imponer por conductas que sí afectan la buena marcha de la administración de justicia, tales como el obstaculizar o impedir la práctica de una inspección (artículo 246 del Código de Procedimiento) cuya sanción consiste en apreciar esa conducta como un indicio grave, o la no exhibición de los libros de contabilidad (artículo 67 del Código de Comercio) que se sanciona con tener como probados los hechos que se querían demostrar con su presentación.

C. Intervenciones

En el término constitucional establecido para intervenir en la defensa o impugnación de la norma parcialmente acusada, presentó escrito la ciudadana Blanca Esperanza Niño Izquierdo, designada por el Ministerio de Justicia y del Derecho, defendiendo la constitucionalidad de la norma parcialmente acusada.

Según esta interviniente, el demandante desconoce la naturaleza de la conciliación como mecanismo no sólo de descongestión sino de solución rápida, eficaz y económica de conflictos, que le permite a las partes acordar sus diferencias con los mismos efectos de una sentencia judicial, razón por la que no puede ser catalogada como una simple etapa procesal, pues su eficacia está fundada en la concertación y arreglo directo del conflicto. Hecho que justifica la decisión del legislador de establecer sanciones como las señaladas en los numerales acusados para la parte que, sin razón, deje de asistir a ella, pues sólo así se garantiza la eficacia de este mecanismo y se impide que la inasistencia de las partes, lo conviertan en una etapa inoperante.

D. Concepto del Procurador General de la Nación

Por medio del concepto número 1787 del 16 de abril de 1998, el Procurador General de la Nación, doctor Jaime Bernal Cuéllar, solicita a la Corte Constitucional declarar la exequibiliad de los numerales acusados del artículo 103 de la Ley 446 de 1998.

En su concepto, el Ministerio Público, después de hacer un breve análisis sobre la naturaleza e importancia de la conciliación como mecanismo alternativo de solución de conflictos, se refiere específicamente a la conciliación judicial que, entre otras normas, consagra la Ley 446 de 1998, mecanismo que ya existía en el Código de Procedimiento Civil, artículo 101, para señalar que las sanciones que contempla la norma acusada, en la medida que permiten "racionalizar los procedimientos judiciales y procurar su eficacia, modernización y rapidez para garantizar la cumplida administración de justicia", como la garantía del interés general, no desconocen norma alguna de la Constitución.

Para fundamentar este aserto, se apoya en la doctrina constitucional contenida en la Sentencia C-592 de 1992, en la que se analizó la constitucionalidad de las sanciones que, por inasistencia a la audiencia de conciliación, consagraba el Decreto 2651 de 1991.

Pone de presente, igualmente, que las sanciones que se consagran en la norma acusada, sólo se justifican en la medida en que las partes dejan de asistir a la audiencia de conciliación sin razón válida, pues en desarrollo y garantía del debido proceso, la parte que no compareció, puede demostrar los motivos de su inasistencia, a efectos de no ser sancionada, caso en el que corresponderá al juez hacer la evaluación correspondiente, decisión que, en todo caso, es susceptible de ser apelada.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Primera. Competencia

La Corte es competente para conocer de la demanda de la referencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4° de la Constitución, pues se acusa parcialmente un artículo contenido en una ley de la República.

Segunda. Cosa Juzgada constitucional

2.1. La demanda de la referencia fue admitida el veinticinco (25) de febrero de 1999, fecha para la que se encontraba en estudio de la Sala Plena, un proyecto de fallo dentro del expediente D-2200, en el que se analizaba la constitucionalidad del artículo 103 de la Ley 446 de 1998. El mencionado proyecto se aprobó por la Sala Plena de esta Corporación, en sentencia C-196 del siete (7) de abril de 1999, que, con ponencia del doctor Vladimiro Naranjo Mesa, declaró la exequibilidad, sin ningún condicionamiento, del texto completo del artículo 103 de la ley en mención.

2.2. En el referido fallo, se analizaron diversos aspectos, que son, precisamente, los que dieron origen a la demanda de la referencia. El primero, hace relación a la constitucionalidad de las normas que, en forma temporal o intemporal, establecen sanciones a las partes por su inasistencia a la etapa procesal denominada audiencia de conciliación. El segundo, a la constitucionalidad de cada una de las sanciones que el legislador ha diseñado para castigar la

no comparecencia, sin justa causa, de las partes a la mencionada audiencia. En este último caso, se dio aplicación a la doctrina constitucional contenida en la Sentencia C-592 de 1992, en la que se analizó y declaró la constitucionalidad de las sanciones que, por inasistencia a la audiencia de conciliación, consagraba el Decreto 2591 de 1991.

2.3. Así las cosas, por existir en relación con la norma parcialmente acusada, sentencia que ha hecho tránsito a cosa juzgada constitucional, en los términos del artículo 243 de la Constitución, se ordenará estarse a lo resulto en la Sentencia C-196 de 1999.

III. DECISION

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

RESUELVE:

Estése a lo resuelto en la sentencia C-196 del siete (7) de abril de 1999, que declaró **EXEQUIBLE** el artículo 103 de la Ley 446 de 1999.

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

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL, Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA, Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ, Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO, Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ, Magistrada (E)

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, Magistrado

FABIO MORON DIAZ, Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA, Magistrado

PABLO ENRIQUE LEAL RUIZ, Secretario General (E)

SENTENCIA C-375
mayo 26 de 1999

SENTENCIA INHIBITORIA POR NO FORMULAR CARGOS

Existe inepta demanda, por cuanto no se formula ningún cargo específico contra dicho canon.

Referencia: Expedientes Acumulados D-2257 y D-2263

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 149, 151, numeral 3, 160 y 163 de la Ley 446 de 1998

Actor: Alvaro Enrique Rodríguez Saavedra y Carlos Alexander Mosquera Mosquera

Magistrado Ponente: Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Sentencia aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., a los veintiséis (26) días del mes de mayo mil novecientos noventa y nueve (1999).

I. ANTECEDENTES

Los ciudadanos Alvaro Enrique Rodríguez Saavedra y Carlos Alexánder Mosquera Mosquera, haciendo uso del derecho consagrado en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política, han presentado ante la Corte demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 149, 151 numeral 3, 160 y 163 de la Ley 446 de 1998.

Cumplidos como están los trámites y requisitos exigidos en el Decreto 2067 de 1991, se entra a resolver.

II. TEXTO

A continuación se transcribe, subrayando lo demandado, el texto de las disposiciones objeto de proceso:

"LEY 446 de 1998

(julio 7)

por la cual se adoptan como legislación permanente algunas normas del Decreto 2651 de 1991, se modifican algunas del Código de Procedimiento Civil, se derogan otras de la

Ley 23 de 1991 y del Decreto 2279 de 1989, se modifican y expiden normas del Código Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia,

El Congreso de Colombia

DECRETA:

(...)

Artículo 149. Servicio legal popular. El servicio legal popular es un servicio social de carácter obligatorio para optar al título profesional de abogado, en los términos y durante el tiempo señalado en la presente ley.

Este servicio deberá cumplirse de manera concurrente con la terminación y aprobación de las materias del pénsum académico, la presentación y aprobación de los exámenes preparatorios y la elaboración y sustentación de la monografía de acuerdo con la ley. Los requisitos legales en ningún caso serán susceptibles de omisión, homologación, ni sustitución.

(...)

Artículo 151. De las actividades dentro de las cuales puede ejercerse el servicio legal popular. Para cumplir el requisito de servicio legal popular, el egresado deberá desarrollar alguna de las siguientes actividades, trabajando tiempo completo y con dedicación exclusiva:

(...)

3. Haber prestado su servicio, como abogado, durante un año, atendiendo en forma permanente un mínimo de quince (15) procesos, defendiendo gratuitamente los intereses de personas de escasos recursos, en los asuntos contemplados en el artículo 31 del Decreto 196 de 1971, por cuenta de la Defensoría del Pueblo, quien emitirá la certificación de que trata el artículo 155 de esta ley.

El año de ejercicio profesional a que se refiere el inciso anterior tendrá que ser continuo y no podrá sumarse a los cargos enumerados anteriormente. Igualmente deberá ser prestado una vez concluidas y aprobadas las materias correspondientes al pénsum que cada universidad exija para el otorgamiento del título profesional de abogado.

(...)

Artículo 160. Régimen transitorio. Las disposiciones del presente título se aplicarán a quienes terminen sus estudios universitarios doce (12) meses después de la entrada en vigencia de la presente ley.

(...)

Artículo 163. Vigencia. Esta ley rige desde su publicación. Salvo disposición en contrario, los recursos interpuestos, los términos que hubieren comenzado a correr y las notificaciones que se estén surtiendo se regirán por las normas vigentes cuando se interpuso el recurso, el término, se promovió el incidente, o comenzó a surtirse la notificación. Los

procesos en curso que se encuentren en período probatorio se someterán de inmediato a las normas que en materia de pruebas contiene la presente ley en cuanto a su práctica el juez o magistrado concederá a las partes un término de tres (3) días para que reformulen la petición de pruebas no practicadas de acuerdo a la presente ley".

III. LAS DEMANDAS

Considera el ciudadano Carlos Alexánder Mosquera Mosquera (Expediente D-2263) que las disposiciones acusadas vulneran el preámbulo y los artículos 13, 25, 29 y 53 de la Constitución Política.

Manifiesta que estas normas establecen un régimen abiertamente discriminatorio y desigual, frente al tratamiento que otros estatutos normativos otorgan a los estudiantes de Derecho ante situaciones idénticas.

A juicio del demandante, la reglamentación jurídica que los cobija cuando están finalizando su carrera, debe ser la contemplada por el Decreto 1221 de 1990 y que lo dispuesto por la Ley 446 de 1998 en esta materia no les debe ser aplicado por resultarles desfavorable y gravoso.

En su criterio, se vulnera el artículo 29 de la Carta, que consagra la irretroactividad de la ley, toda vez que se deja de aplicar una norma favorable para los estudiantes.

El ciudadano Alvaro Enrique Rodríguez Saavedra (expediente D-2257) considera, por su parte, que las disposiciones demandadas únicamente deben aplicarse a los estudiantes que a la fecha de la expedición de la Ley 446 de 1998 ingresan hasta ahora a iniciar su programa académico.

Manifiesta el actor que la violación del Preámbulo de la Carta Política resulta de la vulneración de principios rectores del texto constitucional. Sin embargo esta Corte advierte que no presenta cargo en concreto.

Estima que las disposiciones demandadas, violan el artículo 25 de la Carta que consagra el derecho fundamental al trabajo, toda vez que –en criterio del impugnante– la consagración del servicio legal popular se constituye en una sanción para el estudiante de último año de Derecho que aspira a culminar lo más pronto su carrera y poder desempeñarse como profesional en el campo laboral.

Finalmente, a pesar de que en concepto del demandante Mosquera Mosquera, las disposiciones atacadas vulneran el artículo 53 de la Constitución, según el cual corresponde al Congreso expedir el estatuto del trabajo, tampoco observa este Despacho fundamentación jurídica en concreto.

IV. INTERVENCIONES

Intervinieron en este proceso los ciudadanos Humberto Antonio Sierra Porto, asesor externo de la subdirección jurídica del Instituto Colombiano de Fomento a la Educación Superior ICFES, Gustavo Cuello Iriarte, Presidente del Consejo Superior de la Judicatura, Blanca Esperanza Niño Izquierdo, apoderada del Ministerio de Justicia y del Derecho y Directora General

de Políticas Jurídicas y Desarrollo Legislativo de esa cartera, y Fabio Alberto Gómez Santos, quien actúa en nombre y representación del Ministerio de Educación Nacional.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación ha remitido escrito mediante el cual solicita a la Corte declarar constitucionales los artículos 151 -numeral 3- y 160, a la vez que le sugiere inhibirse para conocer de fondo acerca de la constitucionalidad de los artículos 149 y 163 de la Ley 446 de 1998, por ineptitud sustancial de la demanda.

Afirma que en el expediente D-2263, el actor tacha como inconstitucionales los artículos 149 y 163, sin formular cargos concretos de inconstitucionalidad contra su contenido normativo. Por tal razón, observa que no se cumplen a cabalidad los requisitos señalados en el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991.

Observa el Procurador que, respecto a la demanda presentada contra el artículo 149 en mención, el actor no discute la constitucionalidad del servicio legal popular sino el hecho de que este requisito se exija a quienes actualmente han iniciado sus estudios de Derecho y terminen materias en un plazo superior a un año. Por tal razón, la acusación recae en el artículo 160, disposición que regula la aplicación del servicio legal popular.

Considera que igual situación acontece con el artículo 163 demandado, en el cual se establecen los efectos procesales de la Ley 446 y que tampoco es fundado tal ataque, ya que el cargo recae de nuevo sobre el artículo 160 *Ibídem.*

Para el Jefe del Ministerio Publico, no es preciso analizar el cargo relativo a la vulneración del Preámbulo, por cuanto no se establece al respecto una relación fundamental con el objeto principal de la demanda.

En cuanto al argumento de los accionantes según el cual las disposiciones acusadas violan el artículo 13 de la Carta, manifiesta el Procurador que el requisito de la práctica, servicio profesional o judicatura para optar al título de profesional en Derecho, no ha sido establecido por el legislador únicamente para esta carrera sino también para otras.

A juicio del Jefe del Ministerio Público, el principio de solidaridad, pilar del Estado Social de Derecho, es compatible con el establecimiento del servicio social para los profesionales de todas las áreas, el cual se orienta a colaborar con la comunidad en el mejoramiento de su nivel de vida, teniendo en cuenta la imposibilidad de algunos sectores de la población, para contratar los servicios de un profesional en Derecho.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

Esta Corte es competente para decidir en definitiva sobre la constitucionalidad de las normas acusadas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política.

2. Cosa juzgada constitucional. Ineptitud de la demanda por inexistencia de cargos concretos contra la norma acusada

En relación con los artículos 149, 151 –numeral 3– y 160 de la Ley 446 de 1998, la Corte encuentra que ha operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional (artículo 243 de la Carta), pues mediante Sentencia C-247 del 21 de abril de 1999 (M.P.: Dr. Alfredo Beltrán Sierra) esta Corporación declaró exequibles los mencionados preceptos legales. En consecuencia, deberá estarse a lo resuelto en dicho Fallo.

Respecto del artículo 163 de la citada ley, la Corte coincide con el Procurador General de la Nación en el sentido de que existe inepta demanda, por cuanto Carlos Alexánder Mosquera Mosquera (expediente D-2263) no formula ningún cargo específico contra dicho canon. Los argumentos expuestos tienen como fin atacar el artículo 160 de la Ley 446 de 1998, pero el actor no expresa las razones concretas por las que, a su juicio, podría ser inexequible el 163 del mismo estatuto.

Se reiteran los siguientes criterios:

"Cuando el ciudadano pone en movimiento el control constitucional por la vía de la acción, se le impone la carga procesal de señalar las normas constitucionales violadas y también el concepto de su violación. Esto último comporta la obligación de determinar con claridad de qué modo las normas acusadas contradicen o vulneran los preceptos de la Constitución, con el fin de destruir la presunción de constitucionalidad, sin perjuicio que la Corte pueda extender el análisis de constitucionalidad frente a normas no invocadas expresamente en la demanda.

(...)

Adicionalmente, además de las falencias anotadas, la Corte encuentra fallas protuberantes en la formulación de los cargos, consistentes en establecer generalizaciones en lo relativo a la violación de los preceptos constitucionales señalados, sin hacer el cotejo concreto entre la norma que se acusa y la disposición constitucional que se afirma transgredida.

En estas condiciones la Corte, conforme a las consideraciones precedentes, concluye que la demanda con la cual se inició el presente proceso es sustantivamente inepta, por no contener cargos concretos de inconstitucionalidad susceptibles de ser analizados y evaluados por ella mediante el ejercicio del control constitucional." (Corte Constitucional, Sentencia C-236 del 20 de mayo de 1997. M.P.: Dr. Antonio Barrera Carbonell)

"Nótese que la jurisprudencia de esta Corporación exige la existencia de acusaciones susceptibles de ser analizadas y discutidas mediante el trámite propio del control constitucional abstracto, lo cual implica que el demandante debe formular un cargo concreto, de naturaleza constitucional, contra una norma legal. Por consiguiente, el actor no cumple ese requisito si se limita a efectuar una formulación vaga, abstracta y global de los motivos de inconstitucionalidad, sin acusar específicamente la disposición, pues su omisión de concretar la acusación impide que se desarrolle la discusión propia del juicio de constitucionalidad. Tampoco existe una demanda idónea cuando la acusación no es relevante constitucionalmente sino que se fundamenta en razones puramente legales". (Corte Constitucional, Sentencia C-447 del 18 de septiembre de 1997. M.P.: Dr. Alejandro Martínez Caballero).

En este orden de ideas, la Sala se declarará inhibida para proferir fallo de fondo respecto del artículo 163 de la Ley 446 de 1998.

DECISION

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

RESUELVE:

Primero. Respecto de los artículos 149, 151, numeral 3 y 160 de la Ley 446 de 1998, **ESTESE A LO RESUELTO** por esta Corte mediante Sentencia C-247 de 1999.

Segundo. Declárase **INHIBIDA** para resolver de fondo acerca de la constitucionalidad del artículo 163 de la Ley 446 de 1998, por existir inepta demanda.

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

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL, Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA, Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO, Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ, Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, Magistrado

FABIO MORON DIAZ, Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ, Magistrada (E.)

VLADIMIRO NARANJO MESA, Magistrado

PABLO ENRIQUE LEAL RUIZ, Secretario General (E.)

SENTENCIA C-383
mayo 12 de 1999

BANCO DE LA REPUBLICA-Autonomía para establecer valor UPAC

Puede la ley asignarle a la Junta Directiva del Banco la función aludida, pero a éste corresponde, con independencia técnica diseñar y utilizar los instrumentos que para ese efecto de fijar los valores en moneda legal de la UPAC resulten apropiados según su criterio, para lo cual no resulta siempre que ha de atarse esa determinación a la variación de las tasas de interés, máxime si se tiene en cuenta que podrían además influir factores diferentes, tales como la política salarial, o la política fiscal, por ejemplo.

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA

La Constitución establece el "derecho a vivienda digna" como uno de los derechos sociales y económicos de los colombianos, el cual, desde luego, no puede por su propia índole ser de realización inmediata sino progresiva. Por ello, el constituyente ordena al Estado la fijación de "las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho", así como el promover "planes de vivienda de interés social", y "sistemas adecuados de financiación a largo plazo". Es decir, conforme a la Carta Política no puede la adquisición y la conservación de la vivienda de las familias colombianas ser considerada como un asunto ajeno a las preocupaciones del Estado, sino que, al contrario de lo que sucedía bajo la concepción individualista ya superada, las autoridades tienen por ministerio de la Constitución un mandato de carácter específico para atender de manera favorable a la necesidad de adquisición de vivienda, y facilitar su pago a largo plazo en condiciones adecuadas al fin que se persigue, aún con el establecimiento de planes específicos para los sectores menos pudientes de la población, asunto éste último que la propia Carta define como de "interés social".

PRINCIPIO DE EQUIDAD Y CORRECCION MONETARIA

Para la Corte es claro que conforme a la equidad ha de mantenerse el poder adquisitivo de la moneda, razón ésta por la cual pueden ser objeto de actualización en su valor real las obligaciones dinerarias para que el pago de las mismas se realice conforme a la corrección monetaria. La actualización a valor presente de las obligaciones dinerarias contraídas a largo plazo con garantía hipotecaria para la adquisición de vivienda, no vulnera por sí misma la Constitución. Con ello se mantiene el equilibrio entre acreedor y deudor, pues

quien otorga el crédito no verá disminuído su valor, ni el adquirente de la vivienda y deudor hipotecario la cancelará en desmedro del poder adquisitivo de la moneda cuando se contrajo la obligación. Encuentra la Corte que el artículo 16, literal f) de la Ley 31 de 1992, en cuanto establece que corresponde a la Junta Directiva del Banco de la República como autoridad monetaria, crediticia y cambiaria, la atribución de "fijar la metodología para la determinación de los valores en moneda legal de la Unidad de Poder Adquisitivo Constante UPAC, procurando que ésta también refleje los movimientos de la tasa de interés en la economía", implica que la corrección monetaria se realice incluyendo en ella la variación de las tasas de interés en el mercado financiero, lo cual conduce a que se introduzca para el efecto un nuevo factor, el de rendimiento del dinero, es decir los réditos que éste produce, que resulta ajeno a la actualización del valor adquisitivo de la moneda, pues, como se sabe son cosas distintas el dinero y el precio que se paga por su utilización, el cual se determina por las tasas de interés.

UPAC-Determinación del valor no podrá tener en cuenta tasa de interés del mercado/
DEMOCRATIZACION DEL CREDITO

Al incluír como factor de la actualización del valor de la deuda el de la variación de las tasas de interés en la economía, se incurre en un desbordamiento de la obligación inicial, pues así resulta que aquella se aumenta no sólo para conservar el mismo poder adquisitivo, sino con un excedente que, por ello destruye el equilibrio entre lo que se debía inicialmente y lo que se paga efectivamente, que, precisamente por esa razón, aparece como contrario a la equidad y la justicia como fines supremos del Derecho, es decir opuesto a la "vigencia de un orden justo", como lo ordena el artículo 2º de la Constitución. Semejante sistema para la financiación de vivienda, no resulta a juicio de la Corte adecuado para permitir la adquisición y conservación de la misma, como de manera expresa lo ordena el artículo 51 de la Carta en su inciso segundo, pues ello desborda, como es lógico la capacidad de pago de los adquirentes de vivienda sobre todo si se tiene en cuenta que los reajustes periódicos de los ingresos de los trabajadores y de las capas medias de la población no se realizan conforme a la variación de las tasas de interés en la economía, sino bajo otros criterios. Así mismo, la determinación del valor en pesos de las Unidades de Poder Adquisitivo Constante conforme a la variación de las tasas de interés en la economía a que se ha hecho referencia, pugna de manera directa con la "democratización del crédito" que ordena al Estado el artículo 335 de la Constitución como uno de los postulados básicos en la concepción de éste como "Social de Derecho", pues, precisamente a ello se llega, entre otras cosas cuando el crédito no se concentra solamente en quienes abundan en dinero y en bienes, sino extendiéndolo a la mayor parte posible de los habitantes del país, sin que ello signifique nada distinto de procurar efectivas posibilidades de desarrollo personal y familiar en condiciones cada día más igualitarias.

Referencia: Expediente D-2294

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 16 (parcial) de la Ley 31 de 1992. "Por la cual se dictan las normas a las que deberá sujetarse el Banco de la República para el ejercicio de sus funciones, el gobierno para señalar el régimen de cambio internacional, para la expedición de los estatutos del banco y para el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control del mismo, se determinan las entidades a las cuales pasarán los fondos de Fomento que administra el banco y se dictan otras disposiciones".

Demandante: Andrés Quintero Rubiano

Magistrado Ponente: Dr.ALFREDO BELTRAN SIERRA

Sentencia aprobada en Santafé de Bogotá, D.C., según consta en acta número veintiocho (28), a los veintisiete (27) días del mes de mayo de mil novecientos noventa y nueve (1999).

I. ANTECEDENTES

1. El ciudadano Andrés Quintero Rubiano, en ejercicio del derecho que le confiere el artículo 40, numeral 6° de la Constitución Nacional, y en armonía con lo preceptuado por el artículo 241 numeral 4° de la misma, mediante demanda presentada el 18 de diciembre de 1998, solicita a la Corte Constitucional declarar la inexequibilidad parcial del artículo 16 de la Ley 31 de 1992, norma cuyo texto se transcribe a continuación subrayando la parte demandada:

LEY 31 DE 1992

"Por la cual se dictan las normas a las que deberá sujetarse el Banco de la República para el ejercicio de sus funciones, el gobierno para señalar el régimen de cambio internacional, para la expedición de los estatutos del banco y para el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control del mismo, se determinan las entidades a las cuales pasarán los fondos de Fomento que administra el banco y se dictan otras disposiciones".

EL CONGRESO DE COLOMBIA,

DECRETA:

CAPITULO V

"Funciones de la Junta Directiva como autoridad monetaria crediticia y cambiaria.

"Artículo 16- Atribuciones. Al Banco de la República le corresponde estudiar y adoptar las medidas monetarias, crediticias y cambiarias para regular la circulación monetaria y en general la liquidez del mercado financiero y el normal funcionamiento de los pagos internos y externos de la economía, velando por la estabilidad del valor de la moneda. Para tal efecto, la Junta Directiva podrá:

(...)

"f) Fijar la metodología para la determinación de los valores en moneda legal de la Unidad de Poder Adquisitivo Constante UPAC, **procurando que ésta también refleje los movimientos de la tasa de interés en la economía".**

2. La Corte Constitucional mediante auto de 1° de febrero de 1999, admitió la demanda, ordenó su fijación en lista por el término de diez (10) días para asegurar la intervención ciudadana de acuerdo con lo preceptuado por los artículos 242, numeral 1° de la Constitución Nacional y 7° inciso segundo del Decreto 2067 de 1991 y, además, en la misma providencia, se dispuso el envío de la actuación al señor Procurador General de la Nación para que rindiese el concepto correspondiente y se ordenó comunicar la iniciación de este proceso al señor Presidente de la República, al señor Presidente del Congreso de la República y al señor Gerente del Banco de la República.

3. Cumplido el trámite establecido por el Decreto 2067 de 1991, se decide ahora por la Corte Constitucional sobre la exequibilidad de la norma demandada.

II. LA DEMANDA

El demandante, luego de transcribir la norma cuya inexequibilidad solicita declarar, afirma que la atribución que a la Junta Directiva del Banco de la República le asigna el artículo 16 de la Ley 31 de 1992 en su literal f), para "fijar la metodología para la determinación de los valores en moneda legal de la Unidad de Poder Adquisitivo Constante UPAC, **procurando que ésta también refleje los movimientos de la tasa de interés en la economía**", en la expresión acabada de subrayar vulnera los artículos 373 y 51 de la Constitución Política.

El actor, a continuación transcribe apartes de las distintas normas legales que han regulado el funcionamiento del sistema UPAC desde su creación y, expresa que, en su concepto, el tomar como fundamento para el cálculo del valor en pesos de tales unidades la variación de las tasas de interés en la economía, genera sistemas inadecuados de financiación a largo plazo de la vivienda, por lo que de esa manera resulta vulnerado el artículo 51 de la Carta Política.

Agrega que la aplicación de fórmulas que incluyan la tasa de interés DTF trae consigo el cobrar a los deudores de créditos en UPAC un sobre valor, que va en detrimento de los sectores de menores ingresos, y, además, se quebranta también lo dispuesto por el artículo 373 de la Carta Magna que ordena al Banco de la República velar por el mantenimiento del poder adquisitivo de la moneda, lo que permite mayores rendimientos a las Corporaciones de Ahorro y Vivienda, simultáneamente con un encarecimiento desmesurado del crédito otorgado por ellas a los adquirentes de vivienda financiada en unidades de poder adquisitivo constante, situación ésta que ilustra con algunos ejemplos tomados como hipótesis para demostrar su afirmación.

III. INTERVENCIONES DE ALGUNOS CIUDADANOS

Dentro del término legal intervinieron con sendos escritos para coadyuvar la solicitud de declaración de inexequibilidad del artículo 16 literal f) de la Ley 31 de 1992, en la parte demandada, los ciudadanos Fernando Salazar Escobar (folios 40 a 43), Leonardo Villamarín Vargas (folios 44 a 45), Myriam Acosta Reyes y Gabriel Ruiz Santamaría (folio 79), Carlos Humberto Sarria Solano (folios 80 a 83), Lucely Morcillo Herrera (folios 84 a 85), Carmen Rocio Medina Idrobo (folios 86 a 87), Jesús Daniel Tovar Plaza (folios 88 a 91), Jesús María Agredo Y. (folios 94 a 95), Olivar Ordoñez Gómez (folios 96 a 97), Blanca Enith Ordoñez Peña (folios 99 a 199), Reinelda Ledezma Gómez (folios 101 a 102), Rosalba Delgado Daza (folios 103 a 104), María Elena Santacruz (folios 105 a 107), Gerson Augusto Guerrero Otoya (folios 108 a 109), Carlos Alberto Montes Salazar (folios 110 a 111), Hernando Fórez Caro (folios 325 a 333), Luz Stella, Edith Murcia y Otros (folios 1 y siguientes cuaderno No. 3), Serafín Suárez y Otros (folios 1 y siguientes cuaderno No. 4), Myriam Martínez de Torres y Otros (folios 1 y siguientes, cuaderno No. 2.)

Todos los intervinientes mencionados, coinciden en aseverar que el artículo 16 literal f) de la Ley 31 de 1992, en cuanto asigna a la Junta Directiva del Banco de la República la función de fijar la metodología para la determinación del valor en pesos de la Unidad de Poder Adquisitivo Constante UPAC "procurando que ésta también refleje los movimientos de la tasa de interés en

la economía", quebranta los artículos 51 y 373 de la Carta Política, por cuanto de esa manera el sistema de financiación de vivienda a largo plazo no es adecuado al propósito de que los colombianos vean realizado el derecho a una "vivienda digna", por una parte; y, por otra, consideran los coadyuvantes que la determinación del valor de la UPAC en moneda legal atada a "los movimientos de la tasa de interés en la economía", resulta contraria al artículo 373 de la Constitución que impone al Estado, por intermedio del Banco de la República, el deber de velar "por el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda", lo que no se cumple, ni puede cumplirse, dados los altos niveles a que ha llegado la tasa de interés en Colombia en el mercado de dinero, cuando dicha tasa desfigura por completo el valor de la UPAC al colocarlo por encima de aquel que debería corresponder, estrictamente, a la depreciación de la moneda.

IV. INTERVENCION DEL BANCO DE LA REPUBLICA

El Banco de la República, mediante apoderada, en escrito visible a folios 62 a 78 del cuaderno principal, solicita a la Corte declarar exequible el aparte demandado del literal f) del artículo 16 de la Ley 31 de 1992.

Para el efecto, luego de sintetizar los argumentos expuestos por el actor, expresa que la Constitución Política de 1991 en los artículos 371 a 373 elevó al Banco de la República a la categoría de "órgano del Estado de rango constitucional", al cual le asignó, entre otras funciones la de velar por el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda, así como instituyó a su Junta Directiva como autoridad monetaria cambiaria y crediticia. Agrega, que tanto el ejercicio de las funciones de la Junta Directiva como las demás del Banco, por disposición constitucional se encuentran sometidas para su ejercicio a la regulación que para ello dicte el legislador, quien tiene la competencia adicional de dictar las normas con sujeción a las cuales el Gobierno expedirá los estatutos del Banco.

A continuación señala que el Congreso de la República, mediante la Ley 31 de 1992 dictó las normas atinentes a la regulación de las funciones que conforme a la Constitución ha de desempeñar el Banco de la República, y, dentro de ellas, las que corresponden a su Junta Directiva.

En virtud de lo dispuesto por el artículo 16, literal f) de la citada Ley 31 de 1992, asignó el Congreso a la Junta Directiva del Banco de la República la atribución de "fijar la metodología para la determinación de los valores en moneda legal de la Unidad de Poder Adquisitivo Constante UPAC, procurando que esta también refleje los movimientos de la tasa de interés de la economía".

Anota luego la apoderada del Banco de la República que, a la Junta Directiva de éste le corresponde, "con una amplia discrecionalidad" "determinar los valores de la UPAC, como quiera que en ejercicio de dicha función le corresponde fijar, diseñar una metodología, es decir, adoptar un conjunto de métodos para determinar su valor, sin que tenga limitaciones para ello". No obstante, -continúa-, "la propia ley introdujo como criterio general que dicho procedimiento debía procurar reflejar los movimientos de la tasa de interés de la economía".

Esa facultad para determinar los valores de la UPAC por la Junta Directiva del Banco de la República, es, a juicio de la apoderada de éste, "un desarrollo de su condición constitucional de autoridad en materia crediticia", la que ha de ejercerse conforme a la ley y dentro de los

límites señalados por la Carta, asunto este sobre el cual se pronunció la Corte Constitucional en sentencia C-489/94, de la que transcribe algunos apartes.

Siendo ello así, la norma contenida en el literal f) del artículo 16 de la Ley 31 de 1992, "en el sentido de que la metodología de cálculo de la UPAC que fije la Junta debe procurar reflejar los movimientos de la tasa de interés en la economía, constituye un criterio o parámetro general establecido por el legislador expedido con fundamento en el mandato constitucional aludido (se refiere al artículo 372 de la Constitución) y que, como tal, es concondarte con la autonomía de la Junta como autoridad reguladora del crédito para determinar la metodología que considere más apropiada".

En cuanto hace referencia a la presunta violación del artículo 51 de la Constitución Política por el segmento acusado del literal f) del artículo 16 de la Ley 31 de 1992, expresa la apoderada del Banco de la República que "analizando las razones de inconformidad esgrimidas por el actor, estas se dirigen fundamentalmente contra la metodología de la UPAC que se aplica actualmente y que está incorporada en la resolución externa 18 de 1995 de la Junta Directiva, y no contra la norma legal demandada", que atribuyó dicha función a la Junta Directiva del Banco de la República.

Afirma luego que si bien es verdad el artículo 51 de la Constitución establece el derecho a la vivienda digna, al Estado corresponde crear y fijar "las condiciones necesarias para hacer efectivo tal derecho, promoviendo, entre otros, planes de vivienda de interés social y sistemas adecuados de financiación de largo plazo que permitan a las personas acceder a la vivienda", sin que ello signifique que el Estado deba proporcionarla "a cada uno de los habitantes del país que carezcan de la misma".

Asevera que conforme a su etimología "adecuado es lo apropiado o lo acomodado a las condiciones, circunstancias u objeto de alguna cosa", por lo que, consecuencialmente, "un sistema adecuado de financiación de vivienda a largo plazo es aquel que permite, de una parte, la obtención de recursos para financiar la construcción y adquisición de vivienda, y, por otra, permite al deudor la adquisición de su vivienda y la cancelación en el tiempo del valor de su obligación". Esos dos aspectos, entonces, deben ser los propósitos "de un sistema de financiación adecuado que deben ser tenidos en cuenta por las diferentes autoridades competentes para expedir medidas relacionadas con esta materia".

Señala la interviniente que, a partir del año de 1972, en el que fue creado por el Estado colombiano el sistema UPAC, éste "ha logrado canalizar cuantiosos recursos para la construcción y adquisición de vivienda durante el todo el tiempo de su existencia", fundado en el principio de mantener un valor constante para los ahorros y los créditos otorgados por las corporaciones de ahorro y vivienda, y, en general, por los establecimientos de crédito (artículo 134 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero).

Por otra parte, –continúa la apoderada del Banco de la República–, es acorde con la equidad que "quien entrega sus recursos en forma de depósitos de ahorro o quien conceda un préstamo pueda preservar el valor adquisitivo del capital teniendo en cuenta las tasas de interés del mercado y que se reconozca una rentabilidad sobre tales sumas", sin que pueda afirmarse que se vulnere por ello la Constitución Política pues por esta no se encuentran prohibidos los "mecanismos de actualización" del valor de las obligaciones. Además, estos "son concordantes con el principio de libre competencia".

En cuanto a los mecanismos de actualización o de preservación del valor de la UPAC, hace una síntesis de los utilizados en Colombia desde 1972, hasta llegar a las resoluciones externas Nos. 26 de 1994 y 18 de 1995, expedidas por la Junta Directiva del Banco de la República, en las cuales la corrección monetaria se estableció en una cuantía equivalente "al 74% de la DTF", metodología ésta que para el cálculo del valor en pesos de la UPAC, "pretendía evitar que, tal como ocurriera en los años 70, el Sistema de Ahorro y Vivienda provocara drenaje de fondos en contra de sus competidores, o que se rezagara en competitividad en relación con los demás intermediarios financieros", pues, el costo de captación de los recursos "por parte de dichas corporaciones está determinada por la fuerzas de la oferta y de la demanda de recursos del mercado, y por las diferentes alternativas de ahorro entre las cuales se encuentra el UPAC".

De esta suerte, como el sistema de financiación de vivienda por las corporaciones dedicadas a ella se desarrolla con sujeción a la libre competencia, al decir de la interviniente "resulta necesario para regular su funcionamiento tomar en cuenta las tasas de interés del conjunto del sector financiero", por una parte; y, adicionalmente, por otra, ello también resulta indispensable para proteger los intereses legítimos de los ahorradores y para "asegurar la confianza del público" y "evitar poner en peligro la estabilidad financiera de las corporaciones".

Advierte además la apoderada del Banco de la República que, en la actualidad, sea cual sea la entidad financiera que otorgue créditos para la adquisición de vivienda (Bancos, Corporaciones Financieras, Compañías de Financiamiento Comercial, Corporaciones de Ahorro y Vivienda), las tasas de interés efectivo por los créditos, conforme al comportamiento financiero en la semana del 11 al 15 de enero de 1999, en todos los casos es "cercana al 45% anual", por lo que no es cierto como lo afirma el demandante que los deudores de UPAC se encuentren abocados a realizar "pagos injustificados" a las Corporaciones de Ahorro y Vivienda, máxime si se tiene en cuenta que el costo del dinero a elevadas tasas de interés obedece a causas diferentes, por lo que, entonces, la metodología para la fijación del valor en pesos de la UPAC no es la causante del deterioro de "la capacidad de pago de los deudores".

Por lo que hace a la presunta violación del artículo 373 de la Carta Política por el aparte demandado del literal f) del artículo 16 de la Ley 31 de 1992, manifiesta la apoderada del Banco de la República que, si el actor considera equivocada la normación contenida en la resolución externa No. 18 de 1995 de la Junta Directiva del Banco de la República, el debate sobre su legalidad, no corresponde adelantarlo ante la Corte Constitucional sino en "otra instancia jurisdiccional".

Así mismo, encuentra que la norma demandada se limita a establecer "de manera general y abstracta la facultad de la Junta (del Banco de la República) para fijar la metodología de cálculo de la UPAC y las características que debe observar ésta, razón por la cual no puede considerarse que por sí misma la expresión acusada sea contraria a la obligación que la Constitución impone al Estado" de "velar por el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda", por conducto del Banco Central.

Reitera que, en ejercicio de sus funciones, la Junta Directiva del Banco de la República tiene la facultad de evaluar, con libertad, "las circunstancias y fenómenos económicos", para "utilizar y seleccionar los instrumentos que a su juicio estime convenientes con el propósito de lograr su objetivo de velar por el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda", es

decir, para actuar con plena autonomía técnica, como ya lo dijo la Corte Constitucional en Sentencia 050 de 10 de febrero de 1994, que cita parcialmente.

Considera la apoderada del Banco de la República que la Junta Directiva del mismo, "como autoridad monetaria, cambiaria y crediticia, con sujeción a sus atribuciones constitucionales y legales, puede utilizar los instrumentos que estime convenientes a fin de lograr su objetivo" de "velar por la estabilidad de los precios", razón por la cual, a su entender, "tampoco podría señalarse que la determinación particular que adopte" para fijar el valor en pesos de la UPAC en desarrollo de su función procurando que refleje el comportamiento de las tasas de interés en la economía, no es contrario a la Constitución, sino que se trata de un mecanismo útil para que el cálculo del valor de la UPAC opere "tanto para las captaciones como para las colocaciones, por lo cual es evidente que su aplicación no genera un beneficio injustificado para las entidades financieras, como lo sostiene el actor".

V. INTERVENCION DE LA ASOCIACION BANCARIA Y DE ENTIDADES FINANCIERAS DE COLOMBIA

En escrito visible a folios 275 a 287 del cuaderno principal, la Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia, por medio de apoderada solicita a la Corte Constitucional que declare exequible el aparte demandado del literal f) del artículo 16 de la Ley 31 de 1992, por cuanto considera que al actor no le asiste la razón.

Inicia la impugnación con la afirmación de que "el sistema UPAC, como fue concedido en 1972, ya no existe". Así, las corporaciones de ahorro y vivienda no son ya las únicas entidades financieras autorizadas para la captación de ahorros de corto plazo, "con tasas de interés por encima de la inflación" y además, "perdieron la exclusividad de usar el UPAC como unidad para la expresión de activos y pasivos financieros", y no pueden tampoco reclamar la exclusividad que en otro tiempo tuvieron para la obtención de "recursos disponibles a muy bajos costos", pues en la nueva estructura del sistema financiero "entraron a competir con las demás entidades financieras en un esquema de libre competencia".

Eso explica, según la interviniente que se hiciera necesario "cambiar la forma en que se calculaba el UPAC, permitiendo que éste reflejara el comportamiento del mercado", como se dispuso en la Ley 31 de 1992, en su artículo 16 literal f) en el aparte acusado.

En cuanto al presunto quebranto del artículo 51 de la Constitución Política por la norma acabada de mencionar en lo relacionado con la fijación del valor en pesos de la UPAC, procurando que en ella se refleje el movimiento de las tasas de interés en la economía, asevera la interviniente que el derecho a la vivienda digna es de desarrollo progresivo, sin que, de suyo implique "obligación para el Estado de proporcionar vivienda a la totalidad de los habitantes del país" que carezcan de la misma, tal cual lo señaló la Corte en sentencia T-251 de 5 de junio de 1995, que cita parcialmente.

En ese orden de ideas, aduce que el sistema UPAC creado por el legislador es "adecuado" para el propósito de adelantar planes "de financiación de vivienda a largo plazo", pues "al igual que los créditos en pesos en que se capitalizan intereses permiten que las cuotas sean mucho más bajas que en los sistemas de crédito en los que las cuotas incluyen abonos a capital e intereses". Así, las entidades financieras han diseñado "esquemas innovadores que permiten

fijar la cuota por un lapso, usualmente un año, e incrementarla posteriormente en una proporción que corresponda al aumento del ingreso del deudor", lo que le permite a éste, finalmente el pago de las obligaciones para adquirir la vivienda suya y de su familia.

Adicionalmente manifiesta que además de la financiación por el sistema UPAC que ofrecen las corporaciones de ahorro y vivienda, el Estado también lo hace con bajos intereses por conducto de otras entidades como el Fondo Nacional de Ahorro y las Cajas de Compensación, porque éstas últimas "cuentan con fuentes de recursos más baratas" y con "aportes parafiscales de las empresas sobre la nómina", con lo cual resultan viables sistemas "alternativos al UPAC" para facilitar la ejecución de "planes de vivienda social".

Con respecto a la violación del artículo 373 de la Constitución Política por la fijación del valor de la UPAC conforme a lo autorizado por el aparte demandado del literal f) del artículo 16 de la Ley 31 de 1992, asevera la interviniente la determinación de la "corrección monetaria" teniendo en cuenta "el comportamiento de la tasa de interés" o el "de la inflación", no resulta contrario al objetivo de mantener la capacidad adquisitiva de la moneda que se asigna al Estado por conducto del Banco de la República.

Tras recordar el texto de los artículos 371, 372 y 373 de la Constitución Nacional, estima la interviniente que es verdad que desde su creación el sistema UPAC ha variado, "numerosas veces la fórmula de cálculo de la corrección monetaria", en la cual "a partir de 1998 las tasas de interés comenzaron a tener un peso significativo". Pero, –agrega–, contrario a lo que afirma el actor esa forma de calcular el valor en pesos de la UPAC ha sido benéfica para los deudores.

En virtud de los razonamientos anteriores, que ilustra con algunos gráficos sobre el valor de la UPAC en proporción del salario mínimo legal mensual y las utilidades del sector financiero con respecto a la tasa de interés real, concluye que el aparte demandado del literal f) del artículo 16 de la Ley 31 de 1992, no quebranta el artículo 373 de la Constitución Política.

VI. CONCEPTO DEL SEÑOR PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

El señor Procurador General de la Nación en concepto No. 1758 (folios 339 a 353 cuaderno principal), solicita a la Corte declarar la exequibilidad de la expresión "procurando que esta también refleje los movimientos de la tasa de interés en la economía", contenida en literal f) del artículo 16 de la Ley 31 de 1992.

Expresa el señor Procurador en su concepto que la norma acusada no quebranta la Constitución Política, ya que "si bien en ella el legislador hace una invitación técnica a la Junta Directiva del Banco de la República, esta podrá ser o no tenida en cuenta por la Junta de manera facultativa", pues tal indicación no es de carácter imperativo.

A continuación, recuerda que el sistema UPAC, cuya creación y regulación inicial fue la contemplada en los decretos 677 y 1229 de 1972, estuvo en un principio ligada, en cuanto a la fijación en peso del valor de la UPAC, al índice de precios al consumidor, con lo cual se alcanzaba el objetivo de "conservar el valor constante de los ahorros y de los préstamos destinados a la construcción de vivienda".

Agrega luego que, con el tiempo, "el referente principal pasó a ser la tasa variable de los depósitos a término fijo (DTF)", cambio que se justifica por razones históricas, por cuanto ello

obedece no sólo a la "separación con el IPC y su relación actual con la DTF" sino, también al "desmonte del régimen de especialización en el sector financiero".

Expresa luego que el costo de los créditos en una economía inflacionaria como la colombiana, debe incluir "la corrección monetaria de carácter compensatorio por la pérdida de valor adquisitivo y la tasa de interés, de carácter remuneratorio a la inversión".

Aduce, además, que la tasa de interés vigente en el mercado ha sido tenido en cuenta para la determinación del valor en pesos de la UPAC, porque así se responde "a problemas de competitividad del mercado financiero", mercado éste en el cual las corporaciones de ahorro y vivienda son "intermediarios financieros", que, sin embargo, tienen además la función de "estimular el ahorro hacia la industria de la construcción, considerado como uno de los principales dinamizadores de la economía".

En efecto, así sucedió desde la creación del sistema UPAC, hasta la época actual con algunas modificaciones a lo largo del tiempo de vigencia del sistema, para permitir "la competencia de las CAV con los demás intermediarios financieros, de tal manera que al equiparar el sistema UPAC con el sistema financiero no upaquizado, se permitiera mayor fuego de la oferta y la demanda", finalidad ésta a la que también se encuentra dirigida la Ley 45 de 1990 que eliminó "la especialización" de las corporaciones de ahorro y vivienda en el sistema financiero colombiano.

Por lo que hace al derecho a la vivienda digna consagrado por el artículo 51 de la Constitución Nacional, asevera el Procurador General de la Nación que su efectividad se encuentra estrechamente ligada a condiciones económicas concretas, por lo que tal derecho no depende "de la simple liberalidad de las autoridades". Al Estado sólo le corresponde adelantar "una gestión eficiente" que permita alcanzar el objetivo establecido como meta en el citado artículo constitucional.

De esta suerte, en la fijación de planes de vivienda con sistemas adecuados de financiación a largo plazo, resulta imprescindible "la coordinación de las políticas monetaria, fiscal, crediticia y salarial, coordinación que resulta obligatoria para todos los órganos del Estado, conforme a lo dispuesto por el artículo 209 de la Constitución.

Tras afirmar que con la actual política económica se "tiende a proteger con celo, como se puede observar en los mecanismos de ajuste diario de la corrección monetaria y de la tasa de interés, la remuneración del capital" en desmedro de "la remuneración al factor trabajo, el cual se reajusta anualmente, con referencia única al IPC y cada vez más por debajo de este indicador, lo que da como resultado la ampliación progresiva de la brecha entre el precio del dinero y la capacidad adquisitiva de los trabajadores", afirma el Procurador que el actual sistema de financiación de vivienda "ha hecho crisis tanto desde el punto de vista económico como el impacto social en los sistemas de financiación a largo plazo".

Recuerda a continuación que la dirección general de la economía le corresponde al Estado según lo preceptuado por el artículo 334 de la Constitución, siempre bajo los límites que señale el legislador, conforme al artículo 150 de la Carta Política.

Expresa luego que al Congreso Nacional le corresponde dictar las normas a las cuales debe sujetarse el Banco de la República para el ejercicio de sus funciones, así como también las que

regulen las actuaciones del Gobierno en relación con el Banco, todo dentro del marco señalado por el artículo 372 de la Constitución y, además, con respeto a la autonomía que al Banco Central le asigna la Carta.

Manifiesta el Procurador que, dada la autonomía que constitucionalmente se asigna al Banco de la República, respecto de la expresión "procurando que ésta también refleje los movimientos de la tasa de interés en la economía, contenida en el literal f) del artículo 16 de la Ley 31 de 1992, "podría pensarse, en principio, que el legislador se extralimitó en sus funciones al indicar a la Junta del Banco la inclusión de un criterio técnico en la determinación del valor de la UPAC". No obstante, –agrega–, ello no es así, pues "el legislador no establece este criterio en forma imperativa sino que consagra las atribuciones del Banco de la República en cuanto al estudio y adopción de las medidas de regulación de la liquidez del mercado financiero velando por la estabilidad del valor de la moneda y para el desarrollo de estas atribuciones, menciona algunos de los mecanismos que PUEDE utilizar la Junta Directiva del Banco (se destaca en el original), entre los cuales se encuentra el de fijar la metodología para determinar los valores en moneda legal de las UPAC ", lo que significa que la Junta Directiva del Banco de la República, si así lo estima pertinente podría "no utilizar este instrumento, según su criterio, para que de esta manera, se logre la adecuación de los sistemas de financiación de vivienda a largo plazo en condiciones que permitan su adquisición conforme a lo dispuesto por la Constitución.

VII. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

Conforme a lo dispuesto por el artículo 241 numeral 4° de la Constitución Nacional, es la Corte competente para conocer de la presente demanda de inexequibilidad, por cuanto el segmento de la norma demandada, forma parte de una ley.

2. Asunto materia de debate

Como se observa, el asunto sometido al juicio de la Corte en este proceso, es si la expresión "procurando que ésta también refleje los movimientos de la tasa de interés en la economía, contenida en el literal f) del artículo 16 de la Ley 31 de 1992", en lo relacionado con la metodología que ha de fijar la Junta Directiva del Banco de la República para la determinación del valor en pesos de la UPAC, resulta violatoria de la autonomía de esa institución, establecida por el artículo 372 de la Constitución, por una parte; y, por otra, si la fijación del valor en pesos de la UPAC con sujeción a lo dispuesto en la norma acusada, quebranta el derecho a adquirir y conservar una vivienda digna, conforme a lo preceptuado por el artículo 51 de la Carta Política.

3. La norma acusada viola la autonomía del Banco de la República.

3.1. El Banco de la República y sus funciones antes de la Constitución de 1991

3.1.1. Como se sabe, el Banco de la República, conforme a las Leyes 30 y 117 de 1922 fue creado como una institución de carácter privado, que fue objeto de reorganización de acuerdo con las recomendaciones formuladas al efecto por la Misión Kemerer, mediante la Ley 25 de 1923, conforme a la cual se le adscribieron entonces las funciones de emisión de moneda legal, así como las de servir como banquero del Gobierno y de los demás bancos privados.

3.1.2. Tales funciones, como se sabe, fueron objeto de ampliación posterior en cuanto al otorgamiento de créditos de fomento (Decretos 384 y 1249 de 1948), inicialmente y, luego, para incluir, además, las de servir de instrumento al Gobierno para el diseño de políticas en materia crediticia y de cambio, según lo previsto por el Decreto 756 de 1951. De estos asuntos, debería haberse ocupado el legislador, pero fueron objeto de decreto legislativo por cuanto por las circunstancias políticas que entonces vivía el país, no pudieron ser discutidos en el Congreso Nacional.

3.1.3. Dado que el Banco de la República, desde su creación era una institución de carácter privado, en la cual el Estado tenía algunas acciones como socio minoritario, no obstante lo cual tal entidad actuaba como organismo rector en materia monetaria, crediticia y cambiaria, al propio tiempo que cumplía funciones que corresponden a la soberanía del Estado como emisor de moneda, el Congreso Nacional expidió la Ley 21 de 1963, mediante la cual se creó la Junta Monetaria, cuyos integrantes eran ministros y, en consecuencia, agentes del Presidente de la República, organismo oficial que, en adelante, tuvo entonces la función de fijar las políticas generales de orden crediticio, cambiario y monetario, con lo cual se puso fin al conflicto hasta entonces existente, pues era claro que la Junta Directiva del Banco de la República, en la que tenían asiento, en mayoría, los banqueros privados, en algunas ocasiones podía adoptar decisiones que no consultaban siempre los intereses generales del Estado.

Por ello, a partir de la creación de la Junta Monetaria, el Banco de la República, si bien continuó siendo emisor de moneda por concesión del Estado, ya no actuaba sino como ejecutor de las políticas generales que habría de fijar el nuevo organismo estatal creado por la Ley 21 de 1963.

3.1.4. Como se sabe, conforme a la Constitución de 1886 el Congreso Nacional tenía la competencia para regular lo relacionado con las funciones y la estructura del Banco de la República, funciones que, dado el origen contractual ese banco tuvo en virtud de su creación, eran ejercidas por el Gobierno, de acuerdo con los límites precisos que le trazaran las respectivas leyes de autorizaciones. Dicho de otra manera, el Congreso Nacional tenía entonces la competencia para determinar las bases sobre las cuales el ejecutivo tendría luego la potestad y el deber de actuar en interés general.

3.1.5. Con la reforma constitucional de 1968 (artículos 76 numeral 22 y 120 numerales 14 y 15), el Congreso Nacional perdió la competencia para intervenir en la organización estructura y funciones en el banco central y tan sólo conservó las de expedir normas relacionadas con la emisión de moneda y las relativas a la determinación de reglas de carácter general para que el Presidente de la República regulara los cambios internacionales.

3.1.6. Por cuanto algunos sectores consideraron excesivas las atribuciones que como "función constitucional propia" otorgaba al Presidente de la República el numeral 14 del artículo 120 de la Constitución conforme al Acto Legislativo No. 1 de 1968, la reforma constitucional de 1979 derogó dicho numeral y le devolvió al Congreso de la República la facultad de intervención en el banco emisor, pero limitada a dictar normas generales con arreglo a las cuales el Presidente debería ejercer dicha función. Esta reforma, fue, como ser recuerda, efímera, pues fue declarada inexequible por sentencia de 3 de noviembre de 1981 por la Corte Suprema de Justicia, por vicios de forma en su expedición.

3.1.7. Posteriormente, la Ley 7ª de 1973, en virtud de la soberanía monetaria del Estado, puso fin a la emisión de moneda como concesión al Banco de la República y, dispuso que, en adelante, ella se realizara como una atribución legal propia de la entidad, que ampliaba así su función en el ámbito del derecho público.

3.2. El Banco de la República y la Constitución de 1991

3.2.1. A partir de la vigencia de la Constitución de 1991, el Congreso recuperó la facultad de intervención en el Banco de la República. En efecto, conforme a lo preceptuado por el artículo 150 numeral 19, literal b), de la Carta Política, corresponde al Congreso Nacional, entre otras, la función de dictar las normas generales y señalar los criterios y objetivos a los que habrá de sujetarse el Gobierno para "regular el comercio exterior y señalar el régimen de cambio exterior, en concordancia con las funciones que la Constitución consagra para la Junta Directiva del Banco"; y, el literal d) del artículo constitucional acabado de mencionar, asigna al legislador la función de "regular las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público".

A tales funciones, conforme al numeral 22 del mismo artículo 150 de la Constitución, se agrega la de "expedir las leyes relacionadas con el Banco y con las funciones que compete desempeñar a su Junta Directiva".

3.2.2. Sin embargo, en virtud de la transcendencia económica y social de las funciones que cumple el Banco de la República, las leyes relacionadas con éste, con las atribuciones de su Junta Directiva y las que han de dictarse como "leyes marco" a que se refiere el numeral 19 del artículo 150 de la Carta, no pueden expedirse a iniciativa de los congresistas, sino que requieren que lo sean, siempre, por "iniciativa del Gobierno".

3.2.3. Conforme a lo dispuesto por el artículo 371 de la Carta, el Banco de la República será organizado como "persona jurídica de derecho público", lo que se explica por la índole de las funciones que a él se encomiendan. En efecto, en el penúltimo inciso de la norma en cuestión, básicamente corresponde al Banco de la República, además de la emisión de moneda, la regulación cambiaria, crediticia y monetaria, la administración de las reservas internacionales, servir como prestamista de última instancia del Gobierno, actuar como banquero de los establecimientos de crédito y como agente fiscal del Gobierno.

3.2.4. Estas funciones, por expreso mandato del artículo 372 de la Carta, se ejercen por la Junta Directiva del mismo, ente que "será la autoridad monetaria, cambiaria y crediticia, conforme a las funciones que le asigne la ley", lo que supone que la Junta requiere de suyo autonomía administrativa, patrimonial y técnica, sin perjuicio de la necesaria coordinación con la política económica general.

Sobre el particular, expresó la Corte en Sentencia No. C-455 de 13 de octubre de 1993, que: *"respecto de los principales cambios ordenados en nuestro sistema jurídico, se tiene que en estas materias el constituyente de 1991 introdujo una de las más destacadas modificaciones en la estructura del ordenamiento nacional, al incorporar al lado de la noción de ramas del poder público, la de existencia de órganos autónomos e independientes para el cumplimiento de las demás funciones del Estado y, dentro de estos, creó directamente la Junta Directiva del Banco, comprendida y regulada principalmente dentro del capítulo dedicado a la ban-*

ca central, y de modo complementario en otras disposiciones de la Constitución", sentencia en la cual se agregó que: *"obviamente, las competencias de la Junta Directiva del Banco se encuentran sometidas, tanto al marco general de la Constitución como al conjunto de regulaciones legales que debe expedir específicamente el Congreso con miras a regular las funciones que esta puede desempeñar dentro de su régimen propio. (Cfr. Ley 31 de diciembre 29 de 1992.)"* (Magistrado ponente, doctor Fabio Morón Díaz).

3.2.5. Una de las funciones básicas asignadas al Banco de la República por la Constitución (artículos 371, 372 y 373), es el mantenimiento del poder adquisitivo de la moneda, lo que constituye, de manera simultánea un derecho de los ciudadanos y un deber del Estado, a cuyo respeto apuntaba antes el artículo 49 de la Constitución con la prohibición de emisión de moneda de curso forzoso luego de los escándalos de finales de siglo y comienzos del presente, con las sucesivas emisiones sin respaldo del "Banco Nacional".

El mantenimiento de la "moneda sana" fue constante y unánime preocupación de la Asamblea Constituyente, por lo que en el "Informe-Ponencia" para Primer Debate en la Plenaria, en sesión de 14 de mayo de 1991, se expresó que: *"con el objeto de que el banco central efectivamente pueda velar por la estabilidad de la moneda, se requiere que se limiten entonces las emisiones inflacionarias y por ello se ha propuesto su regulación en los distintos proyectos presentados a consideración de la Asamblea, comenzando por el del Gobierno."*; y, se agregó que: *"Con base en lo anterior y siguiendo los principios expuestos en los distintos proyectos presentados a la Asamblea, se prevé que el Banco Central tenga a su cuidado velar por mantener la capacidad adquisitiva de la moneda"* (Gaceta Constitucional No. 73, mayo 14 de 1991, Informe de los Constituyentes Carlos Ossa Escobar, Rodrigo Lloreda, Carlos Lemos Simonds, Oscar Hoyos, Antonio Yepes e Ignacio Molina).

De manera pues que, por voluntad del constituyente corresponde al Banco de la República el mantenimiento de la capacidad adquisitiva del peso colombiano, para lo cual se le dota a la Junta Directiva, como autoridad monetaria, crediticia y cambiaria, de autonomía funcional y técnica, para que, sin sujeción a la intervención del Presidente de la República, pero de acuerdo con la ley y en coordinación con los demás organismos del Estado, adopte las decisiones necesarias para controlar la inflación, es decir, para que tome las medidas que *"influyan sobre la cantidad, costo y disponibilidad del dinero y del crédito para todas las unidades económicas, públicas o privadas, con el propósito de mantener la cantidad de dinero en circulación de manera estable"*, sin que ello signifique que: *"las decisiones del Banco Central"* tengan que obedecer a *"las autoridades gubernamentales, aunque deberán coordinarse con ellas"* (Gaceta Constitucional No. 73, mayo 14 de 1991, Informe-Ponencia para Primer Debate, citado).

3.2.6. Con todo, el Banco de la República, en ejercicio de sus funciones, se encuentra sin embargo sometido a la "inspección, vigilancia y control" del Presidente de la República en los términos que señale la ley, (artículo 372 de la Constitución Política), y, pese a su autonomía, esta *"no significa ausencia de controles tanto de legalidad (C.N. arts 237 y 372) como de orden político (C:N. art. 371) ni desconexión respecto de la política económica general (C.N. art. 3371). En efecto, las normas que en ejercicio de sus funciones dicte la Junta Directiva del Banco de la República son actos nacionales sujetos a la jurisdicción de lo contencioso administrativo; el Presidente de la República ejerce la inspección, vigilancia y control de la institución; y, adicionalmente, el Banco debe rendir al Congreso anualmente*

un informe sobre la ejecución de las políticas a su cargo y sobre los demás asuntos que se le soliciten", tal cual lo dijo la Corte Constitucional en Sentencia C-021 de 27 de enero de 1994, Magistrado ponente, doctor Antonio Barrera Carbonell.

3.3. El artículo 16 literal f) de la Ley 31 de 1992 y la autonomía del Banco de la República establecida por la Constitución.

En cumplimiento del mandato contenido en el artículo 372 de la Constitución Política, el Congreso dictó la Ley 31 de 1992, para regular el ejercicio de las funciones que corresponden al Banco de la República y las normas con sujeción a las cuales deben expedirse los estatutos del Banco.

3.3.1. Conforme aparece en los antecedentes legislativos correspondientes, tanto en el proyecto de ley presentado a consideración del Congreso por el entonces Ministro de Hacienda, Rudolf Hommes Rodríguez, el 28 de julio de ese año, como en las Ponencias para Primero y Segundo Debate en el Senado de la República, publicadas en las Gacetas del Congreso Nos. 84, de 29 de septiembre de 1992 y 115 de 21 de octubre de 1992, en lo que respecta a la asignación de las funciones de la Junta Directiva del Banco de la República como autoridad monetaria, crediticia y cambiaria, se aprobó el artículo 16 del proyecto aludido, en cuanto hace, entre otros al literal g) inicial (que en definitiva corresponde al literal f) del texto de la ley), *"tal y como fueron presentados en el proyecto del Gobierno"*. Es decir, que, según ese texto una de las funciones de la Junta Directiva del Banco, sería la de *"fijar la metodología para la determinación de los valores en moneda legal de la Unidad de Poder Adquisitivo Constante, UPAC"*, sin que el legislador le señalara cómo hacerlo.

3.3.2. En la Ponencia para Primer Debate en la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes (Gaceta del Congreso No. 174, 24 de noviembre de 1992, se propuso *"4. En cuanto se refiere al artículo 16 de las funciones de la Junta Directiva como autoridad monetaria, cambiaria y crediticia. c) Adicionar el literal f) (antes g) con el fin de prever que la Junta Directiva, al fijar la metodología para la determinación de los valores en moneda legal de la Unidad de Poder Adquisitivo Constante UPAC, debe procurar que la misma refleje los movimientos de la tasa de interés en la economía"*, modificación esta que, aprobada por la Comisión, igualmente fue incluida en la Ponencia presentada para Segundo Debate en la Cámara de Representantes (Gaceta del Congreso No. 185, 2 de diciembre de 1992), y, finalmente, también aprobada al término de este debate por la Sesión Plenaria de la Corporación, el 10 de diciembre del mismo año, sin que en las respectivas Ponencias aparezca la razón por la cual se agregó la expresión final al texto aprobado por el Senado, como había sido presentado en el proyecto del ejecutivo.

3.3.3. Dado que se presentaron algunas divergencias en el texto del proyecto de ley aprobado por el Senado de la República y por la Cámara de Representantes (Proyecto No. 93 -Senado- y 134 -Cámara-), las Comisiones Accidentales integradas conforme a los artículos 186 a 188 del Reglamento del Congreso (Ley 5 de 1992), rindieron informe de unificación, con un texto definitivo que es, en cuanto al artículo 16, literal f), el que corresponde a la Ley 31 de 1992, según el cual es función de la Junta Directiva del Banco de la República *"f) fijar la metodología para la determinación de los valores en moneda legal de la Unidad de Poder Adquisitivo Constante UPAC, procurando que ésta también refleje los movimientos de la tasa de interés en la economía"*.

3.3.4. Dada la pérdida acelerada del poder adquisitivo de la moneda, en países que, como el nuestro, se encuentran sometidos a una continuada depreciación de la misma como consecuencia de la inflación, para conservar la equidad en las obligaciones dinerarias, el viejo sistema nominalista ha sido sustituido por otro -valorista-, que se funda, esencialmente, en el mantenimiento del poder adquisitivo de la cantidad en pesos a que inicialmente se obligó el deudor.

3.3.5. Bajo ese criterio fueron creadas las Unidades de Poder Adquisitivo Constante - UPAC- y organizadas las Corporaciones de Ahorro y Vivienda, como instrumento para la adquisición de vivienda a largo plazo (Decretos 677 y 1229 de 1972).

3.3.6. Desde la creación de las UPAC, para la corrección monetaria se ha acudido por el legislador a distintos instrumentos, pues, como se sabe, inicialmente su cálculo se encontraba ligado al índice de precios al consumidor y, a partir de la década de 1980 las fórmulas para la corrección monetaria se desligaron de éste, para tener en cuenta, entonces, la variación de las tasas de interés, que, correspondía a la de los certificados de depósito a término en bancos y corporaciones (Decreto 1131 de 1984). Posteriormente, conforme al Decreto 1319 de 1988, la actualización del valor se calculó conforme al promedio ponderado de la inflación y la DTF. Más tarde, en 1993, la Junta Directiva del Banco de la República adoptó como criterio para fijar el valor de la corrección monetaria el costo ponderado de las captaciones de dinero del público (Resolución Externa No. 6 de 1993), sustituida luego por las Resoluciones Externas Nos. 26 de 1994 y 18 de 1995, conforme a las cuales la corrección monetaria se fija en un 74% de la DTF.

3.3.7. En países en los que el legislador optó por la corrección monetaria para la extinción de las obligaciones dinerarias, han sido igualmente diversos los criterios para la fijación de la misma. Así, por ejemplo, en Chile, se han adoptado sucesivamente como índices para el efecto el valor del oro, o el de una moneda extranjera (dólar de los Estados Unidos), o el índice de precios al por mayor, o el índice de precios de algunos productos, el índice de variación de los salarios en un período determinado (generalmente un año), el salario mínimo hora, el allí llamado sueldo vital, el precio de un quintal métrico de trigo para obligaciones adquiridas por los cultivadores del mismo, o el precio de un metro cúbico de construcción en hormigón armado, o el índice nacional del precio de la lana enfardada para obligaciones de quienes se dedican a esa actividad mercantil, o un porcentaje rebajado de variación de algunos de los índices anteriormente citados. (Fernando Fueyo Laneri, Corrección Monetaria y Pago Legal, Editorial Temis, Bogotá, 1978, páginas 24 a 31).

3.3.8. Como puede observarse, no existe un sistema único para el cálculo del valor de la corrección monetaria, pues ello obedece a criterios de carácter técnico, que varían de un país a otro, de una región a otra y según las circunstancias, razón ésta por la cual la determinación de los factores para establecer dicha corrección, ha de dejarse a la autoridad monetaria que, en el caso colombiano lo es la Junta Directiva del Banco de la República por ministerio de la Constitución (artículo 371 a 373).

3.3.9. Ello significa, entonces, que si bien es verdad corresponde al Congreso Nacional la expedición de las leyes relacionadas con el Banco de la República y con las funciones que compete desempeñar a su Junta Directiva, (artículo 150 numeral 22 y 372 de la Constitución), no lo es menos que en virtud de la autonomía con que la Carta dota a dicho Banco, el legislador encuentra limitada su competencia para el efecto, por lo que carece de la libertad de configuración que respecto de la ley tiene en otros casos. Es decir, la ley puede fijar las funciones de la

Junta Directiva del Banco de la República, pero sin desconocer, ni menguar en nada la autonomía orgánica, administrativa y técnica de que esta se encuentra investida, por expresa decisión del constituyente.

Precisamente por ello, la Corte Constitucional en sentencia C-529 de 11 de noviembre de 1993, expresó que *"la autonomía técnica del Banco se traduce en términos de su capacidad para analizar libremente los fenómenos monetarios y para diseñar sin injerencia de otras autoridades los instrumentos que demande el ejercicio de sus atribuciones en aquellas materias que tienen por objeto cautelar la estabilidad de la moneda y asegurar la solidez y la confianza en el sistema monetaria del país, con prevalencia de consideraciones de interés público y de beneficio de la economía nacional"*. (Magistrado ponente, doctor Eduardo Cifuentes Muñoz).

3.3.10. De esta suerte, analizados los antecedentes legislativos de la Ley 31 de 1992 y, más concretamente, de lo que fue el texto definitivo del artículo 16, literal f) de la misma, surge como conclusión obligada que al Congreso le estaba vedado ordenar a la Junta Directiva del Banco de la República que al ejercer la función de *"fijar la metodología para la determinación de los valores en moneda legal de la Unidad de Poder Adquisitivo Constante -UPAC-"*, lo haga *"procurando que ésta también refleje los movimientos de la tasa de interés en la economía"*, pues de esa manera resulta invadida por el legislador la órbita de las funciones que de manea autónoma y para velar por la estabilidad de la moneda le asigna a la Junta Directiva del Banco de la República la Constitución Nacional. (Artículo 372), como autoridad monetaria y crediticia. Es decir, puede la ley asignarle a la Junta Directiva del Banco la función aludida, pero a éste corresponde, con independencia técnica diseñar y utilizar los instrumentos que para ese efecto de fijar los valores en moneda legal de la UPAC resulten apropiados según su criterio, para lo cual no resulta siempre que ha de atarse esa determinación a la variación de las tasas de interés, máxime si se tiene en cuenta que podrían además influir factores diferentes, tales como la política salarial, o la política fiscal, por ejemplo.

3.3.11. Podría aducirse que la expresión "procurando que ésta también refleje los movimientos de la tasa de interés en la economía", no es de carácter imperativo sino meramente facultativo, pero ello no es así. En efecto, el mandato contenido en la ley es el de fijar la metodología a que allí se alude "procurando" lo que se indica. Es decir, no existe libertad para la fijación de la metodología con arreglo a la cual haya de determinarse el valor en moneda legal de las Unidades de Poder Adquisitivo Constante UPAC, porque el legislador le señaló a la Junta Directiva del Banco de la República, de manera precisa, que ha de hacerlo, siempre en la forma que él le señala a tal punto que de no proceder así, podría acusarse de ilegalidad el acto administrativo correspondiente.

Agrégase además que, aún si se acudiera a una interpretación gramatical la conclusión sería la misma, toda vez que "procurar" tiene por significado "hacer diligencias o esfuerzos para que suceda lo que se expresa" o "conseguir o adquirir algo", por lo que interpretada la norma acusada en el sentido natural y obvio que corresponde a "procurando", ello significa que a la Junta Directiva del Banco de la República al fijar la metodología para determinar el valor de la UPAC, se le ordena por el legislador que encamine su actividad a que se tenga en cuenta el "movimiento de las tasas de interés en la economía", o que consiga, de manera precisa ese propósito.

4. La norma acusada viola el artículo 51 de la Constitución y no se encuentra en armonía con la concepción del Estado Social de Derecho.

4.1. Como es públicamente conocido, a partir de la vigencia de la Constitución de 1991 Colombia no es simplemente un Estado de Derecho sino que, por expresa decisión de la Asamblea Nacional Constituyente, se autodefine como "un Estado Social de Derecho", concepción ésta que, necesariamente tiene implicaciones en el ejercicio de las funciones atribuidas a las autoridades públicas, así como en la interpretación misma de la legislación, a fin de garantizar, siempre, el respeto a la dignidad de todos los habitantes del territorio nacional, con plena vigencia de los derechos fundamentales, incluidos los de contenido social, económico y cultural, y sobre la base de que el Estado Colombiano se funda, además, en el trabajo, la solidaridad y la prevalencia del interés general, según lo dispuesto en el artículo 1° de la Carta Política.

4.2. En armonía con lo expuesto a manera de síntesis en el numeral que precede, ha de recordarse por la Corte que el artículo 2° de la Constitución establece como fines esenciales del Estado los de "servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes" consagrados en ella, de tal manera que se permita la convivencia pacífica de los asociados por la "vigencia de un orden justo", al que ha de llegarse mediante el aseguramiento de que se le de cumplimiento a "los deberes sociales del Estado y de los particulares".

4.3. En ese orden de ideas, la Constitución establece el "derecho a vivienda digna" como uno de los derechos sociales y económicos de los colombianos, el cual, desde luego, no puede por su propia índole ser de realización inmediata sino progresiva. Por ello, el constituyente ordena al Estado la fijación de "las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho", así como el promover "planes de vivienda de interés social", y "sistemas adecuados de financiación a largo plazo". Es decir, conforme a la Carta Política no puede la adquisición y la conservación de la vivienda de las familias colombianas ser considerada como un asunto ajeno a las preocupaciones del Estado, sino que, al contrario de lo que sucedía bajo la concepción individualista ya superada, las autoridades tienen por ministerio de la Constitución un mandato de carácter específico para atender de manera favorable a la necesidad de adquisición de vivienda, y facilitar su pago a largo plazo en condiciones adecuadas al fin que se persigue, aún con el establecimiento de planes específicos para los sectores menos pudientes de la población, asunto éste último que la propia Carta define como de "interés social".

4.4. Para la Corte es claro que conforme a la equidad ha de mantenerse el poder adquisitivo de la moneda, razón ésta por la cual pueden ser objeto de actualización en su valor real las obligaciones dinerarias para que el pago de las mismas se realice conforme a la corrección monetaria.

4.5. Es decir, la actualización a valor presente de las obligaciones dinerarias contraídas a largo plazo con garantía hipotecaria para la adquisición de vivienda, no vulnera por sí misma la Constitución. Con ello se mantiene el equilibrio entre acreedor y deudor, pues quien otorga el crédito no verá disminuído su valor, ni el adquirente de la vivienda y deudor hipotecario la cancelará en desmedro del poder adquisitivo de la moneda cuando se contrajo la obligación.

4.6. Encuentra la Corte que el artículo 16, literal f) de la Ley 31 de 1992, en cuanto establece que corresponde a la Junta Directiva del Banco de la República como autoridad monetaria,

crediticia y cambiaria, la atribución de "fijar la metodología para la determinación de los valores en moneda legal de la Unidad de Poder Adquisitivo Constante UPAC, procurando que ésta también refleje los movimientos de la tasa de interés en la economía", implica que la corrección monetaria se realice incluyendo en ella la variación de las tasas de interés en el mercado financiero, lo cual conduce a que se introduzca para el efecto un nuevo factor, el de rendimiento del dinero, es decir los réditos que este produce, que resulta ajeno a la actualización del valor adquisitivo de la moneda, pues, como se sabe son cosas distintas el dinero y el precio que se paga por su utilización, el cual se determina por las tasas de interés.

4.7. Por ello, a juicio de la Corte al incluír como factor de la actualización del valor de la deuda el de la variación de las tasas de interés en la economía, se incurre en un desbordamiento de la obligación inicial, pues así resulta que aquella se aumenta no sólo para conservar el mismo poder adquisitivo, sino con un excedente que, por ello destruye el equilibrio entre lo que se debía inicialmente y lo que se paga efectivamente, que, precisamente por esa razón, aparece como contrario a la equidad y la justicia como fines supremos del Derecho, es decir opuesto a la "vigencia de un orden justo", como lo ordena el artículo 2° de la Constitución.

4.8. Semejante sistema para la financiación de vivienda, no resulta a juicio de la Corte adecuado para permitir la adquisición y conservación de la misma, como de manera expresa lo ordena el artículo 51 de la Carta en su inciso segundo, pues ello desborda, como es lógico la capacidad de pago de los adquirentes de vivienda sobre todo si se tiene en cuenta que los reajustes periódicos de los ingresos de los trabajadores y de las capas medias de la población no se realizan conforme a la variación de las tasas de interés en la economía, sino bajo otros criterios.

4.9. Así mismo, la determinación del valor en pesos de las Unidades de Poder Adquisitivo Constante conforme a la variación de las tasas de interés en la economía a que se ha hecho referencia, pugna de manera directa con la "democratización del crédito" que ordena al Estado el artículo 335 de la Constitución como uno de los postulados básicos en la concepción de éste como "Social de Derecho", pues, precisamente a ello se llega, entre otras cosas cuando el crédito no se concentra solamente en quienes abundan en dinero y en bienes, sino extendiéndolo a la mayor parte posible de los habitantes del país, sin que ello signifique nada distinto de procurar efectivas posibilidades de desarrollo personal y familiar en condiciones cada día más igualitarias.

4.10. Se observa además por la Corte que el artículo 334 de la Constitución establece que la dirección general de la economía estará a cargo del Estado, entre otras cosas, para "racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes", asunto éste último al que no es ajeno, sino al contrario a él contribuye la legítima aspiración y el derecho a adquirir una vivienda, pues, como fácilmente se advierte ese es un aspecto que en la sociedad influye y de gran manera en la calidad de vida de los colombianos.

4.11. Al margen de lo dicho, se observa que al incluír la variación de las tasas de interés en la economía en la determinación del valor en pesos de la Unidad de Poder Adquisitivo Constante, se distorsiona por completo el justo mantenimiento del valor de la obligación, se rompe el equilibrio de las prestaciones, de tal manera que ello apareja como consecuencia un aumento patrimonial en beneficio de la entidad crediticia prestamista y en desmedro directo y proporcional del deudor, lo que sube de punto si a su vez a los intereses de la obligación se les capitaliza

con elevación consecuencial de la deuda liquidada de nuevo en Unidades de Poder Adquisitivo Constante que, a su turno, devengan nuevamente intereses que se traen, otra vez, a valor presente en UPAC para que continúen produciendo nuevos intereses en forma indefinida.

5. Conclusión

De esta suerte, ha de concluirse entonces por la Corte que por las razones ya expuestas, la determinación del valor en pesos de la Unidad de Poder Adquisitivo Constante "procurando que ésta también refleje los movimientos de la tasa de interés en la economía", como lo establece el artículo 16, literal f) de la Ley 31 de 1992 en la parte acusada, es inexequible por ser contraria materialmente a la Constitución, lo que significa que no puede tener aplicación alguna, tanto en lo que respecta a la liquidación, a partir de este fallo, de nuevas cuotas causadas por créditos adquiridos con anterioridad y en lo que respecta a los créditos futuros, pues esta sentencia es "de obligatorio cumplimiento para todas las autoridades y los particulares", de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 21 del Decreto 2067 de 1991.

6. Unidad de la parte motiva y de la decisión contenidas en esta Sentencia.

Para efectos de la cosa juzgada que habrá de producir lo aquí decidido se advierte por la Corte que la motivación y la parte resolutiva del fallo constituyen, en este caso, un todo inescindible, en cuanto respecta a la inexequibilidad de la expresión acusada del artículo 16 literal f) de la Ley 31 de 1992.

VIII. DECISION

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

RESUELVE:

Declárase **INEXEQUIBLE** la expresión "procurando que ésta también refleje los movimientos de la tasa de interés en la economía", contenida en el literal f) del artículo 16 de la Ley 31 de 1992.

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

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, Presidente
-con salvamento de voto-

ANTONIO BARRERA CARBONELL, Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA, Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ, Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO, Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, Magistrado

FABIO MORON DIAZ, Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA, Magistrado
-con salvamento de voto-

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ, Magistrada (E.)

PABLO ENRIQUE LEAL RUIZ, Secretario General (E.)

SALVAMENTO DE VOTO A LA SENTENCIA C-383
mayo 27 de 1999

BANCO DE LA REPUBLICA-Autonomía técnica/**UPAC**-Determinación del valor por ley tomando en cuenta tasa de interés del mercado (Salvamento de voto)

En concreto "fijar la metodología para la determinación de los valores en moneda legal de la Unidad de Poder Adquisitivo Constante UPAC", corresponde a una competencia de origen legal, vale decir, no tiene naturaleza constitucional. Es lógico que si al Legislador le está atribuida la función máxima de determinar la moneda legal, también aquél está llamado a prescribir por lo menos un criterio general sobre la traducción en términos de moneda legal de la unidad de poder adquisitivo constante UPAC. En este orden de ideas, bien podía el Legislador precisar como elemento de política económica que, al definirse el cálculo de la UPAC, se procurara reflejar los movimientos de la tasa de interés. De este modo el Congreso no quebranta la autonomía técnica de la Junta Directiva del Banco de la República, sino configura su competencia, como lo ordena la propia Constitución. La sentencia de la Corte se aparta de su doctrina constante en punto a la autonomía relativa de la Junta Directiva del Banco de la República, que sólo tiene cabida dentro del marco de la Constitución y de la ley que le puntualiza sus funciones. La Corte en esta sentencia definió equivocadamente como problema de constitucionalidad, un complejo asunto en el que militan sólo razones de conveniencia y de diseño o rectificación de políticas bajo la responsabilidad de las instituciones encargadas del manejo económico del Estado. La ausencia de liderazgo en un país que no enfrenta sus grandes conflictos ni sus causas, por el momento oculta la improcedencia de la acción de la Corte y lleva a mirar con indulgencia su evidente extralimitación. Pero el costo enorme de este tipo de intervenciones, así ellas puedan por el momento ser muy populares, gravitará negativamente sobre la jurisdicción constitucional que, a la postre, no resiste tamaña desfiguración. De lo anterior da cuenta la artificiosa construcción de la cosa juzgada, en la que se funde en una sola unidad la motivación con la parte resolutiva de suerte que la sentencia de la Corte, en la práctica, llega a tener el alcance general de la ley de la República a la que se refiere la primera frase del artículo 372 de la Carta. En el caso de la metodología para establecer la UPAC, no deja de ser aventurado formular un juicio constitucional de "inadecuación", sin analizar el sistema de financiación en su conjunto. No puede juzgarse de manera negativa y proscribirse constitucionalmente una pieza de este sistema que se ha probado eficaz para canalizar el ahorro hacia la construcción y financiación de vivienda, en una cuantía y en una proporción que no registra antecedentes en Colombia y en América Latina.

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA Y UPAC (Salvamento de voto)

En la actualidad, este tipo de financiación de vivienda es el único que puede garantizar la democratización del crédito. Si se eliminan los créditos con capitalización de intereses, muy pocas personas en el país podrían aspirar a adquirir vivienda financiable con créditos de largo plazo, ya que al tener que incluirse en cada cuota el pago de capital e intereses, los desembolsos serían tan elevados al comienzo que desbordarían la capacidad de pago de la mayoría de las personas.

Referencia: Expediente D-2294

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 16 (parcial) de la Ley 31 de 1992. "Por el cual se dictan las normas a las que deberá sujetarse el Banco de la República para el ejercicio de sus funciones, el gobierno para señalar el régimen de cambio internacional, para la expedición de los estatutos del banco y para el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control del mismo, se determinan las entidades a la cuales pasarán los fondos de Fomento que administra el banco y se dictan otras disposiciones".

Demandante: Andrés Quintero Rubiano

Magistrado Ponente: Dr. ALFREDO BELTRAN SIERRA

Los magistrados que salvamos el voto, consideramos que la disposición demandada es exequible, por las razones que se expresan en este escrito y que de manera amplia y documentada expusimos en la Sala Plena.

La sentencia incurre en el error de confundir el desarrollo autónomo y técnico de las funciones concedidas a la Junta Directiva del Banco de la República, con el momento originario de su señalamiento por parte de la ley. Según la Constitución Política, "la Junta Directiva del Banco de la República será la autoridad monetaria, cambiaria y crediticia, conforme a las funciones que le asigne la ley" (C.P., art. 372). En el mismo sentido, la Carta confía al Congreso la tarea de "expedir las leyes relacionadas con el Banco de la República y con las funciones que compete desempeñar a su junta directiva".

No pudo, en realidad, ser más concluyente el Constituyente en su designio de establecer en cabeza del Congreso una inequívoca reserva de ley en todo lo referente a las competencias de la Junta Directiva de la Banca Central y del régimen de esta última. Establecido el marco de actuación de la Junta Directiva, desde luego que ella con plena libertad y autonomía técnica, sin intromisiones de ningún órgano del Estado, deberá cumplir con sus cometidos específicos.

Pero, oponer al Congreso que de manera abstracta y general, con fundamento en la Constitución, determina las funciones de la Junta Directiva, la condición técnica y autónoma de este ente, con el objeto de impedir que la ley señale pautas y criterios configuradores de las competencias materia de delimitación, le resta todo significado a sus facultades constitucionales.

Olvida la Corte que este género de intervención por parte del Congreso, reivindica el papel de la democracia en el gobierno de la economía y, en particular, del Congreso en lo que tiene que ver con el ius monetandi. Así como en su momento, los poderes de la Junta Monetaria se definieron en los términos y según los principios contenidos en las normas legales que la

estructuraron, los de la Junta Directiva del Banco de la República que la sucedió, no se apartan del diseño general que estatuya el Legislador, a quien por lo demás incumbe el encargo soberano de "determinar la moneda legal" (C.P. art., 150-13).

En concreto "fijar la metodología para la determinación de los valores en moneda legal de la Unidad de Poder Adquisitivo Constante UPAC", corresponde a una competencia de origen legal, vale decir, no tiene naturaleza constitucional. Es lógico que si al Legislador le está atribuida la función máxima de determinar la moneda legal, también aquél está llamado a prescribir por lo menos un criterio general sobre la traducción en términos de moneda legal de la unidad de poder adquisitivo constante UPAC. En este orden de ideas, bien podía el Legislador precisar como elemento de política económica que, al definirse el cálculo de la UPAC, se procurara reflejar los movimientos de la tasa de interés. De este modo el Congreso no quebranta la autonomía técnica de la Junta Directiva del Banco de la República, sino configura su competencia, como lo ordena la propia Constitución. La sentencia de la Corte se aparta de su doctrina constante en punto a la autonomía relativa de la Junta Directiva del Banco de la República, que sólo tiene cabida dentro del marco de la Constitución y de la ley que le puntualiza sus funciones.

Esta autonomía, de otro lado, resulta incluso menor en relación con competencias de origen puramente legal como la referida a la fijación de la metodología para la determinación de los valores en moneda legal de la UPAC. Interpretar, por consiguiente, la disposición legal que consagra, define y orienta en sentido general una competencia de este tenor, como intervención o injerencia abusivas en un ámbito reservado a la Junta Directiva, equivale a ignorar la fuente de la función que se otorga que es justamente la que habilita y constituye dicha esfera de competencia, antes inexistente.

La mayoría no percibe el problema planteado. Por eso discurre la sentencia sobre el sentido de la expresión "procurar", buscando precisar si ella tiene en el contexto de la oración un sentido potestativo o facultativo. En el primer párrafo del numeral 3.3.11, incurriendo en una clara petición de principio, concluye la Corte que el vocablo tiene connotación imperativa. En el segundo párrafo, la Corte se apoya en el diccionario de la lengua de la Real Academia Española, que en su sentir brinda fundamento indubitable a la decisión de inexequibilidad. Este tipo de análisis ayuno de toda consideración de fondo sobre el papel constitucional del Congreso en la determinación de las funciones a cargo de la Junta Directiva del Banco de la República, en modo alguno ajeno a la relación entre democracia y gobierno de la economía, no tiene salida distinta a la de reducir a la dimensión de un incidente gramatical una materia compleja, de profundas incidencias políticas, económicas e institucionales.

El mismo celo que emplea la Corte para impedir que la función que la ley le asigna a la Junta Directiva del Banco de la República, pueda ser menoscabada por el Legislador –titular del ius monetandi–, no lo aplica frente al propio órgano jurisdiccional que, por vía negativa, dispone que la fórmula de cálculo de la UPAC no podrá ser vinculada al movimiento de las tasas de interés. Esto quiere decir que en adelante esta función de la Junta Directiva del Banco de la República se ejercerá conforme a este criterio, señalado no por el Legislador - como lo dispone el artículo 372 de la Constitución Política -, sino directamente por la Corte Constitucional. En este punto, la Corte desdeña el discurso relativo a la "autonomía técnica" de la Junta Directiva del Banco central, que le sirvió para excluir a los representantes del pueblo en la determinación

de la metodología para calcular la UPAC, pero que no revela ningún poder de resistencia frente a la intervención del juez constitucional que, en cambio, sí podría con toda libertad, conocimiento de causa y fuerza de cosa juzgada imponer el suyo propio.

El primer asunto que ha debido plantearse la Corte Constitucional, a este respecto, habría sido lógicamente el de precisar si ella era competente para fijar criterios - positivos o negativos - sobre la forma cómo la Junta Directiva del Banco de la República debía ejercitar su competencia en lo tocante a la consagración de la metodología para la determinación de los valores en moneda legal de la UPAC. Sobre este punto no cabe la menor duda de que si el Congreso no podía dar a este órgano técnico ninguna instrucción u orientación, menos aún lo podía hacer la Corte Constitucional, que carece de competencia alguna para ello, y que no es órgano idóneo cognoscitivamente para acometer esa tarea. Adicionalmente, la Corte Constitucional no puede asumir responsabilidades en campos alejados de sus competencias genuinas.

No obstante, haber emprendido este camino, tal vez bajo el halago de responder a una causa popular, la expone a erosionar su prestigio y su posición institucional en el marco de los poderes públicos. La Corte no puede hacerse cargo de los asuntos que corresponde resolver a la política y cuya solución se ha atribuido a otros órganos de esa misma naturaleza. El respeto por el Estado de derecho y el principio democrático, obliga a la Corte a abstenerse de extender el imperio de su jurisdicción a la resolución de problemas sociales que requieren de instrumentos y de la puesta en obra de políticas por parte de otros órganos del Estado.

La Corte en esta sentencia definió equivocadamente como problema de constitucionalidad, un complejo asunto en el que militan sólo razones de conveniencia y de diseño o rectificación de políticas bajo la responsabilidad de las instituciones encargadas del manejo económico del Estado. La ausencia de liderazgo en un país que no enfrenta sus grandes conflictos ni sus causas, por el momento oculta la improcedencia de la acción de la Corte y lleva a mirar con indulgencia su evidente extralimitación. Pero el costo enorme de este tipo de intervenciones, así ellas puedan por el momento ser muy populares, gravitará negativamente sobre la jurisdicción constitucional que, a la postre, no resiste tamaña desfiguración. De lo anterior da cuenta la artificiosa construcción de la cosa juzgada, en la que se funde en una sola unidad la motivación con la parte resolutiva de suerte que la sentencia de la Corte, en la práctica, llega a tener el alcance general de la ley de la República a la que se refiere la primera frase del artículo 372 de la Carta.

La Corte estima que la vinculación de la corrección monetaria al movimiento de las tasas de interés, convierte el sistema UPAC en instrumento inadecuado de financiación de largo plazo para vivienda y, por ende, con ello se viola el artículo 51 de la Constitución Política. La larga evolución de la fórmula de cálculo de la UPAC demuestra que el método para establecerla ha sido desde su creación objeto de las más diversas modificaciones, cambios y rectificaciones. Las autoridades económicas se han visto impelidas a ajustar esta metodología según las circunstancias cambiantes de la economía. Sobre esta materia, la Constitución no ofrece al juez constitucional parámetro alguno para poder establecer su constitucionalidad. Se trata de un asunto estrictamente ligado a una competencia legal que delimita un espacio de discrecionalidad, que no puede desconocer el juez constitucional.

En sede constitucional la mayor o menor adecuación de un instrumento de financiación de vivienda a largo plazo, integra un mandato que la Constitución le imparte a las autoridades competentes, que difícilmente puede ser justiciable, pues se concede a ellas un amplio espacio de configuración. Las políticas que dentro del campo de sus competencias adoptan los órganos del Estado, por lo general admiten un margen apreciable de decisión y de experimentación. No puede a priori sostenerse que sólo una determinada opción política corresponde tomar dentro del marco de una competencia constitucional o legal, ni que las políticas que resultan erradas o fracasan en un momento dado, por ello se tornan inconstitucionales o ilegales. En la práctica la alternancia política de los partidos y movimientos políticos, sin cambiar la Constitución, se proyecta a nivel del Gobierno y de las demás instituciones públicas en cambios radicales de políticas.

En el caso de la metodología para establecer la UPAC, no deja de ser aventurado formular un juicio constitucional de "inadecuación", sin analizar el sistema de financiación en su conjunto. No puede juzgarse de manera negativa y proscribirse constitucionalmente una pieza de este sistema que se ha probado eficaz para canalizar el ahorro hacia la construcción y financiación de vivienda, en una cuantía y en una proporción que no registra antecedentes en Colombia y en América Latina. A través de este esquema financiero se han financiado más de un millón de viviendas; se canalizan recursos de los ahorradores del orden de los dieciocho billones de pesos; se dispone de una cartera hipotecaria que asciende a 15 billones de pesos; en fin, bajo el sistema UPAC se financia el 75% de las necesidades de vivienda y aproximadamente el 65 % de las viviendas de interés social. Además de que está completamente acreditada su utilidad como medio de financiación de vivienda, su implementación siempre ha sido fuente de crecimiento económico y de generación de empleo, hasta el punto de que la esperanza de reactivación luego de la profunda recesión del presente en buena parte depende de este sistema de financiación. Aunque el sistema UPAC opera en condiciones de mercado, lo que no da lugar a que se pueda declarar su inconstitucionalidad, combinado con una política de subsidios otorgados por el Estado a los compradores de vivienda, ha extendido financiación a los programas de vivienda de interés social en el porcentaje ya señalado.

Por lo menos desde 1984, primero gradualmente y luego en una mayor proporción, la corrección monetaria se ha atado a la evolución de las tasas de interés. No obstante lo anterior, hasta fechas muy recientes, el sistema no ha presentado problemas. Sin que sea necesario detallar la historia de los cambios sufridos en la fórmula de la corrección, no parece que su vinculación a los movimientos de las tasas de interés sea per se inconstitucional. Primero, porque sobre este punto en la Constitución no se encuentra referente alguno para adelantar la tarea de confrontación. Segundo, porque si el sistema UPAC funciona en condiciones de mercado –lo que de suyo no es inconstitucional–, no resulta un exabrupto que consulte y en cierta medida o proporción refleje las tasas de interés, ya que de lo contrario las corporaciones de ahorro y vivienda y demás entidades que operan en el sector no podrían atraer ahorradores y canalizar sus excedentes hacia la construcción y los préstamos de vivienda.

Un sistema de financiación no puede juzgarse como adecuado o inadecuado sólo desde el punto de vista de uno de sus componentes. La sentencia de la Corte se limita a ponderar el interés y la posición de los deudores, sin considerar que también debe tomarse en cuenta a los depositantes y ahorradores. Si a estos últimos no se les remunera o si ello se hace por debajo

de la tasa efectiva que ofrecen otros intermediarios, a la postre el sistema de financiación de vivienda periclitará en perjuicio de los potenciales deudores.

Igualmente, un sistema de financiación puede calificarse como adecuado si preserva el equilibrio en su interior. En su momento, las autoridades vincularon la corrección monetaria a los movimientos de las tasas de interés, por lo menos dentro de un porcentaje que mediatamente remitía al componente inflacionario de las mismas. Esta decisión, aparte de que no comporta de suyo ningún problema constitucional, no puede afirmarse que esté desprovista de racionalidad, como quiera que mira a la preservación del mecanismo de financiación, próximo a extinguirse si las corporaciones fracasaban entonces en su búsqueda de fondos prestables para orientarlos a la financiación de vivienda.

Los defectos del sistema, sean ellos de carácter endógeno o exógeno, atribuibles al mecanismo de financiación como tal o a las condiciones difíciles del actual entorno económico que indefectiblemente se reflejan en la UPAC como simple unidad de cuenta que retrata variables y efectos que no produce, deben ser diagnosticados y enfrentados por las autoridades económicas encargadas de manejar y gobernar este sistema, como por lo demás ha acontecido en el pasado. La Corte Constitucional inopinadamente ha convertido en problema de constitucionalidad un episodio ocurrido en la vida de un producto financiero que atraviesa por un momento de crisis. Se propone la Corte con esto ejercer su papel de suprema guardiana del "orden justo", olvidando que la introducción de los ajustes compete a otros órganos del poder público que cuentan con los instrumentos y los conocimientos para hacerlo, además de que en esta actuación comprometen su propia responsabilidad. Por el camino de asumir la competencia para preservar la "vigencia del orden justo", la Corte puede terminar por convertirse en el supremo tribunal de la conveniencia nacional, en detrimento de sus funciones propias y vaciando la de otros poderes.

La sentencia, aunque expresamente delimita el efecto de la cosa juzgada a la frase de la disposición demandada - "procurando que ésta también refleje los movimientos de la tasa de interés en la economía" -, esto es, no se pronuncia de fondo sobre una característica estructural del sistema UPAC consistente en la capitalización de intereses, que no era el tema debatido ni pertenecía a la materia demandada, deja sentada no obstante una consideración marginal que merece por lo menos una alusión somera en este salvamento. Según la mayoría, los efectos negativos que se derivan de reflejar en la fórmula del cálculo de la UPAC la variación de las tasas de interés –distorsión del justo valor de la obligación, ruptura del equilibrio de las prestaciones, aumento patrimonial en beneficio de la entidad crediticia y en desmedro directo y proporcional del deudor–, se exacerban si "a su vez" los intereses se capitalizan como ocurre bajo este sistema de financiación.

Aunque el obiter dictum de la Corte se encamina no a proscribir la capitalización de intereses en los créditos de largo plazo, sino a poner de presente que en las obligaciones hipotecarias pactadas en UPAC no puede simultáneamente calcularse la unidad de cuenta incluyendo la variación de las tasas de interés –lo que sí se considera inconstitucional– y capitalizarse los intereses y demás cargos no cancelados en sus cuotas por los deudores, discrepamos de esta concepción de la mayoría. Una cosa es el método de cálculo de la UPAC y otra cosa son las características estructurales de las obligaciones que se estipulan en esa unidad de cuenta, lo mismo que su sistema de amortización. Que el patrón de referencia para calcular el valor en

moneda legal de la UPAC corresponda a una valor determinado como un porcentaje del DTF, no se opone a que los créditos de largo plazo expresados en esa unidad comporten la capitalización de intereses. Se confunde la noción de actualización de las obligaciones con la de amortización de los créditos.

Si bien el alcance expreso que en la sentencia se concede a la cosa juzgada - que en modo alguno cobija al mecanismo de la capitalización de intereses por sí mismo -, nos releva de la necesidad de profundizar sobre dicha materia, creemos conveniente subrayar que a la luz del artículo 51 de la Constitución Política éste constituye un ingrediente necesario de un sistema de financiación a largo plazo destinado a atender los requerimientos de vivienda de la población, particularmente la de escasos recursos.

En efecto, en economías con una tasa alta de inflación, la literatura económica y la experiencia obligan a utilizar sistemas de financiación con cuotas que capitalizan los intereses, particularmente en los préstamos de mediano y de largo plazo, puesto que de lo contrario - sin capitalización de intereses - en los primeros instalamentos de los créditos los deudores se verían forzados a cancelar una porción significativa de sus obligaciones. Por ello en economías en las que la inflación y el componente inflacionario de la tasa de interés son altos, con prescindencia del sistema de financiamiento, dado que las familias por lo general carecen de ingresos suficientes para absorber los costos financieros de los préstamos de largo plazo destinados a vivienda, los intereses deben ser capitalizables a largo plazo. Si se tiene presente que en los créditos de vivienda lo deseable es que la cuota no supere el 30 o 35 % del ingreso del sujeto de crédito, sólo el mecanismo de la capitalización de intereses le permite a las personas de menores ingresos acceder al sistema y poder adquirir casa propia. En la actualidad, este tipo de financiación de vivienda es el único que puede garantizar la democratización del crédito (C.P. art. 335).

Si se eliminan los créditos con capitalización de intereses, muy pocas personas en el país podrían aspirar a adquirir vivienda financiable con créditos de largo plazo, ya que al tener que incluirse en cada cuota el pago de capital e intereses, los desembolsos serían tan elevados al comienzo que desbordarían la capacidad de pago de la mayoría de las personas. Por ello para permitir que un número mayor de personas pueda acceder al crédito de vivienda de largo plazo, resulta indispensable diseñar sistemas de pago y amortización que consulten su capacidad de pago en el tiempo. En este caso, la reducción de las cuotas no podría operar sin que una parte de los intereses se capitalizara. La equidad no se quebranta en vista de que el acreedor no recibe el pago de la totalidad de los cargos financieros por concepto del principal y de los intereses y, en su lugar, los financia mediante el expediente de la capitalización. El sistema UPAC se basa en este mecanismo de capitalización de intereses, lo mismo que otros sistemas de crédito industrial, minero y agrícola. Si se toman en consideración los procesos de equivalencia del dinero en el tiempo, préstamos de una misma suma de dinero, independientemente del sistema de amortización empleado, tienen un mismo valor presente neto. Por lo demás, en el plano legal, el artículo 121 del Estatuto Orgánico del Sector Financiero, autoriza a todos los Establecimiento de Crédito la capitalización de intereses en créditos de mediano y de largo plazo.

Dada la limitación del fallo al tema objeto de examen –exclusión de la variación de las tasas de interés en la fórmula de cálculo de la UPAC–, las consideraciones últimas pueden resultar

impertinentes. Sin embargo, nos ha animado a hacerlas el deseo de expresar nuestro pensamiento con toda nitidez, por tratarse de un asunto íntimamente ligado a la protección del ahorro y a la democratización del crédito, fines ambos que no pueden dejar de ser promovidos y preservados prudencialmente en toda interpretación constitucional sobre la materia.

Fecha, *ut supra*

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA, Magistrado

SENTENCIAS DE REVISION CONSTITUCIONAL

MAYO

1999

SENTENCIA C-327
mayo 12 de 1999

DONACIONES EN EL EJE CAFETERO-Ingreso al patrimonio de entes públicos/
DONACIONES EN EL EJE CAFETERO-Exequibilidad condicionada

La finalidad perseguida por los donantes ante la tragedia ocurrida en el eje cafetero es clara y contundente: ayudar a las personas afectadas por el terremoto para que puedan atender sus necesidades básicas. Entonces, no se entendería cómo el legislador de excepción pueda desconocer esa orden y autorizar que los elementos donados ingresen al patrimonio de los entes públicos indicados, desviando de esta manera la voluntad de los donantes, en el evento de que éstos no hubieran indicado expresamente el deseo de hacerlas en pro de esas entidades públicas. La Corte declarará exequible, en forma condicionada, el artículo 2° del ordenamiento que se revisa, bajo el entendimiento de que las donaciones pueden ingresar al patrimonio de entidades públicas, si ésta es la voluntad expresa del donante, y siempre y cuando se utilicen con el fin de atender las necesidades básicas de las personas afectadas por el sismo, o se dirijan a cumplir una de las actividades señaladas en el artículo 1° del mismo decreto. Si no es así, tales entes única y exclusivamente pueden actuar como receptores de las donaciones con el fin de administrarlas en favor de la comunidad afectada con el terremoto.

DONACIONES EN EL EJE CAFETERO/INGRESO NO CONSTITUTIVO DE RENTA Y GANANCIA OCASIONAL

Los bienes que se entreguen por las entidades receptoras a las personas afectadas por el terremoto, que figuren en el censo respectivo, se consideran un ingreso no constitutivo de renta o ganancia ocasional y no se encuentran sometidos a retención en la fuente. Las medidas que en dicho precepto se adoptan están destinadas a aliviar la situación tributaria de las personas afectadas con la catástrofe ocurrida, dando aplicación a los principios de justicia y equidad, pues si los bienes de su propiedad en algunos casos fueron destruidos totalmente, y en otros gravemente averiados, resulta apenas obvio que los que les sean entregados por las entidades receptoras de las donaciones no deban constituir renta y mucho menos ganancia ocasional, porque esos bienes no vienen a incrementar su patrimonio sino a reemplazarlo. Entonces, resulta congruente que tales donaciones tampoco sean objeto de retención en la fuente.

EXENCION DE IMPUESTO DE RENTA Y COMPLEMENTARIOS PARA PERSONAS JURIDICAS-Exequibilidad condicionada/**DERECHO A LA IGUALDAD**
-Violación frente a personas naturales

La exención del impuesto de renta y complementarios para las personas jurídicas que se localicen en las zonas afectadas por el sismo y desarrollen alguna de las actividades enun-

ciadas en las normas antes descritas, todas ellas encaminadas a reactivar la economía, reconstruir y rehabilitar los municipios devastados, viene a acrecentar los beneficios tributarios instituidos por el legislador extraordinario para contrarrestar la crisis producida en el eje cafetero e impedir la extensión de sus efectos. No obstante advierte la Corte que la consagración de los beneficios señalados en los artículos 6 y 7 del decreto que se revisa, esto es, la exención de un porcentaje del impuesto de renta y complementarios, en la parte de las utilidades obtenidas, en favor única y exclusivamente de las personas jurídicas -empresas grandes, pequeñas y medianas- viola flagrantemente el principio de igualdad contenido en el artículo 13 de la Constitución, puesto que se crea una discriminación odiosa y reprochable frente a las personas naturales que ejercen las mismas actividades y cumplen los mismos requisitos exigidos para obtener tal prerrogativa. Exclusión que, en criterio de la Corte, no encuentra ninguna justificación, pues si de lo que se trata es de reactivar la economía fomentando el ejercicio de ciertas actividades en la zona afectada y la generación de empleo, qué razón puede existir para no incluirlas como sujetos pasibles de la exención otorgada, si éstas también pueden hacer empresa sin necesidad de constituirse en personas jurídicas. No se olvide que en aras de garantizar el principio de igualdad, el legislador está obligado a conceder idéntico trato a quienes estén en iguales supuestos de hecho. En razón de lo anotado, los artículos 6 y 7 se declararán exequibles en forma condicionada, bajo el entendimiento de que éstos también se aplican a las personas naturales que cumplan los mismos requisitos allí exigidos para las personas jurídicas y ejerzan las mismas actividades. Igualmente, ha de condicionarse también el artículo sexto, en el sentido de incluir dentro de las actividades que pueden desarrollar tanto las personas jurídicas como las naturales que deseen beneficiarse con la exención del impuesto de renta y complementarios, las comerciales.

EXENCION DE IMPUESTO DE RENTA Y COMPLEMENTARIOS A EMPRESAS EN EL EJE CAFETERO/TEST DE IGUALDAD DEBIL EN MATERIA TRIBUTARIA

Bien podía el legislador de excepción atendiendo a estas consideraciones establecer un porcentaje de exención del impuesto de renta y complementarios inferior para las empresas que venían funcionando y superior para las nuevas, como también concederla solamente por un año. Es que ante medidas adoptadas por el legislador de excepción para atender situaciones de calamidad pública, como la ocurrida el 25 de enero de 1999, el test de igualdad se torna débil, pues en tales casos se presentan tantas y tan variadas situaciones que obligan al Gobierno a hacer diferencias entre grupos iguales, debido a la existencia de circunstancias que en estas ocasiones justifican esa actuación y son razonables para lograr los propósitos buscados. Diferenciación que en otros eventos podría ser contraria al principio de igualdad.

EXENCION DE IMPUESTOS DE RENTA POR DIVIDENDOS Y PARTICIPACIONES-
Facultad del legislador

En el artículo 9 se establece que los socios o accionistas que reciban dividendos o participaciones de las sociedades objeto de los beneficios señalados en los artículos 6, 7 y 8 del mismo decreto, gozarán de la exención del impuesto sobre la renta por tales dividendos o participaciones, en los mismos porcentajes y por los mismos períodos allí previstos. A esta disposición le resultan aplicables los argumentos expuestos en el punto anterior sobre la facultad del legislador de excepción de conceder exenciones de impuestos, siempre y cuan-

do éstos no pertenezcan a las entidades territoriales, como es el caso del impuesto de renta que es propiedad de la Nación, pues en materia de tributos, tal funcionario está autorizado no sólo para establecerlos sino también para modificarlos, en forma transitoria, pues éstos dejan de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso los adopte como permanentes, durante el año siguiente.

SANCIONES ADMINISTRATIVAS Y PENALES-Por obtención de beneficios tributarios sin cumplimiento de requisitos/**SANCIONES ADMINISTRATIVAS Y PENALES**-Exequibilidad condicionada

Con la disposición del artículo 10 se trata de evitar la comisión de hechos fraudulentos u otros ilícitos en contra de la Administración tributaria, por parte de quienes sin tener derecho a ello, por no cumplir las exigencias establecidas en cada caso, obtengan los beneficios tributarios consagrados en el ordenamiento bajo examen. El engaño se castiga con multa equivalente al doscientos por ciento del beneficio obtenido, sin perjuicio de la responsabilidad penal para quienes hayan alterado la información contable o los estados financieros para hacerse acreedores a dichos beneficios, lo cual no infringe la Constitución y, por el contrario, garantiza el principio de transparencia. No obstante, es preciso señalar que la imposición de tales sanciones por parte de las autoridades competentes deberá estar precedida de un debido proceso en el que se garantice el derecho de defensa de los implicados, la controversia probatoria y todos los demás derechos establecidos en el artículo 29 del Estatuto Superior y demás normas aplicables a esta clase de procedimientos. Así las cosas, el artículo 10 del decreto materia de revisión, será declarado exequible en forma condicionada, esto es, bajo el entendimiento de que tal disposición también se aplica a las personas naturales y que en el trámite para la imposición de la sanción se deberán observar y respetar todas las reglas que rigen el debido proceso.

DESCUENTO TRIBUTARIO POR GENERACION DE EMPLEO

La disposición del artículo 11 encuentra claro sustento constitucional pues están destinadas a lograr la reactivación económica y social de los municipios afectados con el terremoto, mediante la generación de empleo. A los empleadores que lo hagan se les concede un descuento tributario para efectos de la declaración de renta y complementarios equivalente al ciento por ciento del monto de los gastos correspondientes a salarios y prestaciones sociales. El monto del descuento no puede ser superior al 50% del impuesto neto de renta del respectivo año, determinado antes de restar el descuento tributario. Ante el alto índice de desempleo en el país incentivos de esta naturaleza animan a los empleadores para que contribuyan con el país y, en este caso, con la situación de desamparo en que quedaron los damnificados del terremoto. Como requisito para la obtención de tal beneficio se exige que las empresas garanticen la seguridad social y la estabilidad o permanencia del empleado, ya que la vinculación no puede ser inferior a un año, lo cual es claro desarrollo del artículo 53 de la Constitución, que los consagra como derechos mínimos fundamentales de los trabajadores.

RENTA PRESUNTIVA-Violación de preceptos constitucionales

La disposición citada, establece la renta presuntiva de los bienes de las empresas que se encontraban ubicados en los municipios en donde ocurrió el terremoto. Al establecer el

legislador de excepción la renta presuntiva solamente sobre los bienes de las empresas que existían en la zona de desastre antes del terremoto, infringió los siguientes preceptos constitucionales: - El artículo 13 que consagra el principio de igualdad, al excluir los bienes de las personas naturales que también resultaron afectados con el sismo. - La misma disposición constitucional, al señalar porcentajes distintos de afectación de los bienes existentes en la zona asolada por el terremoto, tomando como único patrón de referencia la magnitud de las empresas, pues para las grandes establece que sus bienes fueron afectados en el 70% si estaban ubicados en el Quindío y en el 30% si estaban localizados en los demás municipios y para las pequeñas y medianas contempla el 80 y el 50%, respectivamente, olvidando que el valor de la renta presuntiva sobre tales bienes no se puede determinar por la riqueza del propietario sino por otros aspectos exclusivamente relacionados con el mismo bien. - El artículo 215 de la Carta, al establecer la presunción sobre los bienes que se encontraban ubicados en la zona de desastre, a 31 de diciembre de 1998, pues el terremoto ocurrió el 25 de enero de 1999, en consecuencia, quedarían excluidos los bienes construidos con posterioridad a aquella fecha y antes de que sucediera tal catástrofe, lo cual atenta contra los derechos de esos propietarios a obtener iguales beneficios tributarios que los que se conceden a las demás personas cuyos bienes resultaron afectados.

PLAZOS PARA DECLARAR Y PAGAR IMPUESTOS EN EL EJE CAFETERO
-Facultad del Gobierno Nacional

En el artículo 14 se consagra una autorización al Gobierno para adoptar medidas de carácter administrativo con el fin de facilitar a los contribuyentes, que resultaron afectados con el sismo ocurrido el 25 de enero de 1999, cumplir con sus obligaciones tributarias, en desarrollo del deber constitucional de contribuir con los gastos del Estado (artículos 95-9 C. P.). Que el aplazamiento de tales obligaciones tributarias no genere sanciones, ni intereses de mora, o cualquiera otra consecuencia desfavorable para los contribuyentes, es la aplicación obvia del principio de justicia y equidad, pues la fuerza mayor y el caso fortuito eximen de responsabilidad. El terremoto está catalogado como uno de ellos, pues es un hecho imprevisible e irresistible al que nadie se puede sustraer.

VENTA DE CASAS PREFABRICADAS EN EL EJE CAFETERO-Exclusión del IVA

Debido a la destrucción en unos casos y graves daños en otros, causados por el terremoto a los inmuebles ubicados en las zonas afectadas por éste, se ha presentado una notoria escasez inmobiliaria, especialmente, la destinada a vivienda, de ahí que se hayan tomado medidas como la consagrada en el artículo 15, con la cual se busca disminuir el costo de bienes destinados a ese fin y de esta manera lograr que todos los habitantes puedan acceder a una vivienda digna.

IMPORTACION DE MAQUINARIA EN EL EJE CAFETERO-Exención de impuestos, tasas y contribuciones

Sobre el artículo 16 la Corte no tiene objeción alguna de constitucionalidad, pues como ya se ha visto, es potestad del legislador conceder exenciones de impuestos, siempre y cuando éstos sean de carácter nacional, como es el caso que aquí se establece. Resultan entonces aplicables los mismos argumentos que se han expuesto en acápites anteriores sobre el tema.

BENEFICIOS TRIBUTARIOS EN CONTRATOS DE LEASING SOBRE MAQUINARIA EN EL EJE CAFETERO

En el artículo 17 se consagra un beneficio tributario para los arrendatarios que hayan celebrado contratos de leasing sobre maquinaria y equipo, para ser utilizado en la construcción de obras públicas en las zonas afectadas por el terremoto, que consiste en permitirles registrar como gasto deducible el canon de arrendamiento causado, sin que deba registrarse en el activo o pasivo ninguna suma por concepto del bien objeto de arriendo, salvo que exista opción de compra, lo cual no vulnera la Constitución, pues con esta medida busca el Gobierno incentivar a las personas dedicadas a labores de esa índole, para que colaboren en la reconstrucción y rehabilitación de los municipios devastados por el sismo y así lograr prontamente el retorno a la normalidad. No se olvide que los daños causados en la infraestructura vial, en los servicios públicos y en la vivienda fueron de gran magnitud, lo que entraba el desarrollo normal de las actividades de todo orden, por lo que se hace necesaria la pronta y eficaz colaboración para su rápida rehabilitación.

REDUCCION DE APORTES AL SENA

Según el artículo 18, los aportes al Sena a cargo de los empleadores tanto públicos como privados es una contribución parafiscal y, por tanto, bien podía el legislador extraordinario, en desarrollo de la facultad que en materia tributaria le confiere el constituyente en el artículo 215, atendiendo la particular situación en que quedaron las empresas ubicadas en las zonas en las que se presentó la catástrofe, exonerarlas del pago del 50% de la misma, en forma transitoria, con el fin de aliviar su situación económica y así lograr la reactivación económica y social de los municipios en los que se presentó la catástrofe. La normalidad empresarial es un proceso que no se puede lograr en poco tiempo; de ahí que se establezca la rebaja de los aportes hasta el año 2000.

RECURSOS DEL PRESUPUESTO NACIONAL EN EL EJE CAFETERO
-Exención de impuesto del dos por mil

La norma a la que alude la disposición del artículo 19 establece un impuesto para las transacciones financieras (dos por mil), a cargo de los usuarios del sistema financiero y de las entidades que lo conforman. Pues bien: que los recursos que administre el Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero, cuyo objeto es la financiación y realización de todas las actividades necesarias para la reconstrucción y rehabilitación económica, social y ecológica, se consideran recursos del presupuesto nacional para efectos del impuesto consagrado en el artículo 29 del Decreto 2331 de 1998, tiene un fin loable: exonerarlos del pago del denominado impuesto del dos por mil, lo que repercutirá en beneficio de la comunidad de las zonas afectadas por el terremoto, puesto que habrá más dinero disponible para atender las necesidades básicas de los habitantes de dichos municipios y la construcción de obras públicas indispensables para retornar a la normalidad.

BENEFICIOS TRIBUTARIOS CONCEDIDOS-Límites

Un análisis sistemático de las normas que integran el decreto objeto de control, y al cual pertenece el artículo 20, permite concluir que, como en varios de sus artículos se ordena

aplicar disposiciones del Estatuto Tributario, si éstas se refieren a beneficios tributarios, no podrán exceder el valor del impuesto básico de renta. El límite fijado entonces, solamente cubre los beneficios expresamente señalados en el Decreto 258/99 y no otros. Con esta interpretación no hay lugar a tacha alguna de inconstitucionalidad, pues compete al legislador de excepción, en desarrollo de la facultad que le ha conferido el constituyente, para expedir normas destinadas a enfrentar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, determinar la cuantía de los beneficios tributarios que concede.

COMPENSACION PARA MUNICIPIOS Y DEPARTAMENTOS AFECTADOS POR EL SISMO EN EL EJE CAFETERO

La compensación en sí misma, en criterio de la Corte, no viola el principio de autonomía de las entidades territoriales, pues se trata de la aplicación plena del principio de solidaridad frente a una calamidad pública como la ocurrida en el eje cafetero, dentro del marco del Estado unitario. En consecuencia, el legislador de excepción en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 215 de la Constitución, está obligado a adoptar todas las medidas que sean idóneas y eficaces para conjurar la crisis presentada e impedir que ésta se extienda.

COMPENSACION EN DEPARTAMENTOS Y MUNICIPIOS-Inconstitucionalidad por no incremento de prestaciones sociales y de planta de personal/**EMERGENCIA ECONOMICA**-No pueden desmejorarse derechos de trabajadores

Los artículos 21, 22 y 23 del Decreto 258/99 serán declarados constitucionales, salvo el inciso primero de la última norma citada, la cual es contraria al ordenamiento constitucional, concretamente a lo dispuesto en los artículos 53, 215, 300-7, 313-6, -7 y 315-7. No podía el legislador extraordinario sin violar las normas constitucionales citadas, limitar las atribuciones que en dichos ámbitos (salarios y plantas de personal) les corresponde ejercer a tales autoridades y, por ende, desconoció el principio de autonomía que el constituyente les confirió a las entidades territoriales para el manejo de estos asuntos y los derechos mínimos de los trabajadores específicamente protegidos en el artículo 53 del estatuto supremo. La disposición que se revisa en lo relativo a prestaciones sociales es inconstitucional, por violar los artículos 53 y 13 de la Carta, puesto que impide que éstas puedan ser incrementadas durante los años 1999 y 2000 en detrimento de los derechos laborales constitucionales de los trabajadores del orden territorial. De acuerdo con lo expuesto el inciso primero del artículo 23 del Decreto 258/99 será retirado del ordenamiento jurídico, no sólo por infringir las normas señaladas sino también el artículo 215 de la Constitución que prohíbe que durante el estado de emergencia económica, social y ecológica se desmejoren los derechos sociales de los trabajadores.

INGRESOS CORRIENTES DE LA NACION-Giros de participación para recuparación del Eje Cafetero

La disposición del artículo 24 se limita a consagrar una medida de carácter eminentemente administrativo, con el fin de hacer oportuna y efectiva la entrega de los recursos que ordinariamente les corresponde a los entes territoriales que resultaron afectados con el sismo. La agilización en el pago tiene una finalidad loable y es la pronta recuperación del eje cafetero y el retorno a la normalidad. No hay, pues, violación de la Constitución.

CONTRATOS SUSCRITOS POR FOGAFIN-Excepción de aplicación del estatuto contractual

La no aplicación del estatuto contractual –Ley 80/93– a los contratos que deba suscribir Fogafín, para el desarrollo de los programas que le fueron asignados por medio del Decreto 196/99, el cual fue revisado por esta Corte y declarado exequible (financiación de vivienda y locales comerciales), no significa que no se deban respetar todas las normas constitucionales, especialmente las que consagran los principios de transparencia, publicidad, y aquellos que rigen la función administrativa, esto es, igualdad, moralidad, economía, celeridad, eficiencia y eficacia. Tales contratos están sujetos al control de las autoridades competentes (Contraloría y Procuraduría) y quienes en ellos intervienen deben responder disciplinaria, patrimonial y penalmente en caso de que se presenten irregularidades en su celebración, desarrollo y cumplimiento. La necesidad de actuar en forma rápida y oportuna para solucionar el grave estado en que quedaron los habitantes y los municipios en los que ocurrió el terremoto es lo que justifica la inaplicación de las normas de la Ley 80/93 que en muchos casos, contiene trámites cuyo cumplimiento alcanza varios meses.

JURISDICCION DE CURADORES URBANOS EN LA ZONA DEL EJE CAFETERO

Se consagra una medida necesaria para la reconstrucción de los municipios afectados con el terremoto, pues se amplía la jurisdicción que tienen los curadores urbanos de los departamentos citados, para que cumplan las funciones asignadas por la ley en esas zonas, que no son otras que las relacionadas con el trámite y expedición de licencias urbanísticas y la vigilancia en el cumplimiento de las normas que regulan el uso del suelo y la construcción sismorresistente. La planeación y reconstrucción de los municipios arrasados por el sismo es una tarea de gran importancia para el desarrollo del eje cafetero, en la que están involucrados distintos organismos del Estado y entes particulares y en la que juega un papel trascendental el curador urbano. Tal labor debe ser coordinada y armónica y debe respetar los principios constitucionales contenidos en el artículo 58, relativos a la función social y ecológica de la propiedad y la prevalencia del interés general sobre el particular. Sin dejar de lado obviamente, asuntos como el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del medio ambiente, del patrimonio ecológico, cultural e histórico, la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, etc.

INMUEBLES AFECTADOS POR EL SISMO DEL EJE CAFETERO
-Pago de seguros y créditos

Se permite a los beneficiarios de los seguros de terremoto constituidos sobre los bienes inmuebles situados en las zonas afectadas por el sismo, obtener créditos de los consagrados en el Decreto 196/99 hasta por un valor equivalente al monto del daño financiable si éstos no se encontraban gravados con hipoteca. Si el bien estaba hipotecado, el deudor puede exigir que dicho valor del seguro se le impute al pago del crédito que tenga con la entidad financiera respectiva o se destine a la reconstrucción del bien. También puede solicitar que se le conceda un crédito o cobrar directamente el valor indemnizable, lo cual no vulnera la Constitución, pues se trata de medidas destinadas a permitir la reconstrucción de las viviendas y locales comerciales que fueron destruidos total o parcialmente.

CONTRATOS DEL FONDO PARA LA RECONSTRUCCION Y DESARROLLO SOCIAL DEL EJE CAFETERO

Los contratos que debe celebrar el Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero son todos aquellos necesarios para cumplir su objeto, que no es otro que la financiación y realización de las actividades necesarias para la reconstrucción económica, social y ecológica de la región del Eje Cafetero asolada por el terremoto. En consecuencia, la autorización para incluir cláusulas excepcionales se deriva de la misma situación de emergencia que requiere soluciones prontas y eficaces para lograr los propósitos señalados.

OPERACIONES DE CREDITO PUBLICO-Garantías

La disposición del artículo 29 no viola la Constitución, pues simplemente se limita a aclarar lo regulado en el citado artículo 9, en cuanto a la no obligación de constituir contragarantías en relación con créditos internos y externos que se realicen con la destinación antes citada, esto es, conjurar la crisis producida con el terremoto.

FONDO PARA LA RECONSTRUCCION Y DESARROLLO SOCIAL DEL EJE CAFETERO

El cambio de denominación del Fondo en el artículo 30 se ajusta más a la finalidad para la cual fue creado, que no es otra que la reconstrucción y rehabilitación económica, social y ecológica de los municipios afectados con el sismo. Siendo potestad del legislador, en tiempo ordinario, modificar la estructura de la administración nacional, atribuciones que también compete ejercer en forma transitoria al legislador de excepción con el fin de afrontar la crisis producida, bien podía éste modificar el nombre del ente público precitado, sin infringir el estatuto superior.

Referencia: Expediente RE-112

Revisión constitucional del Decreto No. 258 del 11 de febrero de 1999

Magistrado Ponente: Dr. CARLOS GAVIRIA DIAZ

Santafé de Bogotá, D.C., doce (12) de mayo de mil novecientos noventa y nueve (1999).

I. ANTECEDENTES

La Presidencia de la República remitió a esta corporación el día siguiente de su expedición, el Decreto Legislativo No. 258 del 11 de febrero de 1999 "Por el cual se dictan disposiciones para hacer frente a la situación de calamidad pública causada por el terremoto producido el 25 de enero de 1999", para efectos de su revisión constitucional.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales establecidos para procesos de esta índole, procede la Corte a decidir.

II. TEXTO DEL DECRETO MATERIA DE REVISION

El contenido del decreto enviado para revisión es el que aparece a continuación.

DECRETO NUMERO 258 DE 1999

(febrero 11)

por el cual se dictan disposiciones para hacer frente a la situación de calamidad pública causada por el terremoto producido el 25 de enero de 1999.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de sus facultades que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994 y en desarrollo de lo dispuesto por los Decretos 195 y 223 de 1999,

CONSIDERANDO:

Que por Decreto número 195 del 29 de enero de 1999, adicionado mediante el Decreto 223 de 1999, se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en los municipios de los departamentos de Caldas, Quindío, Risaralda, Tolima y Valle del Cauca que se señalaron en dichos decretos, con el fin de conjurar la situación de calamidad pública ocurrida por razón del terremoto que se produjo el 25 de enero pasado;

Que para estimular la canalización de recursos privados a la reconstrucción de la zona afectada es necesario establecer beneficios tributarios en materia de donaciones;

Que así mismo, para facilitar y promover la instalación de empresas en los municipios mencionados, la reactivación de las existentes en ellos, incentivar el desarrollo y de este modo estimular la recuperación del sistema económico de la zona y la generación de empleo es necesario crear beneficios en materia de impuestos, tasas, gravámenes, derechos y contribuciones parafiscales, así como autorizar el otorgamiento de exenciones o beneficios tributarios respecto de los impuestos de las entidades territoriales.

Que de igual manera, se requiere adoptar mecanismos para aliviar la situación de las personas que por razón de la calamidad no han podido cumplir oportunamente sus obligaciones en materia tributaria, de aportes a la seguridad y financiera;

Que de conformidad con el artículo 215 de la Constitución Política, en ejercicio de las facultades del estado de emergencia económica, social y ecológica, el Gobierno puede, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes, lo cual incluye, según reiterada jurisprudencia de la honorable Corte Constitucional contenida en sentencias C-448 de 1992 y C-373 de 1994, la facultad de conceder exenciones temporales;

Que de conformidad con el mismo artículo 215, las medidas tributarias que se adopten en desarrollo de la emergencia económica, social y ecológica dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente o amplíe su vigencia; por lo cual, a pesar de la conveniencia de otorgar exenciones por años fiscales posteriores al 2000 para así lograr la recuperación de la zona afectada, el Gobierno en desarrollo artículo 215 sólo puede otorgar las exenciones para los años 1999 y 2000;

Que es conveniente establecer mecanismos que permitan a los municipios y departamentos afectados compensar la pérdida que sufrirán en sus ingresos tributarios por razón de la

crisis en la zona, para que de este modo puedan cumplir sus funciones y atender las necesidades de sus habitantes;

Que se deben adoptar medidas para facilitar la reconstrucción de la zona previendo la posibilidad de acudir a los curadores urbanos de municipios de los departamentos limítrofes para efectos del otorgamiento de las licencias de urbanismo y de construcción que se requieran;

Que habida cuenta que las entidades territoriales contaban con planes de desarrollo aprobados, los cuales no se ajustan a la nueva situación de las mismas, es necesario prever la posibilidad de suspender su aplicación;

Que así mismo es necesario precisar el Decreto 196 de 1999, en cuanto hace referencia al cobro de las indemnizaciones por seguro de terremoto teniendo en cuenta lo que al respecto dispongan los respectivos contratos;

Que es menester aclarar la facultad para otorgar garantías por parte de la Nación de manera que incluyan toda clase de operaciones de crédito;

Que es necesario prever la posibilidad de utilizar cláusulas excepcionales en los contratos que celebren en desarrollo del Decreto 197 de 1999 por el Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero y otras entidades públicas con el fin de proteger el interés público;

Que igualmente es conveniente modificar el Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero, para que el mismo pueda responder al propósito de reconstrucción y rehabilitación de la zona afectada y lograr así el desarrollo social de la misma,

DECRETA:

Artículo 1°. Descuento por donaciones para la recuperación de la zona afectada por el terremoto del 25 de enero de 1999. *Los contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios que durante el año gravable de 1999 realicen donaciones a las entidades que se mencionan en el artículo siguiente, destinadas de manera exclusiva a la recuperación de la actividad productiva, al fortalecimiento institucional y financiero, a la atención de las necesidades básicas de las personas afectadas y a lograr la reconstrucción, desarrollo y rehabilitación de los municipios mencionados en los Decretos 195 y 223 de 1999, tendrán derecho a solicitar en la declaración de renta y complementarios de dicho año, un descuento tributario equivalente al setenta por ciento (70%) del valor de los bienes donados, sin que en ningún caso exceda del cuarenta por ciento (40%) del impuesto neto de renta del mismo ejercicio, determinado antes de restar el descuento tributario consagrado en esta norma.*

Las donaciones que dan derecho a este beneficio, podrán ser realizadas en dinero o en especie diferente de acciones, aportes o cuotas de interés social o derechos fiduciarios.

Para que las donaciones a que se refiere este artículo den derecho al beneficio tributario en él previsto deberán haber sido expresamente aceptadas por una de las entidades a que se refiere el artículo 2 de este Decreto, para lo cual expedirá una certificación la entidad receptora.

En el caso de la donación de bienes inmuebles, el beneficio sólo será procedente cuando el bien donado se encuentre ubicado en cualquiera de los municipios señalados en los Decretos 195 y 223 de 1999, sean útil para cumplir los fines consagrados en el inciso primero de este artículo y se encuentre libre de demandas, embargos, pleitos pendientes, contingencias, limitaciones impuestas por los planes de ordenamiento territorial y cualquier otro gravamen.

Para efectos de determinar el monto del descuento, el valor de los bienes muebles donados será su costo fiscal. Cuando se donen bienes inmuebles, su valor será el menor entre el costo fiscal vigente y el avalúo que se realice de acuerdo con el procedimiento que determine el Gobierno Nacional.

Parágrafo. Las Cámaras de Comercio podrán efectuar con cargo a sus recursos privados, tales como su propio patrimonio y los derechos de afiliación y de noticia mercantil, donaciones e inversiones para la recuperación de la zona a la que se refieren los Decretos 195 y 223 de 1999, para lo cual podrán modificar sus respectivos presupuestos.

Artículo 2°. Entidades receptoras. *Para tener derecho al beneficio contemplado en el artículo anterior, las donaciones deben efectuarse al Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero, a las entidades oficiales o a los fondos públicos que determine en forma expresa el Gobierno Nacional, quienes las podrán recibir para integrarlas a su patrimonio o para administrarlas cuando estén destinadas a la comunidad, en ambos casos para cumplir los fines previstos en el inciso primero del artículo anterior.*

Los bienes recibidos en donación podrán ser manejados a través de contratos celebrados con entidades fiduciarias. Para este efecto, el Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero, las entidades oficiales y los Fondos Públicos autorizados por el Gobierno Nacional celebrarán contratos de fiducia mercantil y de encargo fiduciario sin sujeción a la Ley 80 de 1993 y a sus disposiciones complementarias.

Artículo 3°. Requisitos para la procedencia del descuento. *Para la procedencia del descuento tributario por concepto de donaciones, a que se refiere el artículo 1° del presente decreto, se deberán cumplir los siguientes requisitos:*

1. Que la entidad receptora de la donación haya sido autorizada en forma expresa por el Gobierno Nacional para la recepción y/o inversión de los recursos donados.

2. Que la entidad receptora expida al donante una certificación en donde conste:

a) Lugar y fecha en que se realiza la donación;

b) Descripción general de los bienes donados;

c) El valor de la donación, de conformidad con la constancia que expida la entidad que la recibe o el avalúo que al efecto se haya realizado;

d) Apellidos y nombre, o razón social y número de identificación tributaria (NIT) de la persona jurídica o natural que efectúa la donación;

e) Manifestación expresa sobre la destinación de la donación, en forma exclusiva, a los fines contemplados en el inciso primero del artículo 1° de este decreto, y

f) que la entidad receptora ha celebrado un convenio para el efecto con el Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero.

Artículo 4°. Exención para donaciones provenientes del exterior. *Sin perjuicio de los señalado en los tratados internacionales, durante los años 1999 y 2000, estarán exentas de toda clase de impuesto, tasa o contribución de carácter nacional las donaciones provenientes del exterior, en dinero o en especie, con destino, en forma exclusiva, a los fines contemplados en el inciso 1° del artículo 1° de este decreto, siempre y cuando sean realizadas al Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero o a las entidades oficiales o fondos públicos receptores que el Gobierno Nacional señale en forma expresa en desarrollo del inciso 1° del artículo 2° de este decreto.*

Artículo 5°. Ingreso no constitutivo de renta y ganancia ocasional para los afectados. *Los bienes que se entreguen por las entidades receptoras, a que se refieren los artículos anteriores, a las personas afectadas por el terremoto del 25 de enero de 1999 que figuren en el censo respectivo, se consideran un ingreso no constitutivo de renta o ganancia ocasional y no se encuentran sometidas a retención en la fuente, hasta por un valor máximo equivalente a ochenta (80) salarios mínimos mensuales vigentes a la fecha de cada transferencia, durante los años fiscales 1999 y 2000; lo anterior sin perjuicio de las disposiciones del Estatuto Tributario aplicables a las entidades sin ánimo de lucro.*

Artículo 6°. Exención del impuesto a la renta para las nuevas empresas que desarrollen sus actividades en la zona afectada por el terremoto del 25 de enero de 1999. *Las personas jurídicas, distintas de las señaladas en el artículo siguiente, que a partir de la fecha de vigencia de este decreto y a más tardar el 30 de junio del año 2000, se constituyan y localicen físicamente en la jurisdicción de los municipios señalados en los Decretos 195 y 223 de 1999, que tengan por objeto social exclusivo desarrollar en la zona afectada cualquiera de las siguientes actividades: agrícolas, ganaderas, industriales, de construcción, de exportación de bienes corporales muebles producidos en la zona afectada, mineras –que no se relacionen con la exploración o explotación de hidrocarburos–, de servicios públicos domiciliarios y actividades complementarias, de servicios turísticos, educativos, de procesamiento de datos, de programas de desarrollo tecnológicos aprobados por Colciencias o de atención a la salud estarán exentas del impuesto de renta y complementarios por los períodos gravables de 1999 y 2000, en la parte de las utilidades obtenidas por el desarrollo de las actividades mencionadas en dichos municipios, que corresponda a los porcentajes que se indican a continuación:*

Lugar de desarrollo de la actividad	**Porcentaje de exención**
Municipios del departamento del Quindío	Setenta por ciento (70%)
Otros municipios	Treinta por ciento (30%)

No se consideran nuevas empresas las ya constituidas y que sean objeto de reforma estatutaria para cambio de nombre, de domicilio, de propietarios, escisión, o fusión con otras empresas.

Parágrafo. Las personas jurídicas se considerarán constituidas a partir de la fecha de la respectiva escritura pública.

Artículo 7°. Exención del impuesto a la renta para las nuevas PYMES que desarrollen sus actividades en la zona afectada por el terremoto del 25 de enero de 1999. *Las personas jurídicas que se califiquen como pequeñas y medianas empresas, que a partir de la fecha de vigencia de este decreto y a más tardar el 30 de junio del año 2000, se constituyan y localicen físicamente en la jurisdicción de los municipios señalados en los Decretos 195 y 223 de 1999, que tengan por objeto social exclusivo desarrollar en la zona afectada cualquiera de las siguientes actividades: agrícolas, ganaderas, industriales, de construcción, de elaboración y venta de productos artesanales, comerciales, de exportación de bienes corporales muebles producidos en la zona afectada, mineras –que no se relacionen con la exploración o explotación de hidrocarburos–, de servicios públicos domiciliarios y actividades complementarias, de servicios turísticos, educativos, de procesamiento de datos, de programas de desarrollo tecnológicos aprobados por Colciencias o de atención a la salud, estarán exentas del impuesto de renta y complementarios por los períodos gravables de 1999 y 2000, en la parte de las utilidades obtenidas por el desarrollo de las actividades mencionadas en dichos municipios, que corresponda a los porcentajes que se indican a continuación:*

Lugar de desarrollo de la actividad	**Porcentaje de exención**
Municipios del departamento del Quindío	Ochenta por ciento (80%)
Otros municipios	cincuenta por ciento (50%)

No se consideran nuevas empresas las ya constituidas y que sean objeto de reforma tributaria para cambio de domicilio, de nombre, de propietarios, escisión, o fusión con otras empresas.

Para efectos de lo dispuesto en este artículo, se consideran pequeñas y medianas empresas aquellas que tienen un patrimonio inferior a ochocientos millones de pesos ($800.000.000) y un número máximo de veinte (20) trabajadores.

En el evento en que en uno de los años gravables mencionados, la pequeña o mediana empresa no cumpla con la totalidad de los requisitos contemplados, el beneficio será procedente en el porcentaje que le corresponda, en los términos indicados en el artículo anterior.

Parágrafo 1°. En el caso de las actividades comerciales, estarán exentas, siempre y cuando se refieran a bienes corporales muebles producidos en los municipios contemplados en los Decretos 195 y 223 de 1999, que se expendan al detal y su entrega física se produzca en la jurisdicción de esos municipios.

Parágrafo 2°. Las personas jurídicas se considerarán constituidas a partir de la fecha de la respectiva escritura pública.

Parágrafo 3°. Durante los años 1999 y 2000 el Gobierno Nacional podrá establecer tarifas diferenciales para los actos de matrícula e inscripción mercantil de las nuevas empresas a que se refiere el presente artículo y el artículo anterior.

Artículo 8°. Exención para empresas preexistentes en la zona afectada por el terremoto del 25 de enero de 1999. *Lo dispuesto en los dos artículos anteriores será igualmente aplicable exclusivamente para el año fiscal de 1999, a aquellas empresas que sean personas jurídicas,*

que para el 25 de enero de 1999 se encontraban constituidas jurídicamente y localizadas físicamente en la jurisdicción de los municipios señalados en los Decretos 195 y 223 de 1999, siempre y cuando tales empresas demuestren, en la forma que señale el reglamento, que reanudaron las actividades económicas que venían desarrollando a la fecha del desastre, a más tardar el 31 de diciembre de 1999, en la jurisdicción de los municipios a los que se ha hecho referencia. Para efectos de lo aquí previsto, el contribuyente deberá informar a la Administración de Impuestos y Aduanas nacionales de su jurisdicción, la fecha de reiniciación de actividades.

En el caso de las pequeñas y medianas empresas, esto es, las que a 31 de diciembre de 1998 tenían un patrimonio bruto inferior a ochocientos millones de pesos ($800.000.000) y cuyo número de trabajadores vinculados no era superior a veinte (20), el porcentajes de exención será el siguiente:

Lugar de desarrollo de la actividad	**Porcentaje de exención**
Municipios del departamento del Quindío	Ochenta por ciento (80%)
Otros municipios	Cincuenta por ciento (50%)

En el caso de las demás empresas el porcentaje de exención será el siguiente:

Lugar de desarrollo de la actividad	**Porcentaje de exención**
Municipios del departamento del Quindío	Sesenta por ciento (60%)
Otros municipios	Veinte por ciento (20%)

Parágrafo. Para tener derecho a las exenciones de los artículos 6°, 7° y 8° del presente decreto, las empresas deberán acreditar que sus activos representados en inmuebles, maquinaria y equipo, se encuentren amparados debidamente con un seguro contra terremoto. Los seguros de terremoto sobre bienes inmuebles ubicados en los municipios ya mencionados no causarán impuesto a las ventas durante 1999 y 2000.

Artículo 9°. Beneficios para los socios o accionistas. *Los socios o accionistas que reciban dividendos o participaciones de las sociedades objeto de los beneficios señalados en los artículos 6°, 7° y 8° de este decreto, gozarán del beneficio de exención del impuesto sobre la renta por tales dividendos o participaciones, en los mismos porcentajes y por los mismos períodos aquí previstos.*

Artículo 10. Sanciones administrativas y penales por no cumplir requisitos para la procedencia de los beneficios. *Cuando la administración tributaria determine que no se ha cumplido con alguno de los requisitos exigidos para la procedencia de los beneficios consagrados en este decreto, para las nuevas empresas personas jurídicas que se constituyan y se localicen físicamente en la jurisdicción de los municipios señalados en los Decretos 195 y 223 de 1999, y para las personas jurídicas existentes en dicha zona que reanuden actividades dentro de la misma, el contribuyente no podrá volver a solicitar descuento alguno por el año restante objeto del beneficio, y estará sujeto a una sanción equivalente al doscientos por ciento (200%) del valor del beneficio improcedente. Esta sanción no dará lugar a disminución por efecto de la corrección de la declaración que realice el contribuyente.*

Lo anterior se entiende sin perjuicio de la responsabilidad penal en que incurra el representante legal, los socios, contadores o revisores fiscales de la empresa, por alterar la información contable o los estados financieros para hacer uso del beneficio fiscal solicitado.

Artículo 11. Descuento tributario por la generación de empleo. *Los contribuyentes del impuesto sobre la renta, cuyas empresas se encuentren ubicadas en los municipios señalados en los Decretos 195 y 223 de 1999, podrán solicitar por los años gravables 1999 y 2000, un descuento tributario equivalente al ciento por ciento (100%) del monto de los gastos por salarios y prestaciones sociales cancelados durante el respectivo ejercicio, que correspondan a los nuevos empleos directos que se generen en forma efectiva en dichos municipios, en su actividad productora de renta, en relación con el número de empleados que se encontraban afiliados al sistema general de seguridad social a 31 de diciembre del año inmediatamente anterior. El monto del descuento no podrá ser superior al cincuenta por ciento (50%) del impuesto neto de renta del respectivo año, determinado antes de restar el descuento tributario consagrado en esta norma.*

Dicho descuento será procedente anualmente por los salarios pagados a cada nuevo trabajador que se vincule durante el ejercicio fiscal y hasta por un monto máximo, efectivamente recibido como salario por el nuevo trabajador, equivalente al resultado de multiplicar el número de meses de vinculación, por el valor de dos salarios mínimos legales mensuales vigentes, adicionales con las prestaciones sociales mínimas de ley.

Por el año gravable de 1999, el beneficio contemplado en este artículo será igualmente procedente, en relación con los trabajadores que se vinculen para ocupar las vacantes producidas con ocasión del desastre, por muerte o porque el trabajador ha cumplido los requisitos para tener derecho a pensión de invalidez.

Parágrafo Primero: El descuento tributario previsto en el presente artículo no podrá ser solicitado en forma concurrente con el descuento establecido en el artículo 250 del Estatuto Tributario.

Parágrafo Segundo: El descuento tributario previsto en el presente artículo no se encuentra sujeto al límite establecido en el inciso segundo del artículo 259 del Estatuto Tributario.

Artículo 12. Requisitos para acceder al beneficio de descuento por generación de empleo. *Para ser beneficiario del descuento consagrado en el artículo anterior, el empleador deberá cumplir con cada una de las obligaciones relacionadas con la seguridad social, por la totalidad de los trabajadores de la empresa, incluidos los correspondientes a los nuevos empleos generados.*

Adicionalmente, los trabajadores que se contraten en estos nuevos empleos deberán estar vinculados por lo menos durante un (1) año calendario.

Los nuevos trabajadores que vincule el contribuyente a través de empresas temporales de empleo, no darán derecho al beneficio aquí establecido.

Las nuevas empresas que se constituyan durante el año de 1999, podrán gozar del beneficio previsto en el artículo anterior únicamente por el año gravable del año 2000 y siempre y cuando se hubieran constituido con anterioridad al 1° de julio de 1999.

Cuando la administración tributaria determine que no se ha cumplido con el requisito de la generación efectiva de los nuevos empleos directos que sustenten el descuento solicitado en

la respectiva liquidación privada, o cuando se establezca que los nuevos empleados no cumplieron con el tiempo mínimo de vinculación exigido, el contribuyente no podrá volver a solicitar descuento alguno por este concepto, y será objeto de una sanción equivalente al doscientos por ciento (200%) del valor del beneficio improcedente. Esta sanción no podrá ser disminuida por efecto de la corrección de la declaración que realice el contribuyente.

El mayor valor de los salarios y prestaciones sociales que se cancelen durante el ejercicio por los nuevos empleos, que no pueda tratarse como descuento en virtud del límite previsto en el artículo anterior, podrá solicitarse como gasto deducible. En ningún caso, los valores llevados como descuento podrán tratarse como deducción.

El beneficio al que se refiere este artículo no será procedente cuando los trabajadores que se incorporen a los nuevos empleos generados, hayan laborado durante el año de su contratación, o durante el año inmediatamente anterior, o en ambos, en empresas con las cuales el contribuyente tenga vinculación económica.

Cuando la relación laboral con los nuevos trabajadores termine en forma definitiva, por muerte, por renuncia o por despido justificado, con anterioridad al vencimiento del año mínimo de vinculación exigido como requisito para la procedencia del descuento, el empleador mantendrá el beneficio, siempre y cuando ocupe, sin solución de continuidad, los puestos que quedaron vacantes por dichos motivos, y mantenga la vinculación de los nuevos trabajadores como mínimo por el período restante y se cumplan los demás requisitos exigidos en este artículo y en el artículo anterior.

Para efectos del beneficio contemplado en este artículo, cuando el año de vinculación de los nuevos trabajadores involucre dos períodos gravables, el contribuyente tendrá derecho a solicitar el descuento en cada una de las correspondientes declaraciones, en relación con los salarios y prestaciones sociales cancelados en el respectivo período a los nuevos trabajadores, en la forma prevista en el artículo anterior.

Para los efectos de este artículo, cuando se fusionen dos o más empresas, el incremento de nuevos empleos se establecerá en relación con la sumatoria del número de trabajadores que se encontraban vinculados a las empresas fusionadas, a 31 de diciembre del año inmediatamente anterior.

Artículo 13. Renta presuntiva. *Para los efectos de lo previsto en el literal b) del artículo 189 del Estatuto Tributario, se presume que los bienes de las empresas preexistentes al terremoto ocurrido el 25 de enero de 1999 y que se encontraban ubicados a 31 de diciembre de 1998 en la zona en que se declaró la emergencia económica, social y ecológica, fueron afectados por el terremoto producido en dicha fecha, en los mismos porcentajes previstos en los artículos 6° y 7° de este decreto para las exenciones.*

Artículo 14. Facultad para modificar plazos para declarar y pagar. *El Gobierno Nacional podrá modificar los plazos fijados para la presentación de las declaraciones y para el pago de impuestos, para la suscripción de los Bonos para la Paz de que trata la Ley 487 de 1999 y para las autoliquidaciones y facturas de aportes parafiscales, correspondientes a las personas que deban cumplir con tales obligaciones en los municipios definidos por los Decretos 195 y 223 de 1999.*

El aplazamiento de las obligaciones a que se refiere este artículo no generará para el obligado el pago de intereses de mora o sanción o consecuencia desfavorable alguna.

Artículo 15. Exclusión del IVA para casas prefabricadas con destino a la zona afectada por el terremoto del 25 de enero de 1999. *Estarán excluidos del impuesto sobre las ventas durante el año de 1999, la venta de casas prefabricadas de construcción nacional, con un valor hasta de dos mil trescientos (2.300) UPACS, con destino a la jurisdicción territorial de los municipios señalados en los Decretos 195 y 223 de 1999, así como su retiro de inventarios para ser donadas con el mismo fin, siempre y cuando sean efectivamente instaladas o montadas en la zona afectada por el terremoto del 25 de enero de 1999.*

Artículo 16. Beneficio para la importación de maquinaria y equipo para la zona afectada por el terremoto del 25 de enero de 1999. *Previo el cumplimiento a lo señalado en los Tratados Internacionales, por los años 1999 y 2000, estarán exentas de toda clase de impuesto, tasa o contribución las importaciones de bienes de capital, consistentes en maquinaria y equipo, que realicen las empresas ubicadas en la zona afectada por el terremoto del 25 de enero de 1999, siempre y cuando los bienes importados se destinen a ser utilizados en su actividad productora de renta como activo fijo, dentro de la jurisdicción territorial de los municipios señalados en los Decretos 195 y 223 de 1999, por un tiempo mínimo de cinco (5) años.*

Para la procedencia de la exención deberá constituirse, en los términos que indique el reglamento, póliza de garantía por un valor equivalente al treinta por ciento (30%) del monto total de los tributos aduaneros objeto del beneficio.

Cuando no se cumplan las condiciones señaladas en el inciso anterior, la correspondiente administración de impuestos y aduanas nacionales hará efectiva la póliza, y los bienes será considerados mercancía de contrabando, para efectos de las sanciones administrativas y penales que señalan las normas legales sobre la materia.

Para efectos de este artículo corresponderá al Instituto Colombiano de Comercio Exterior elaborar un listado de bienes de capital en la forma que señale el reglamento.

Artículo 17. Beneficios para los contratos de arrendamiento financiero. *Los contratos de arrendamiento financiero o leasing celebrados o que se celebren con un plazo igual o superior a seis años, que versen sobre maquinaria y equipos efectivamente destinados a obras públicas en la rehabilitación de los municipios señalados en los Decretos 195 y 223 de 1999 y que permanezcan en dicha zona durante la vigencia del contrato de leasing, serán considerados como arrendamiento operativo; en consecuencia, el arrendatario podrá registrar como un gasto deducible el canon de arrendamiento causado, sin que deba registrar en su activo o pasivo suma alguna por concepto de bien objeto de arriendo, a menos de que haga uso de la opción de adquisición.*

La amortización de los bienes objeto de los contrato de leasing no será inferior al plazo pactado en dichos contratos.

Los efectos tributarios del presente artículo se extienden hasta el año fiscal del 2000, inclusive.

Artículo 18. Beneficio de reducción de los aportes al Sena para las empresas ubicadas en la zona afectada por el terremoto del 25 de enero de 1999. *Los empleadores que se encuentren*

ubicados en los municipios señalados en los Decretos 195 y 223 de 1999 estarán exentos, en relación con los trabajadores empleados exclusivamente en los municipios mencionados, del cincuenta por ciento (50%) del monto de los aportes que, de acuerdo con las normas que regulan la materia, deben efectuar al Sena, a partir de la fecha de vigencia del presente decreto y hasta el 31 de diciembre del año 2000.

Artículo 19. Recursos del Presupuesto Nacional. *Se considerarán como recursos del Presupuesto Nacional para efectos de la contribución de que trata el artículo 29 del Decreto 2331 de 1998, los administrados a través del Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero, destinados a la recuperación de la zona de que trata el artículo primero de los Decretos 195 y 223 de 1999.*

Artículo 20. Límite de los beneficios. *En ningún caso los beneficios tributarios concedidos en este decreto y en el Estatuto Tributario, podrán exceder el valor del impuesto básico de Renta.*

Artículo 21. Compensación a los municipios afectados. *Durante los años de 1999 y 2000, la Nación compensará a los municipios a los que se refieren los Decretos 195 y 223 de 1999, la diferencia entre los ingresos tributarios en términos constantes recaudados en el año 1998 y los ingresos tributarios que recauden efectivamente en los años 1999 y 2000.*

La compensación se determinará como el valor que resulte de comparar el monto mensual de los ingresos tributarios recaudados en el año de 1998 valorados en precios constantes, frente al valor de los ingresos tributarios recaudados para el mismo mes durante el año respectivo. Para efectos del pago de la compensación se aplicarán las siguientes reglas:

1. Los ingresos tributarios se determinarán en precios constantes de 1998, teniendo en cuenta para el efecto la inflación proyectada por el Banco de la República para el año de 1999. Para el año 2000 se tomará en cuenta el índice de precios al consumidor para el año 1999, así como la inflación proyectada para el año 2000.

2. El valor de la compensación no excederá en el año 1999 del ochenta por ciento (80%) y en el año 2000 del sesenta por ciento (60%) de la diferencia entre lo recaudado en 1998 y lo recaudado en esos años ni del monto de los ingresos tributarios valorados en precios constantes que corresponda al porcentaje que para las exenciones tributarias establece el artículo sexto según el departamento al que pertenezca el respectivo municipio.

3. La compensación se liquidará mensualmente. Para estos efectos el respectivo Secretario de Hacienda o quien haga sus veces certificarán mensualmente ante la Dirección General del Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público el recaudo efectivamente realizado de conformidad con lo dispuesto en este artículo y el realizado en el respectivo mes del año anterior.

4. La Dirección del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público girará en el mes siguiente a la presentación de la certificación por parte del Secretario de Hacienda municipal o quien haga sus veces los recursos correspondientes a compensación de que trata el presente artículo.

Artículo 22. Compensación a los departamentos afectados. *Durante los años de 1999 y 2000, la Nación compensará a los departamentos en los cuales se encuentren los municipios*

a los que se refieren los Decretos 195 y 223 de 1999 la diferencia entre los ingresos tributarios en términos constantes recaudados en el año 1998 y los ingresos tributarios que recauden en los años 1999 y 2000.

Para efectos del pago de la compensación se aplicarán las siguientes reglas:

1. Para efectos de establecer el valor de la compensación, se determinará el porcentaje que representa la población de los municipios a que se refieren los decretos mencionados en el primer inciso respecto del total de la población del departamento, según los datos del último censo realizado por el DANE.

2. La compensación será equivalente al monto que resulte de aplicar el porcentaje mencionado en el inciso anterior a la diferencia que resulte de comparar el monto mensual de los ingresos tributarios recaudados en el año 1998 valorados en precios constantes, frente al valor de los ingresos tributarios recaudados para el mismo mes durante el año respectivo.

3. Los ingresos tributarios se determinarán en precios constantes de 1998, teniendo en cuenta para el efecto la inflación proyectada por el Banco de la República para el año de 1999. Para el año 2000 se tomará en cuenta el índice de precios al consumidor para el año 1999 así como la inflación proyectada para el año 2000.

4. El valor de la compensación no excederá en el año 1999 del ochenta por ciento (80%) y en el año 2000 del sesenta por ciento (60%) de la diferencia entre lo recaudado en 1998 y lo recaudado en esos años.

5. La compensación se liquidará mensualmente. Para estos efectos el respectivo Secretario de Hacienda o quien haga sus veces certificarán mensualmente ante la Dirección General del Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público el recaudo efectivamente realizado de conformidad con lo dispuesto en este artículo y el realizado en el mes anterior.

6. La Dirección del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público girará en el mes siguiente a la presentación de la certificación por parte del Secretario de Hacienda departamental o quien haga sus veces los recursos correspondientes a compensación de que trata el presente artículo.

7. Los ingresos que reciban los departamentos por concepto de lo dispuesto en este artículo se destinarán al funcionamiento de los departamentos en los municipios afectados.

Artículo 23. Reglas comunes a lo dispuesto en los dos artículos anteriores. *Para tener derecho a la compensación de que tratan los dos artículos anteriores y el presente artículo, los departamentos y municipios respectivos no podrán incrementar en términos reales los salarios ni prestaciones sociales de los servidores públicos de la respectiva entidad territorial, ni aumentar la planta de personal durante los años 1999 y 2000.*

La Nación-Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá efectuar anticipos con cargo a los montos que estime, se deberán girar por razón de las compensaciones a que se refiere los dos artículos anteriores.

Cuando quiera que en desarrollo de las disposiciones aplicables las entidades territoriales concedan beneficios tributarios, las compensaciones de que tratan los artículos 21 y 22 del

presente decreto, se reducirán en la misma cuantía del impacto que dichos beneficios causen sobre el recaudo.

Artículo 24. Giro de participaciones en los ingresos corrientes de la Nación. *Durante las vigencias fiscales de 1999 y 2000, el giro de los recursos a que se refieren los artículos 357 de la Constitución Política, con destino a las entidades territoriales mencionadas en los Decretos 195 y 223 de 1999 y de los departamentos en los que están ubicados los municipios indicados, se deberán girar en su totalidad dentro de los primeros seis meses de cada año.*

Artículo 25. Contratos del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras. *Los contratos de cualquier índole que celebre el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras para el desarrollo de los programas que le fueron asignados mediante el Decreto 196 de 1999 y las normas que lo modifiquen o adicionen, estarán sujetos al régimen previsto en el parágrafo del numeral 1 del artículo 316 del Decreto 663 de 1993 y, en consecuencia, no estarán sujetos a las disposiciones contenidas en la Ley 80 de 1993.*

Tratándose de negocios fiduciarios, el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras velará porque el objeto de los mismos se desarrolle por parte de las instituciones fiduciarias en condiciones de transparencia, libre concurrencia, eficiencia y publicidad.

Artículo 26. Jurisdicción de los curadores urbanos. *Por el término de un año, contado a partir de la entrada en vigencia del presente decreto, los curadores urbanos de cualquiera de los municipios de los departamentos de Caldas, Quindío, Risaralda, Tolima y Valle del Cauca, tendrán jurisdicción en los municipios a que se refieren los Decretos 195 y 223 de 1999, previa autorización del respectivo alcalde.*

Para efectos de la fijación de la remuneración de quienes desarrollen las funciones de curadores urbanos en los municipios a que se refieren los decretos mencionados en el inciso anterior, el Gobierno tendrá en cuenta la situación de la zona afectada y los estratos socioeconómicos.

Artículo 27. Pago de seguros y créditos. *El parágrafo 40 del artículo 1° del Decreto 196 de 1999 quedará así:*

En todo caso, cuando los inmuebles afectados se encontraban asegurados contra terremoto en el momento del siniestro se procederá así:

El titular de un bien asegurado que no se encontraba gravado con hipoteca, sólo tendrá derecho a los créditos de que trata el Decreto 196 de 1999 por un valor equivalente al monto del daño financiable, deducido el valor indemnizable de acuerdo con la ley y el contrato.

En el evento en el cual el bien asegurado en la fecha del terremoto se encontraba gravado con hipoteca se aplicarán las siguientes reglas:

a) El deudor podrá exigir que el valor indemnizable se impute al pago del crédito garantizado hasta el monto del crédito en dicha fecha. En lugar de lo anterior, el deudor podrá convenir con la entidad financiera que el valor indemnizable se destine a la reconstrucción del inmueble y por ende a la reconstitución de la garantía hipotecaria;

b) En el supuesto en que se otorgue un crédito en desarrollo del presente artículo, corresponderá a la entidad financiera que otorgue el nuevo crédito, cobrar el valor indemnizable de acuerdo con la ley y el contrato, en lo que exceda del valor de la obligación garantizada con hipoteca en la

fecha del siniestro, y abonar dicha suma al pago del nuevo crédito, deducida la comisión de cobranza que al efecto fije el Gobierno Nacional por este servicio. No obstante lo anterior, el afectado podrá optar por cobrar directamente el saldo del valor indemnizable en cuyo caso para determinar el monto del daño financiable se deducirá dicho saldo.

En ningún caso las entidades financieras que hayan otorgado créditos hipotecarios sobre bienes asegurados contra terremoto podrán continuar cobrando al deudor las cuotas que se causen a partir de la fecha del siniestro, cuando dichos bienes fueron objeto de pérdida total o están sujetos a orden de demolición, excepto en la parte del crédito que no sea cubierto por el valor indemnizable. En caso de pérdida parcial las entidades financieras continuarán cobrando las cuotas correspondientes.

Artículo 28. Contratos del Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero. *En los contratos a que se refiere el artículo 6° del Decreto 197 de 1999 que celebre el Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero o las entidades públicas se podrán incluir cláusulas excepcionales, en este caso las mismas se sujetarán a lo dispuesto por la Ley 80 de 1993.*

Artículo 29. Garantías a operaciones de crédito público. *Las autorizaciones a que se refiere el artículo 9° del Decreto 196 de 1999 facultan para otorgar garantías a operaciones de crédito externo e interno, sin que sea necesario exigir la constitución de contragarantías.*

Artículo 30. Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero. *El Fondo para la Reconstrucción de la Región del Eje Cafetero creado por el Decreto 197 de 1999 se denominará en adelante Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero y tendrá por objeto la financiación y realización de las actividades necesarias para la reconstrucción y la rehabilitación económica, social y ecológica que permita el desarrollo social de la región del eje cafetero afectada por el terremoto del 25 de enero de 1999 y no causarán impuesto sobre las ventas las donaciones que dicho Fondo reciba.*

Artículo 31. Vigencia. *El presente decreto rige a partir de la fecha de publicación.*

Publíquese y cúmplase.

Dado en Santa Fe de Bogotá, D. C., a 11 de febrero de 1999.

ANDRES PASTRANA ARANGO

El Ministro del Interior, Néstor Humberto Martínez Neira. *El Ministro de Relaciones Exteriores,* Guillermo Fernández De Soto. *El Ministro de Justicia y del Derecho,* Parmenio Cuéllar Bastidas. *El Ministro de Hacienda y Crédito Público,* Juan Camilo Restrepo Salazar. *El Ministro de Defensa Nacional,* Rodrigo Lloreda Caicedo. *El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural,* Carlos Roberto Murgas Guerrero. *El Ministro de Desarrollo Económico,* Fernando Araújo Perdomo. *El Ministro de Minas y Energía,* Luis Carlos Valenzuela Delgado. *La Ministra de Comercio Exterior,* Marta Lucía Ramírez de Rincón. *El Ministro de Educación Nacional,* Germán Alberto Bula Escobar. *El Ministro del Medio Ambiente,* Juan Mayr Maldonado. *El Ministro de Trabajo y Seguridad Social,* Hernando Yepes Arcila. *El Ministro de Salud,* Virgilio Galvis Ramírez. *La Ministra de Comunicaciones,* Claudia De Francisco Zambrano. *El Ministro de Transporte,* Mauricio Cárdenas Santa María. *El Ministro de Cultura,* Alberto Casas Santamaría.

III. OPINION DE EXPERTOS

A solicitud del magistrado ponente, el Presidente del Instituto Colombiano de Derecho Tributario, el Vicepresidente Jurídico de la ANDI, la Directora General de Impuestos y Aduanas Nacionales, el Presidente de la Federación Nacional de Comerciantes Fenalco, el Director del Departamento Nacional de Planeación y el del Instituto Colombiano de Derecho Tributario, emitieron su opinión especializada, sobre las normas contenidas en el Decreto 258 de 1999, así:

1. El funcionario citado de la **Asociación Nacional de Industriales, ANDI**, manifiesta que *"ante la grave y manifiesta afectación de la actividad económica en los municipios afectados por el terremoto, la ANDI considera que es razonable conceder condiciones especiales de índole tributaria"*. Además, las medidas adoptadas son, en términos generales, proporcionadas y adecuadas para el fin buscado, porque *"a) consagran unos beneficios o estímulos por unos períodos acordes con las disposiciones constitucionales, y que son a la vez lo suficientemente amplios para reactivar la economía, y breves para evitar una situación intolerable de discriminación tributaria en desmedro de otras regiones del país; b) contienen una serie de condiciones para que los estímulos tributarios sí redunden en beneficio de la zona y habitantes afectados, y no sean utilizados por personas ajenas a la tragedia; c) establecen unas sanciones para quienes pretendan aprovecharse fraudulentamente de los beneficios conferidos."*

Para terminar, señala que *"el único reparo que tenía la ANDI con respecto de una de las disposiciones del Decreto 258 de 1999, cual era la que establecía beneficios únicamente en cabeza de las personas jurídicas, excluyendo, por tanto, a las naturales, discriminación ésta que no tenía razón de ser, quedó desvirtuado en razón de las modificaciones introducidas por el Decreto 350 de 1999."*

2. La Directora de Impuestos Nacionales considera que los beneficios o exenciones establecidos en el decreto para los años 1999 y 2000 tienen todos *"el propósito de restablecer, en lo posible, el orden económico, ecológico y social de la zona afectada por el sismo ocurrido el 25 de enero del presente año, principalmente en el departamento del Quindío, por ser la zona más afectada con el terremoto, a costa de un menor recaudo para el Estado; entre otras cosas, el proceso de reconstrucción, rehabilitación y desarrollo tanto al interior de la zona como fuera de ella"*.

Dentro de este marco de legalidad, se crearon los parámetros, procedimiento y mecanismos encaminados a conjurar la crisis surgida como consecuencia del desastre, diseñando a su vez los mecanismos de control para que los recursos destinados a superar la crisis, no fueran desviados para otros fines diferentes de los allí establecidos; puesto que el esfuerzo fiscal no puede ser aprovechado sin que el mismo se encuentre vinculado a la zona afectada, pues se configuraría un típico auxilio prohibido en nuestra Constitución Política, así como una violación al principio de igualdad. (...)

En este orden de ideas consideramos que fiscalmente no existe ningún artículo de estos decretos que no esté dentro de los parámetros legales, pues las nuevas exenciones y beneficios creados solamente son aplicables a los contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios que ayuden directamente a la recuperación o reactivación de la economía en la zona afectada por el desastre y a los damnificados del mismo. De la misma manera, la

exención de impuestos, tasas y contribuciones de bienes importados solamente procederá sobre aquellos que estén destinados a conjurar la crisis y que sean efectivamente ubicados en la zona como activos fijos, generadores de renta."

En seguida se refiere la experta a los distintos beneficios consagrados, en los mismos términos que consagra el decreto, agregando que algunos de los artículos de ese ordenamiento fueron modificados y en otros casos derogados por el Decreto 350 de 1999.

3. El presidente de la Federación Nacional de Comerciantes, Fenalco, señala que las medidas adoptadas se adecuan en su esencia a la situación de emergencia, pero considera *"inconveniente que el Decreto 258 haya privilegiado, tanto en el término de vigencia de la exención de renta como en los porcentajes de la misma, a las empresas nuevas que se establezcan en la zona frente a las que desarrollaban su actividad y perdieron como consecuencia del terremoto las condiciones normales y necesarias para su ejercicio; más aun en el caso del comercio que no sólo sufrió los daños estructurales causados por el terremoto, sino que también fue víctima de los posteriores saqueos y actos de vandalismo, perdiendo no sólo sus activos fijos sino sus inventarios."* Por consiguiente, dice que *"no es ecuánime que mientras que a las nuevas empresas se les conceden beneficios en renta por los años gravables de 1999 y 2000 consistentes en exenciones del 70% en Quindío y del 30% en los demás municipios afectados; las empresas preexistentes sólo puedan acceder por el año 1999 a una limitada exención en renta del 60% en Quindío y del 20% en los restantes municipios afectados, como puede apreciarse en lo dispuesto en los artículos 6 y 8 del mismo"*, lo cual en su criterio, constituye una clara violación del artículo 13 de la Constitución, pues las empresas preexistentes deben tener iguales o incluso superiores beneficios que las nuevas que se establezcan.

También sostiene que la definición de las PYME para efectos del beneficio de renta contenido en los artículos 7 y 8 del decreto, que son aquellas que cuentan con un patrimonio bruto inferior a ochocientos millones de pesos y no más de 20 trabajadores, "es contradictoria con la reactivación económica y la generación de empleo en la zona. En efecto, al exigir que las pequeñas y medianas empresas cumplan conjunta y no alternativamente los dos requisitos mencionados ocasiona un inconveniente para aquellas empresas que teniendo un patrimonio modesto ocupan más de 20 trabajadores, lo que en últimas trae como consecuencia un desestímulo a la generación de empleo por parte de las nuevas PYME, quienes corren el riesgo de perder el beneficio tributario al brindar mayor número de empleos en la zona."

Finalmente, agrega que dentro de las grandes empresas que se constituyan en la zona afectada por el terremoto, según el artículo 6 del decreto, no tienen derecho a la exención de renta las que tengan por objeto desarrollar actividades comerciales, *"circunstancia que no comparte el gremio, pues apareja un tratamiento discriminatorio del comercio en relación con las demás actividades comerciales."* La actividad comercial, dice, ha sido objeto de reconocimiento y protección constitucional en el artículo 333 de la Carta y *"al no contemplarse ésta dentro del listado de actividades respecto de las cuales procede el beneficio de renta previsto en el artículo 7, se desconoce el potencial inherente a esta actividad como generadora de empleo, infraestructura y progreso; función que se evidencia aun más si se tiene en cuenta que el sector comercio y servicios alcanza una participación del 50.8% del PIB y se ha erigido en uno de los mayores empleadores al aportar el 26% del total del empleo nacional, según la cuenta de hogares del DANE de 1988 (.....), la exclusión del comercio*

comporta un tratamiento discriminatorio que no se adecua al principio de igualdad previsto por el artículo 13 constitucional."

4. El Director del Departamento Nacional de Planeación señala que dada la grave situación presentada con ocasión del terremoto ocurrido el 25 de enero pasado, y estando "*conscientes de la situación fiscal de la Nación, se hace indispensable la canalización de recursos privados a la reconstrucción de la zona mediante beneficios tributarios*", los cuales se describen en los artículos 1, 2, 3, 4 y 5 del decreto objeto de revisión. También se adoptan medidas destinadas a recuperar la actividad productiva, "*a través de la promoción de instalación de empresas nuevas y el apoyo a las empresas que existían antes de la calamidad y que tenían residencia en alguno de los municipios afectados*", como aparece en los artículos 6, 7, 8, 9 y 10 del mismo ordenamiento y se establecen beneficios tributarios para quienes colaboren en esos planes (arts. 13, 14, 15, 16 y 17 ib). "Para la reconstrucción del tejido social y de la base económica, es necesario una política de generación de empleo permanente que estimule al sector privado de la región a vincular nuevo personal a cambio de descuentos tributarios. Es así como se crean beneficios en materia de impuestos (arts. 11 y 12) y de contribuciones parafiscales (art. 18)".

De otra parte, dice que el Gobierno Nacional, consciente de la situación de fragilidad en que quedaron las entidades territoriales afectadas con el sismo, decidió "*implementar medidas presupuestales tendientes a reducir el impacto negativo de esta situación en sus ingresos tributarios de los próximos dos años, y de este modo, permitirles que puedan continuar cumpliendo con sus funciones y atender oportunamente las necesidades de sus habitantes, o de lo contrario estas entidades se verán impedidas para cumplir sus obligaciones por condiciones estructuralmente críticas en materia fiscal*", lo cual justifica lo dispuesto en los artículos 21 y 22.

Finalmente, se refiere a las medidas adoptadas en los artículos 25 a 30 para concluir que "*las medidas tomadas por el Gobierno Nacional están destinadas exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos y, por lo mismo, no existe una sola disposición que no se refiera a materias que no tengan relación directa y específica con el estado de emergencia.*"

5. El Instituto Colombiano de Derecho Tributario se refiere a las medidas tributarias contenidas en el decreto sujeto a revisión, las que en su gran mayoría "*están encaminadas a modificar algunos aspectos, temporalmente, del régimen ordinario de ciertos impuestos. Claramente, no se establecen nuevos tributos. En su conjunto, como lo indican los considerandos del decreto, se busca utilizar ciertas minoraciones del impuesto de renta y complementarios, ciertas exoneraciones del mismo y del impuesto sobre las ventas, para que con tales incentivos o premios fiscales que minoran la carga tributaria de los contribuyentes, se reorienten recursos económicos que irriguen la zona afectada, estimulando las donaciones, ya que se requieren bienes y dinero en la zona, a favor de quienes perdieron los suyos por causa de la naturaleza y estimulando la creación de empresas para absorber mano de obra y generar empleo, como instrumentos que incidan en la desocupación y en las rentas de los habitantes de las zonas afectadas. Tampoco se le está cambiando la destinación a los impuestos pues éstos se transfieren para favorecer a los habitantes y a las entidades territoriales determinadas en los decretos de emergencia que, en buena parte, es la inten-*

ción de este mismo régimen excepcional. Bajo esta perspectiva, es un sacrificio fiscal que encuentra justificación en el hecho mismo del terremoto."

No obstante lo anterior, el Instituto hace algunas observaciones en relación con la constitucionalidad de varias disposiciones del decreto a las cuales se hará referencia en las consideraciones que hará la Corte.

IV. INTERVENCION DEL MINISTRO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

El Ministro de Hacienda y Crédito Público, actuando por medio de apoderado, intervino en este proceso, para solicitar a la Corte que declare exequible en su totalidad el Decreto 258/99, objeto de revisión. Son estos algunos de los argumentos que se exponen como fundamento de esa petición:

- Después de señalar que el decreto cumple con la exigencias formales establecidas en la Constitución y guarda la debida conexidad con las causas que originaron la declaración de la emergencia económica, social y ecológica, expresa que los beneficios tributarios que en dicho ordenamiento se consagran cumplen con lo dispuesto en el artículo 13 de la Constitución, "*dada la condición económica y física en que se encuentran las personas naturales y jurídicas de la zona afectada....buscando así atenuar o reparar los males que sufrieron en lo económico, lo familiar y social. Ello resulta ser una clara aplicación del principio de solidaridad y del derecho a la igualdad... La situación en la que se encuentra la población afectada por la catástrofe es, no sólo desigual sino, adicionalmente, de desprotección evidente y así quedó consignado en la evaluación de las implicaciones del sismo y sus réplicas."*

- Los beneficios para los donantes "*incentivan los procesos de participación solidaria, otorgando un aliciente adicional representativo (...), si el sistema tributario debe someterse a los principios de equidad, eficiencia y justicia, es apenas acertado que una situación que entraña, simplemente la recuperación gradual de un siniestro no resulte gravada.*"

- El límite a los beneficios encuentra justificación en el hecho de que éstos "*fueron concebidos dentro del esquema de un menor recaudo por parte del Estado no de una erogación directa del mismo."*

- El legislador de excepción consideró de la mayor importancia "*entrar a adoptar un sistema tendiente al fortalecimiento institucional por vía financiera. Las proyecciones indican que en este año se verán afectadas, considerablemente, las entidades territoriales del área del siniestro. Para este efecto, basta tener en cuenta que tributos como el predial unificado e industria y comercio han sufrido una sensible mella. Por una parte el sujeto pasivo del tributo no tiene cómo hacer frente a esta clase de obligaciones; y de otro lado, el hecho generador y la base gravable en el impuesto predial se confronta a un bien destruido que ya ni siquiera sirve de techo para una familia ni tiene el valor catastral por el cual fue declarado en la vigencia anterior. Lo que sucede con el impuesto de industria y comercio es más palmario: simplemente no se produce el hecho generador pues los negocios que han sido destruidos o que, por diversas circunstancias no pueden continuar funcionando por un determinado tiempo, no continúan su actividad (...), consciente de lo anterior, el legislador de excepción dispuso el traslado de recursos del presupuesto nacional hacia las entidades territoriales afectadas tomando en cuenta lo recaudado por ingresos propios en 1998",*

cuya finalidad es solventar una situación de emergencia. Sin embargo, el Gobernador y la asamblea "están en la posibilidad de desistir de ese apoyo o de mermarlo, en desarrollo de la antedicha autonomía, o de someter las condiciones allí previstas sin que, en todo caso, la misma se vea constreñida."

- Finalmente, señala que se han respetado los derechos sociales de los trabajadores, pues la declaración de emergencia "*no puede servir de prurito para que sea la población asalariada, que en general se encuentra en una debilidad manifiesta, quien debe soportar el peso de las medidas que se adopten*". De ahí que en el decreto que se revisa no sólo se respeta ese límite, "*sino que, antes bien, contiene disposiciones propiciatorias que indirectamente repercuten favorablemente en el trabajo ya que viabiliza la posibilidad de utilizar el recurso humano e integrarlo a la economía en una fase histórica en donde existe una fuerte tendencia a marginar a gruesos sectores de la población del proceso productivo.*"

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación solicita a la Corte declarar exequible el Decreto 258 de 1999, objeto de revisión, con excepción de los artículos 13 y 23 inciso primero que son inconstitucionales. Los argumentos que expone dicho funcionario para fundamentar su petición son los que se resumen en seguida:

- En primer término se refiere el concepto a los requisitos formales y de conexidad de las medidas adoptadas con los hechos que dieron origen a la declaratoria del estado de excepción, para concluir que éstos se cumplieron a cabalidad, con excepción del artículo 13, puesto que todas las demás disposiciones están dirigidas a conceder "*beneficios a quienes se vieron afectados por un desastre natural o procuran dinamizar la economía de la zona afectada, pero, las medidas deben ser objetivas y razonables de tal manera que no termine pervirtiendo la regla de justicia, tratando en igual forma a quienes se encuentren en condiciones diferentes.*"

- En cuanto al artículo 13 del ordenamiento citado, el Procurador dice que debe declararse inexequible por las mismas razones que tuvo la Corte para retirar del ordenamiento jurídico el Decreto 1265 de 1994, esto es, falta de conexidad con la emergencia económica, pues pueden resultar favorecidas con esta norma personas que no resultaron afectadas en sus bienes. "*No puede la compensación ser un llamado al incumplimiento de las obligaciones fiscales por parte de quienes están en condiciones de atenderlas, pues esto desequilibra la equidad de las cargas públicas.*"

- El artículo 23, según el Procurador, también debe declararse inconstitucional "*en tanto que sujeta el beneficio de la compensación a favor de los municipios y departamentos afectados, a la condición de que éstos renuncien a su autonomía con respecto a la administración de sus recursos y a determinar su estructura*", lo cual vulnera los artículos 1, 209, 228, 298, 300, , 311, 313 y 315 de la Carta, pues "*Si bien el legislador puede condicionar el empleo de esos recursos en los municipios afectados, con el fin de garantizar el principio de equidad y coordinación y lograr los fines que justificaron la declaratoria del estado de emergencia, no puede despojar a las autoridades departamentales y municipales de sus facultades constitucionales, especialmente las consagradas en los artículos 300-7, 313-6 superiores, los cuales atribuyen a las Asambleas y a los Concejos, la función de determinar la estructura adminis-*

trativa de la entidad territorial y la escala de remuneración correspondiente a sus distintas categorías de empleo. Así como también los artículos -7 y 315-7, los cuales facultan a los Gobernadores y Alcaldes para crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias."

- En cuanto a las donaciones que se hagan en favor de los damnificados señala que éstas "*deben ser útiles y contribuir efectivamente a las necesidades de la región afectada..... ni el legislador ni mucho menos las entidades que reciban donaciones orientadas a conjurar los efectos de ese desastre natural, podrán modificar el fin para el cual fueron realizadas, siendo obligación del gobierno, fiscalizar el manejo y la inversión de tales recursos*". (art. 62 C.P.)

- En criterio del Procurador todas las demás disposiciones que conforman el Decreto 258/99 son exequibles ya que están destinadas única y exclusivamente a conjurar la crisis ocasionada con el sismo del 25 de enero de 1999.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Competencia

Corresponde a esta corporación ejercer en forma oficiosa el control de constitucionalidad del decreto enviado para revisión (art. 241-7 C.P.).

2. Requisitos formales

El Decreto 258 del 11 de febrero de 1999, fue expedido por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política y en desarrollo de lo dispuesto en el Decreto 195 de 1999, adicionado por el Decreto 223 del mismo año, mediante los cuales se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en los municipios que allí se indica, pertenecientes a los departamentos de Caldas, Quindío, Risaralda, Tolima y Valle del Cauca, con el fin de "*conjurar y evitar la extensión de los efectos de la crisis producida como consecuencia de la calamidad pública*", ocurrida por el terremoto producido el 25 de enero pasado en esa zona, los cuales fueron examinados por esta corporación y declarados exequibles, según consta en las sentencias C-216[1] y C-220[2] del 14 de abril de 1999.

El ordenamiento que se revisa cumple con las exigencias formales establecidas en el artículo 215 de la Constitución y en la Ley 137 de 1994, estatutaria de los estados de excepción, puesto que se encuentra firmado por el Presidente de la República y todos los ministros del despacho (16), está debidamente motivado y se expidió dentro del límite temporal fijado en el Decreto 195 de 1999 mediante el cual se declaró la emergencia económica, el cual empezó a correr a partir de la vigencia del decreto (30 de enero de 1999) hasta las veinticuatro horas del día 27 de febrero del mismo año.

No hay entonces reparo de constitucionalidad por este aspecto.

3. Conexidad

De acuerdo con el artículo 215 de la Constitución y la ley estatutaria de los estados de excepción, los decretos legislativos que se expidan en desarrollo de la emergencia econòmica,

---

[1] Magistrado Ponente Dr. Antonio Barrera Carbonell.
[2] Magistrado Ponente Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

social y ecológica, deben guardar la debida relación de conexidad con las causas que dieron origen a la declaración de ese estado y dirigirse a conjurar la crisis o impedir la extensión de sus efectos.

El decreto objeto de revisión, cumple con este requisito constitucional pues sus normas están destinadas exclusivamente a lograr la reconstrucción, recuperación y reactivación económica, laboral y social de los municipios afectados por el terremoto. De ahí que en él se adopten medidas relacionadas con asuntos atinentes a las donaciones que se reciban, incentivos para la instalación de empresas que desarrollen actividades agrícolas, ganaderas, industriales, de construcción, de exportación de bienes muebles producidos en esos municipios, etc, creación de estímulos para quienes generen empleo, beneficios tributarios para las personas que ejecuten alguna de esas actividades, modificación de los plazos para el pago de las obligaciones tributarias que debían realizar los habitantes de esa zona, reducción temporal del valor de los aportes al Sena para las empresas ubicadas en dicho territorio, compensación fiscal para las entidades territoriales afectadas con el sismo, regulación de algunos aspectos relativos al pago de seguros de terremoto, exclusión del pago del IVA para casas prefabricadas que se instalen en la zona, entre otras.

Es tan evidente la situación de deterioro y destrucción en que quedaron los municipios en donde se produjo el terremoto del 25 de enero pasado, que las medidas ordinarias resultaban insuficientes para lograr su recuperación y rehabilitación, lo que motivó la declaración del estado excepcional contenido en el artículo 215 del Estatuto Supremo. En consecuencia, todas aquellas disposiciones encaminadas a afrontar la crisis mediante la atención de las necesidades básicas de las personas afectadas y la adopción de mecanismos o instrumentos para lograr la reconstrucción y el desarrollo económico, laboral, social y ecológico de los municipios en donde se produjo el fenómeno, en principio, resultan acordes con el ordenamiento constitucional.

Sin embargo, ello no significa que todas las normas contenidas en el decreto materia de revisión, por ese simple hecho, sean constitucionales en su contenido, pues a esta conclusión solamente se puede llegar cuando se hayan analizado cada una de ellas lo cual se hará en el punto siguiente.

4. Examen material de las disposiciones del decreto objeto de revisión

4.1 Aclaración Previa

Algunas disposiciones del Decreto 258/99, objeto de revisión, fueron modificadas y otras derogadas por el Decreto 350/99; sin embargo, ello no es óbice para que la Corte emita pronunciamiento de fondo sobre las primeramente citadas, pues de acuerdo con el artículo 241-7 del Estatuto Supremo, a esta corporación le corresponde ejercer control oficioso de constitucionalidad sobre todos los decretos legislativos que expida el Presidente de la República, en desarrollo de los estados de excepción contenidos en los artículos 212, 213 y 215, dentro de los cuales se encuentra el de emergencia económica, social y ecológica. En consecuencia, es su deber examinar todos y cada uno de los preceptos que los integran y, por tanto, no puede declararse inhibida para conocer de ninguna de sus normas así éstas ya hayan perdido vigencia.

Ante esta circunstancia, no es posible acceder a la petición hecha por el Procurador General de la Nación, sobre la declaración de inhibición de los artículos 16 y 17 del Decreto 258/99.

4.2. Donaciones (arts. 1, 2, 3 y 4)

4.2.1 Contenido de las disposiciones

En los artículos 1, 2, 3 y 4 del decreto, objeto de control, se consagran descuentos tributarios para quienes realicen donaciones, se señalan los requisitos que deben cumplir los donantes para obtener tales descuentos, las entidades autorizadas para recibir las donaciones y la exención de impuestos, tasas y contribuciones para las donaciones que provengan del exterior, como se verá en seguida.

- En el artículo 1 se establece que los contribuyentes del impuesto de renta y complementarios que realicen donaciones a las entidades autorizadas para recibirlas, tendrán derecho a un descuento tributario equivalente al setenta por ciento (70%) del valor de los bienes donados, sin que en ningún caso exceda del cuarenta (40%) por ciento del impuesto neto de renta del mismo ejercicio, determinado antes de restar el descuento tributario consagrado en esta norma, siempre y cuando la donación esté destinada, en forma exclusiva, a recuperar la actividad productiva, el fortalecimiento institucional y financiero, la atención de las necesidades básicas de las personas afectadas con el terremoto y lograr la reconstrucción, desarrollo y rehabilitación de los municipios destruidos por el sismo.

Las donaciones pueden ser realizadas en dinero o en especie, diferente de acciones, aportes o cuotas de interés social o derechos fiduciarios.

Para que las donaciones den derecho al beneficio antes señalado deben haber sido expresamente aceptadas por una de las entidades autorizadas para recibirlas, la cual expedirá una certificación en su condición de entidad receptora.

Cuando se trate de la donación de bienes inmuebles, el beneficio sólo será procedente cuando el bien se encuentre ubicado en cualquiera de los municipios afectados por el terremoto, enunciados en los Decretos 195 y 223 de 1999. Además, debe ser útil para cumplir los fines consagrados en el inciso primero de este mismo artículo y encontrarse libres de demandas, embargos, pleitos pendientes, contingencias, limitaciones impuestas por los planes de ordenamiento territorial y cualquier otro gravamen.

Para efectos de determinar el monto del descuento se señala que el valor de los bienes muebles donados es el de su costo fiscal. Y para los inmuebles, el valor menor entre el costo fiscal vigente y el avalúo que se realice, de acuerdo con el procedimiento que determine el Gobierno Nacional.

Las Cámaras de Comercio con cargo a sus recursos privados (propio patrimonio, derechos de afiliación y de noticia mercantil) pueden realizar donaciones e inversiones para la recuperación de la zona afectada con el terremoto, para lo cual se les permite modificar sus respectivos presupuestos.

- En el artículo 2 se señalan las entidades receptoras de las donaciones, a saber: el Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero y las entidades oficiales o los

fondos públicos que determine en forma expresa el Gobierno Nacional. Dichas donaciones pueden ser recibidas para integrarlas al patrimonio de tales entes o para administrarlas cuando estén destinadas a la comunidad, en ambos casos para cumplir los fines previstos en el inciso primero del artículo primero del decreto, que se revisa.

Los bienes recibidos en donación pueden ser manejados a través de contratos celebrados con entidades fiduciarias, para lo cual el Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero, las entidades oficiales y los fondos públicos autorizados por el Gobierno Nacional celebrarán contratos de fiducia mercantil y de encargo fiduciario, sin sujeción a la Ley 80 de 1993 y a sus disposiciones complementarias.

- En el artículo 3 se fijan los requisitos que deben cumplir los donantes para obtener el descuento tributario antes señalado, a saber:

1. Que la entidad receptora de la donación haya sido autorizada en forma expresa por el Gobierno Nacional para la recepción y/o inversión de los recursos donados.

2. Que la entidad receptora expida una certificación en donde conste: el lugar y fecha en que se realizó la donación, la descripción general de los bienes donados, el valor de la donación, de conformidad con la constancia que expida la entidad que la recibe o el avalúo que al efecto se haya realizado, los apellidos y nombres o razón social y número de identificación tributaria (NIT) de la persona jurídica o natural que efectúa la donación, la manifestación expresa sobre la destinación de la donación, en forma exclusiva, a los fines contemplados en el inciso primero del artículo 1 del decreto y que la entidad receptora ha celebrado un convenio para el efecto con el Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero.

- En el artículo 4 se establece que las donaciones provenientes del exterior en dinero o en especie, que tengan como destino exclusivo, los fines contemplados en el inciso primero del artículo 1 del decreto, están exentas de toda clase de impuestos, tasas o contribuciones de carácter nacional, siempre y cuando sean realizadas al Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero o a las entidades oficiales o fondos públicos autorizados para ello. Estas exenciones sólo proceden durante los años 1999 y 2000, sin perjuicio de lo establecido en Tratados Internacionales.

4.2.2 Análisis constitucional

Pues bien: dado que las donaciones tanto en dinero como en especie se constituyen en uno de los mecanismos más utilizados y eficaces de ayuda para las personas damnificadas por el terremoto, en desarrollo del principio de solidaridad, el Gobierno señaló en las normas hasta aquí reseñadas, los organismos encargados de recibirlas y la forma de manejarlas. Igualmente creó una serie de estímulos tributarios para quienes las realicen tales como descuentos para los contribuyentes del impuesto de renta y complementarios, exención de impuestos, tasas y contribuciones para las donaciones que provengan del exterior y fijó los requisitos que deben cumplir los donantes con el fin de obtener dichos beneficios tributarios, preceptos que no vulneran mandato constitucional alguno. Sin embargo, considera la Corte importante hacer algunas precisiones en relación con lo dispuesto en el artículo segundo, que establece que las donaciones deben efectuarse al Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero, a las entidades oficiales o a los fondos públicos que determine el Gobierno, "*quienes*

las podrán recibir para integrarlas a su patrimonio o para administrarlas cuando estén destinadas a la comunidad", en ambos casos, para cumplir los fines señalados en el mismo ordenamiento.

La integración de las donaciones al patrimonio de los organismos señalados si no fueron expresamente asignadas por el donante a tales entidades, podría vulnerar el artículo 62 del estatuto superior, puesto que se estaría desconociendo la voluntad de los donantes, la cual no puede ser variada por el legislador ordinario y, mucho menos, por el extraordinario.

En efecto: dicha disposición constitucional prescribe:

"El destino de las donaciones intervivos o testamentarias, hechas conforme a la ley para fines de interés social, no podrá ser variado ni modificado por el legislador, a menos que el objeto de la donación desaparezca. En este caso, la ley asignará el patrimonio respectivo a un fin similar.

El Gobierno fiscalizará el manejo y la inversión de tales donaciones."

Si los elementos donados (dinero o bienes muebles o inmuebles) ingresan al patrimonio de los entes públicos señalados en la norma que se revisa, sin ser ésta la voluntad expresa de los donantes, éllos necesariamente, entran a formar parte de los bienes de la respectiva entidad o del presupuesto general de la Nación y, por consiguiente, podrían ser utilizados para fines diferentes al querido por los donantes.

La finalidad perseguida por los donantes ante la tragedia ocurrida en el eje cafetero es clara y contundente: ayudar a las personas afectadas con el terremoto para que puedan atender sus necesidades básicas. Entonces, no se entendería cómo el legislador de excepción pueda desconocer esa orden y autorizar que los elementos donados ingresen al patrimonio de los entes públicos indicados, desviando de esta manera la voluntad de los donantes, en el evento de que éstos no hubieran indicado expresamente el deseo de hacerlas en pro de esas entidades públicas.

Esta la razón para que en el Decreto 197/99, mediante el cual se creó el, hoy denominado Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero, cuyo objeto es *"la financiación y realización de las actividades necesarias para la reconstrucción económica, social y ecológica de la región del eje cafetero afectada por el terremoto del 25 de enero de 1999"*, el cual fue revisado por esta Corte y declarado exequible, salvo algunos aspectos que no se relacionan con este punto, haya incluido en el artículo 5-3 como parte de su patrimonio ***"las donaciones que reciba para sí"*** y en el parágrafo segundo del mismo haya señalado: ***"El Fondo podrá administrar recursos privados provenientes de donaciones*** *con destino a terceros relacionadas con el desastre,* ***los cuales no formarán parte de su patrimonio ni del presupuesto general de la Nación*** *y, por tanto, su manejo o inversión no estarán sujetos a las normas que regulan la ejecución del presupuesto público. Tales recursos se manejarán contablemente en cuenta separada."* (Lo resaltado es de la Corte)

En consecuencia, la Corte declarará exequible, en forma condicionada, el artículo 2°. del ordenamiento que se revisa, bajo el entendimiento de que las donaciones pueden ingresar al patrimonio de entidades públicas, si ésta es la voluntad expresa del donante, y siempre y cuando se utilicen con el fin de atender las necesidades básicas de las personas afectadas por

el sismo, o se dirijan a cumplir una de las actividades señaladas en el artículo 1° del mismo decreto. Si no es así, tales entes única y exclusivamente pueden actuar como receptores de las donaciones con el fin de administrarlas en favor de la comunidad afectada con el terremoto. No sobra insistir en que, en ambos casos, debe respetarse la finalidad antes señalada.

De otra parte, es pertinente agregar que las donaciones son una manera de ejercer el principio de solidaridad y, por tanto, corresponde al Gobierno en relación con las destinadas a la comunidad afectada con la catástrofe ocurrida, servir de garante de la voluntad de los donantes y fiscalizar su manejo e inversión, como lo ordena el artículo 62 del ordenamiento constitucional.

4.3 Ingreso no constitutivo de renta y ganancia ocasional (art. 5)

4.3.1 Contenido de la disposición

En el artículo 5 se establece que los bienes que se entreguen por las entidades receptoras a las personas afectadas por el terremoto, que figuren en el censo respectivo, se consideran un ingreso no constitutivo de renta o ganancia ocasional y no se encuentran sometidos a retención en la fuente, hasta por un valor máximo equivalente a ochenta (80) salarios mínimos mensuales vigentes a la fecha de cada transferencia, durante los años fiscales de 1999 y 2000; sin perjuicio de las disposiciones del Estatuto Tributario aplicables a las entidades sin ánimo de lucro.

Esta disposición fue modificada por el artículo 9 del Decreto 350 de 1999.

4.3.2 Análisis constitucional

Las medidas que en dicho precepto se adoptan están destinadas a aliviar la situación tributaria de las personas afectadas con la catástrofe ocurrida, dando aplicación a los principios de justicia y equidad, pues si los bienes de su propiedad en algunos casos fueron destruidos totalmente, y en otros gravemente averiados, resulta apenas obvio que los que les sean entregados por las entidades receptoras de las donaciones no deban constituir renta y mucho menos ganancia ocasional, porque esos bienes no vienen a incrementar su patrimonio sino a reemplazarlo. Entonces, resulta congruente que tales donaciones tampoco sean objeto de retención en la fuente.

La norma bajo examen no vulnera ningún canon del ordenamiento superior y, por tanto, será declarada exequible.

4.4 Exención del impuesto a la renta y complementarios en la parte correspondiente a utilidades obtenidas, para quienes desarrollen ciertas actividades en los municipios afectados por el terremoto (arts. 6, 7 y 8).

4.4.1 Contenido de las disposiciones

- En el artículo 6 se contempla que las personas jurídicas, distintas de las señaladas en el artículo siguiente, que desde la fecha de vigencia del presente decreto y a más tardar el 30 de junio del 2000, se constituyan y localicen físicamente en la jurisdicción de los municipios afectados por el terremoto, cuyo objeto social exclusivo sea desarrollar en la zona afectada cualquiera de las siguientes actividades: agrícolas, ganaderas, industriales, de construcción, de exportación de bienes corporales muebles producidos en la zona afectada, mineras que no

se relacionen con la exploración o explotación de hidrocarburos, de servicios públicos domiciliarios y actividades complementarias, de servicios turísticos, educativos, de procesamiento de datos, de programas de desarrollo tecnológico aprobado por Colciencias o de atención a la salud, estarán exentas del impuesto de renta y complementarios por los períodos gravables de 1999 y 2000, en la parte de las utilidades obtenidas por el desarrollo de las actividades mencionadas en dichos municipios, así: para los municipios del departamento del Quindío setenta por ciento (70%) y para los demás municipios treinta por ciento (30%).

También se establece que no se consideran nuevas empresas las ya constituidas y que sean objeto de reforma estatutaria para cambio de nombre, de domicilio, de propietarios, escisión, o fusión con otras empresas.

En el parágrafo de este mismo artículo se consagra que las personas jurídicas se considerarán constituidas a partir de la fecha de la respectiva escritura pública.

- El artículo 7 prescribe que las personas jurídicas que se califiquen como pequeñas y medianas empresas, que a partir de la fecha de vigencia de este decreto y a más tardar el 30 de junio del 2000, se constituyan y localicen físicamente en la jurisdicción de los municipios afectados por el terremoto, cuyo objeto social exclusivo sea desarrollar las mismas actividades indicadas en el artículo anterior, están exentas del impuesto de renta y complementarios por los períodos gravables de 1999 y 2000, en la parte de las utilidades obtenidas por el desarrollo de las actividades mencionadas en dichos municipios, así: para los municipios del departamento del Quindío ochenta por ciento (80%) y para los demás municipios cincuenta por ciento (50%).

Igualmente, se aclara que no se consideran nuevas empresas las ya constituidas y que sean objeto de reforma estatutaria para cambio de nombre, domicilio o de propietarios, escisión o fusión con otras empresas.

También se dispone que para estos efectos son pequeñas y medianas empresas las que tienen un patrimonio bruto inferior a ochocientos (800) millones de pesos y un número máximo de veinte (20) trabajadores. Si tales empresas no cumplen con la totalidad de los requisitos exigidos, el beneficio sólo será procedente en el porcentaje que corresponda, en los términos señalados en el artículo anterior.

En el parágrafo 1 se establece que las actividades comerciales están exentas, siempre y cuando se refieran a bienes corporales muebles producidos en los municipios afectados por el terremoto, que se expendan al detal y su entrega física se produzca en la jurisdicción de esos municipios. Advierte la Corte que este parágrafo fue modificado por el artículo 1 del Decreto 350 de 1999.

En el parágrafo 2 se consagra que las personas jurídicas se consideran constituidas a partir de la fecha de la respectiva escritura pública. Y en el parágrafo 3 que durante los años 1999 y 2000 el Gobierno Nacional podrá establecer tarifas diferenciales para los actos de matrícula e inscripción mercantil de las nuevas empresas a que se refieren este artículo y el anterior.

- En el artículo 8 se establece que lo dispuesto en los artículos anteriores es aplicable exclusivamente al año fiscal de 1999, para aquellas empresas que sean personas jurídicas y, que para el 25 de enero, fecha en que ocurrió el terremoto, se encontraban constituidas jurídicamen-

te y localizadas físicamente en la jurisdicción de los municipios afectados con esta catástrofe, siempre y cuando, tales empresas demuestren, en la forma que señale el reglamento, que reanudaron las actividades económicas que venían desarrollando a la fecha del desastre, a más tardar el 31 de diciembre de 1999, en la jurisdicción de los municipios a los que se ha hecho referencia. Para tales efectos el contribuyente deberá informar a la Administración de Impuestos y Aduanas Nacionales de su jurisdicción, la fecha de reiniciación de actividades.

En el caso de pequeñas y medianas empresas, el porcentaje de exención es éste: para las empresas que desarrollen actividades en los municipios del departamento del Quindío ochenta por ciento (80%) y en los demás municipios el sesenta por ciento (60%)

Para las demás empresas el porcentaje de exención es este, para las que desarrollen actividades en los municipios del Quindío sesenta por ciento (60%) y en otros municipios veinte por ciento (20%).

En el parágrafo de tal artículo se señala que para tener derecho a las exenciones consagradas en los artículos 6, 7 y 8 de este decreto, las empresas deberán acreditar que sus activos representados en inmuebles, maquinaria y equipo, se encuentran amparados por un seguro contra terremoto. Igualmente, se dispone que los seguros de terremoto sobre bienes inmuebles ubicados en los municipios afectados por el terremoto no causarán impuesto a las ventas durante los años 1999 y 2000.

Cabe resaltar que los artículos reseñados (6, 7 y 8) fueron modificados por los artículos 2, 3 y 4 del Decreto 350 de 1999.

4.4.2 Análisis constitucional

Durante el estado de emergencia económica, social y ecológica el Presidente de la República cuenta con atribuciones constitucionales (art. 215) para establecer, en forma transitoria, nuevos tributos o modificar los existentes. Tales medidas dejan de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso de la República, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente. Por consiguiente, bien podía el legislador de excepción establecer exenciones de impuestos, siempre y cuando con ello no infrinja otros preceptos del Estatuto Superior.

La exención del impuesto de renta y complementarios para las personas jurídicas que se localicen en las zonas afectadas por el sismo y desarrollen alguna de las actividades enunciadas en las normas antes descritas, todas ellas encaminadas a reactivar la economía, reconstruir y rehabilitar los municipios devastados, viene a acrecentar los beneficios tributarios instituidos por el legislador extraordinario para contrarrestar la crisis producida en el eje cafetero e impedir la extensión de sus efectos.

Dicha exención respeta lo dispuesto en el artículo 294 de la Constitución, que prohíbe al legislador conceder exenciones sobre impuestos de propiedad de las entidades territoriales. El impuesto de renta y complementarios, como se recordará, es un tributo de carácter nacional y, por tanto, no pertenece a dichos entes.

No obstante advierte la Corte que la consagración de los beneficios señalados en los artículos 6 y 7 del decreto que se revisa, esto es, la exención de un porcentaje del impuesto de

renta y complementarios, en la parte de las utilidades obtenidas, en favor única y exclusivamente de las personas jurídicas *–empresas grandes, pequeñas y medianas–* viola flagrantemente el principio de igualdad contenido en el artículo 13 de la Constitución, puesto que se crea una discriminación odiosa y reprochable frente a las personas naturales que ejercen las mismas actividades y cumplen los mismos requisitos exigidos para obtener tal prerrogativa. Exclusión que, en criterio de la Corte, no encuentra ninguna justificación, pues si de lo que se trata es de reactivar la economía fomentando el ejercicio de ciertas actividades en la zona afectada y la generación de empleo, qué razón puede existir para no incluirlas como sujetos pasibles de la exención otorgada, si éstas también pueden hacer empresa sin necesidad de constituirse en personas jurídicas. No se olvide que en aras de garantizar el principio de igualdad, el legislador está obligado a conceder idéntico trato a quienes estén en iguales supuestos de hecho.

De otra parte, en el artículo 6 que consagra la exención del impuesto de renta y complementarios para las grandes empresas que desarrollen las actividades allí enunciadas, se omitió incluir dentro de éstas las *comerciales* las que sí aparecen en el artículo siguiente (cuyo texto es idéntico), aplicable a las pequeñas y medianas empresas, lo cual ha podido obedecer a un error involuntario tal vez de transcripción, pues no es posible admitir, sin lesionar el principio de igualdad, que las grandes industrias que desarrollen *actividades comerciales* en la zona afectada por el terremoto no pueden beneficiarse de la exención mencionada, mientras que las pequeñas y medianas industrias sí. En este punto es acertada la intervención del Presidente de Fenalco al cuestionar dicho precepto por tal motivo.

En razón de lo anotado, los artículos 6 y 7 se declararán exequibles en forma condicionada, bajo el entendimiento de que éstos también se aplican a las personas naturales que cumplan los mismos requisitos allí exigidos para las personas jurídicas y ejerzan las mismas actividades. Igualmente, ha de condicionarse también el artículo sexto, en el sentido de incluir dentro de las actividades que pueden desarrollar tanto las personas jurídicas como las naturales que deseen beneficiarse con la exención del impuesto de renta y complementarios, las *comerciales*.

En cuanto al artículo 8, dice el Presidente de Fenalco que esta disposición crea discriminación entre las empresas nuevas y las preexistentes en lo que respecta al término de vigencia de la exención de renta y los porcentajes de la misma, violando así el principio de igualdad (art. 13 C.P.). Igualmente, el Instituto Colombiano de Derecho Tributario considera que los artículos 6, 7 y 8 consagran una discriminación injustificada pues, "*si lo que se quiere es que los empresarios respondan a la convocatoria hecha por el Gobierno y realicen un esfuerzo para canalizar recursos hacia la zona, no se entiende la razón por la cual se le mejora el beneficio a las pequeñas y medianas empresas o se le restringe a las que, al momento del terremoto, se encontraban ya constituidas y allí mismo localizadas. Considera el Instituto que esta arbitraria selección no consulta el origen y la finalidad de las medidas de recuperar la zona afectada, a sus gentes y a sus instituciones*". No comparte la Corte estos puntos de vista por las siguientes razones:

A las *nuevas empresas* que se instalen en los municipios afectados por el sismo se les concede una exención del impuesto de renta y complementarios durante los años de 1999 y 2000 en un porcentaje diferencial para las pequeñas y medianas equivalente al 80% si se ubican en municipios del departamento del Quindío y 50% para las que lo hagan en los demás municipios del mismo departamento; y para las grandes empresas de 70% y 30%, respectivamente.

En cuanto a las *empresas que se encontraban localizadas* en el momento de la tragedia en uno de los municipios afectados se les concede una exención del impuesto de renta y complementarios para el año de 1999, así: para las pequeñas y medianas industrias 80% si se encontraban ubicadas en los municipios del departamento del Quindío y 50% para las de los demás municipios del mismo departamento; y para las grandes industrias 60% y 20%, respectivamente, con la condición de "*que reanudaren las actividades económicas que venían desarrollando a la fecha del desastre a más tardar el 31 de diciembre de 1999*".

Dicha distinción encuentra justificación en el hecho de que la instalación de nuevas empresas en la zonas en las que ocurrió el sismo, implica para el empresario mayores erogaciones que las que tendrían que hacer quienes ya estaban funcionando, lo cual se trata de compensar con estas medidas, pues ello implica comprar o arrendar bienes inmuebles, los cuales, como se ha afirmado, son bastante escasos en esa jurisdicción, pagar los costos del traslado de maquinaria y equipo, contratar personal, correr los riesgos de competir en un mercado que puede ser desconocido, con la posibilidad de obtener bajas utilidades debido al escaso poder de compra de los habitantes de esos municipios, dadas las condiciones económicas en que quedaron. Además, se les obliga a contratar seguros de terremoto que ampare los bienes muebles e inmuebles, sin los cuales no pueden iniciar labores, y así podrían enunciarse muchas cosas más. No sucede lo mismo con las empresas que se encontraban localizadas en esos mismos municipios antes de la tragedia, pues a éstas el Estado les ha otorgado subsidios para la compra y reconstrucción de bienes inmuebles, créditos a largo plazo, bajos intereses, y ha creado otros programas para fomentar la reiniciación de sus actividades económicas, laborales y comerciales. Entonces, bien podía el legislador de excepción atendiendo a estas consideraciones establecer un porcentaje de exención del impuesto de renta y complementarios inferior para las empresas que venían funcionando y superior para las nuevas, como también concederla solamente por un año.

Es que ante medidas adoptadas por el legislador de excepción para atender situaciones de calamidad pública, como la ocurrida el 25 de enero de 1999, el test de igualdad se torna *débil*, pues en tales casos se presentan tantas y tan variadas situaciones que obligan al Gobierno a hacer diferencias entre grupos iguales, debido a la existencia de circunstancias que en estas ocasiones justifican esa actuación y son razonables para lograr los propósitos buscados. Diferenciación que en otros eventos podría ser contraria al principio de igualdad. Sobre este tema, vale la pena reiterar lo dicho por la Corte en sentencia anterior[3].

"*Frente a las diferenciaciones basadas en categorías históricamente ligadas a prácticas discriminatorias, o donde la Carta consagra cláusulas específicas de igualdad, o que afectan negativamente a minorías, o que restringen derechos fundamentales, se considera que los jueces constitucionales deben aplicar un juicio de igualdad estricto. Conforme a ese "test" de igualdad fuerte, sólo se podrían considerar admisibles aquellas clasificaciones que sean necesarias para alcanzar objetivos imperiosos para la sociedad y para el Estado. En cambio, en otros eventos, por ejemplo cuando el Estado regula la actividad económica, el juicio de igualdad debe ser débil, y por ende, son legítimas todas aquellas clasificaciones que puedan ser simplemente adecuadas para alcanzar una finalidad permitida, esto es, no*

[3] Sent. C-455/95 Magistrado Ponente Dr. Alejandro Martínez Caballero.

prohibida por el ordenamiento constitucional. Finalmente, también se considera que en ciertos campos -como los relativos a las acciones afirmativas- son procedentes las pruebas intermedias del respeto a la igualdad por las autoridades, en virtud de las cuales es legítimo aquel trato diferente que está ligado de manera sustantiva con la obtención de una finalidad constitucionalmente importante".

Sin embargo, encuentra la Corte que el artículo 8, objeto de análisis, infringe el principio de igualdad por motivos distintos a los alegados, específicamente, por no incluir a las *personas naturales* como beneficiarias de la exención del impuesto de renta y complementarios, lo cual fue advertido por el Gobierno Nacional y corregido en el Decreto 350 de 1999, en cuyo artículo 2 modifica el inciso primero de la disposición citada, para incluir a las personas naturales como sujetos de los mismos beneficios que se conceden a las personas jurídicas. Lo cual no obsta para que esta corporación declare exequible en forma condicionada dicho artículo del Decreto 258/99, en el entendido de que los beneficios allí consagrados también se aplican a las personas naturales que se encuentren en idénticas circunstancias de hecho y cumplan los mismos requisitos exigidos para las personas jurídicas en la misma.

Finalmente, obsérvese que en las normas bajo examen, también se establecen otras diferenciaciones, a saber: 1. A las pequeñas y medianas empresas (PYME) se les concede un porcentaje mayor de exención del impuesto de renta y complementarios que a las grandes industrias; 2. Las empresas que se ubiquen con posterioridad a la tragedia o estuvieren localizadas antes de ella en los municipios del departamento del Quindío tienen derecho a una exención del impuesto de renta y complementarios superior al que se otorga a las que lo hagan o estén ubicadas en otros municipios también afectados por el sismo. Este tratamiento distinto encuentra justificación objetiva y razonable, al dar aplicación en el primer caso al principio de equidad tributaria, pues las grandes empresas cuentan con mayor capital y, por tanto, deben tributar más. En el segundo caso, el epicentro del sismo fue en el municipio de Córdoba, distante 16 kilómetros de Armenia, de manera que esta ciudad y algunos municipios de ese departamento fueron los que resultaron más afectados con la catástrofe.

Por lo razonado, la Corte declarará exequibles en forma condicionada los artículos 6, 7 y 8 del Decreto 258/99, tal como se señaló en párrafos precedentes.

4.5 Exención del impuesto sobre la renta por concepto de dividendos y participaciones (art. 9)

4.5.1 Contenido de la disposición

En el artículo 9 se establece que los socios o accionistas que reciban dividendos o participaciones de las sociedades objeto de los beneficios señalados en los artículos 6, 7 y 8 del mismo decreto, gozarán de la exención del impuesto sobre la renta por tales dividendos o participaciones, en los mismos porcentajes y por los mismos períodos allí previstos.

4.5.2 Análisis constitucional

A esta disposición le resultan aplicables los mismos argumentos expuestos en el punto anterior sobre la facultad del legislador de excepción de conceder exenciones de impuestos, siempre y cuando éstos no pertenezcan a las entidades territoriales, como es el caso del impuesto de renta que es propiedad de la Nación, pues en materia de tributos, tal funcionario, está autorizado no sólo para establecerlos sino también para modificarlos, en forma transitoria,

pues éstos dejan de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso los adopte como permanentes, durante el año siguiente.

El Instituto Colombiano de Derecho Tributario opina que este precepto *"tiene sentido dado que, a la luz de las normas del Estatuto Tributario (arts. 48 y 49), quedarían de otra manera gravados los dividendos y participaciones en su totalidad, con el impuesto de renta"*.

No vulnera entonces, la Constitución el artículo 9 del decreto que se revisa y así se declarará.

4.6 Sanciones administrativas y penales para quienes obtengan los beneficios tributarios sin cumplir los requisitos exigidos (art. 10)

4.6.1 Contenido de la disposición

En el artículo 10 se establece una sanción equivalente al doscientos por ciento (200%) del valor del beneficio obtenido, aplicable a las nuevas empresas personas jurídicas que se constituyan y se localicen físicamente en la jurisdicción de los municipios afectados con el terremoto, y a las personas jurídicas existentes en dicha zona que reanuden actividades dentro de la misma, en caso de que sin cumplir los requisitos exigidos obtengan los beneficios consagrados en el decreto que se revisa. Además, se contempla que el contribuyente no podrá volver a solicitar descuento alguno por el año restante objeto del beneficio. Dicha sanción no dará lugar a disminución por efecto de la corrección de la declaración que realice el contribuyente.

Esta sanción procede sin perjuicio de la responsabilidad penal en que incurra el representante legal, los socios, contadores o revisores fiscales de la empresa, por alterar la información contable o los estados financieros para hacer uso del beneficio fiscal solicitado.

4.6.2 Análisis constitucional

Con esta disposición se trata de evitar la comisión de hechos fraudulentos u otros ilícitos en contra de la Administración tributaria, por parte de quienes sin tener derecho a ello, por no cumplir las exigencias establecidas en cada caso, obtengan los beneficios tributarios consagrados en el ordenamiento bajo examen. El engaño se castiga con multa equivalente al doscientos por ciento del beneficio obtenido, sin perjuicio de la responsabilidad penal para quienes hayan alterado la información contable o los estados financieros para hacerse acreedores a dichos beneficios, lo cual no infringe la Constitución y, por el contrario, garantiza el principio de transparencia.

No obstante, es preciso señalar que la imposición de tales sanciones por parte de las autoridades competentes deberá estar precedida de un debido proceso en el que se garantice el derecho de defensa de los implicados, la controversia probatoria y todos los demás derechos establecidos en el artículo 29 del Estatuto Superior y demás normas aplicables a esta clase de procedimientos.

De otra parte, es pertinente anotar que si bien las actuaciones de los particulares en las gestiones que adelanten ante las autoridades públicas gozan de la presunción de buena fe, según lo prescrito en el artículo 83 de la Constitución, ello no es obstáculo para que aquéllas

impongan las sanciones previamente establecidas en la ley a las personas que incurran en conductas fraudulentas o engañosas, con el fin de hacerse acreedores a beneficios a los que no tienen derecho, en detrimento del fisco nacional.

Dado que la Corte considera que los beneficios establecidos en los artículos 6, 7 y 8 del ordenamiento que se revisa, deben aplicarse a las personas naturales, es apenas obvio, que las sanciones también lo sean.

Así las cosas, el artículo 10 del decreto materia de revisión, será declarado exequible en forma condicionada, esto es, bajo el entendimiento de que tal disposición también se aplica a las personas naturales y que en el trámite para la imposición de la sanción se deberán observar y respetar todas las reglas que rigen el debido proceso.

4.7 Descuento tributario por la generación de empleo y requisitos que se deben cumplir para tener derecho a él (arts. 11 y 12)

4.7.1 Contenido de las disposiciones

- En el artículo 11 se consagra un descuento tributario por los años gravables de 1999 y 2000, para los contribuyentes del impuesto sobre la renta, cuyas empresas se encuentren ubicadas en los municipios afectados por el terremoto, equivalente al cien por ciento (100%) del monto de los gastos por salarios y prestaciones sociales cancelados durante el respectivo ejercicio, que correspondan a los nuevos empleos directos que se generen en forma efectiva en dichos municipios, en su actividad productora de renta, en relación con el número de empleados que se encontraban afiliados al sistema general de seguridad social a 31 de diciembre del año inmediatamente anterior. El monto del descuento no puede ser superior al cincuenta por ciento (50%) del impuesto neto de renta del respectivo año, determinado antes de restar el descuento tributario consagrado en esta norma.

Dicho descuento será procedente anualmente, por los salarios pagados a cada nuevo trabajador que se vincule durante el ejercicio fiscal y hasta por un monto máximo, efectivamente recibido como salario por el nuevo trabajador, equivalente al resultado de multiplicar el número de meses de vinculación, por el valor de los salarios mínimos legales mensuales vigentes, adicionados con las prestaciones sociales mínimas de ley.

Por el año gravable de 1999, el beneficio consagrado en este artículo será igualmente procedente, en relación con los trabajadores que se vinculen para ocupar las vacantes producidas con ocasión del desastre, por muerte o porque el trabajador ha cumplido los requisitos para tener derecho a pensión de invalidez.

En los parágrafos 1 y 2 se señala que el descuento tributario a que se ha hecho alusión no podrá ser solicitado en forma concurrente con el descuento establecido en el artículo 250 del Estatuto Tributario. Y no se encuentra sujeto al límite establecido en el inciso segundo del artículo 259 del mismo ordenamiento.

- El artículo 12 señala los requisitos que deben reunir quienes deseen acceder a tal beneficio, a saber: cumplir con cada una de las obligaciones relacionadas con la seguridad social, por la totalidad de los trabajadores de la empresa, incluidos los nuevos empleos generados; los

trabajadores que se contraten en estos nuevos empleos deberán estar vinculados por lo menos durante un (1) año calendario.

Los nuevos trabajadores que vincule el contribuyente por intermedio de empresas temporales de empleo, no tienen derecho al beneficio establecido.

Las nuevas empresas que se constituyan durante 1999 podrán gozar del descuento únicamente por el año gravable del 2000 y siempre y cuando se hubieran constituido con anterioridad al 1 de julio de 1999.

El beneficio consagrado en este artículo no será procedente cuando los trabajadores que se incorporen a los nuevos empleos generados, hayan laborado durante el año de su contratación, o durante el año inmediatamente anterior, o en ambos casos, en empresas con las cuales el contribuyente tenga vinculación económica.

Cuando la relación laboral con los nuevos trabajadores termine en forma definitiva, por muerte, renuncia o despido justificado, con anterioridad al vencimiento del año mínimo de vinculación exigido como requisito para la procedencia del descuento, el empleador mantendrá el beneficio, siempre y cuando ocupe, sin solución de continuidad, los puestos que quedaron vacantes por dichos motivos, y mantenga la vinculación de los nuevos trabajadores como mínimo por el período restante y se cumplan los demás requisitos exigidos en esta disposición y en el artículo 11.

Cuando el año de vinculación de los nuevos trabajadores involucre dos períodos gravables, el contribuyente tendrá derecho a solicitar el descuento en cada una de las correspondientes declaraciones, en relación con los salarios y prestaciones sociales cancelados en el respectivo período a los nuevos trabajadores, en la forma prevista en el artículo 11 del decreto.

Si dos o más empresas se fusionan, el incremento de nuevos empleos se establecerá en relación con el número de trabajadores que se encontraban vinculados a las empresas fusionadas, a 31 de diciembre del año inmediatamente anterior.

En caso de que la administración tributaria determine que no se ha cumplido con el requisito de la generación efectiva de nuevos empleos directos que sustenten el descuento solicitado en la respectiva liquidación privada, o cuando establezca que los nuevos empleados no cumplieron con el tiempo mínimo de vinculación exigido, el contribuyente no podrá volver a solicitar descuento alguno por este concepto, y será objeto de una sanción equivalente al doscientos por ciento (200%) del valor del beneficio improcedente. Sanción que no se disminuirá en caso de corrección de la declaración que realice el contribuyente.

El mayor valor de los salarios y prestaciones sociales que se cancelen durante el ejercicio por los nuevos empleos, que no pueda tratarse como descuento en virtud del límite previsto en el artículo 11 del decreto, podrá solicitarse como gasto deducible. En ningún caso, los valores llevados como descuento podrán tratarse como deducción.

4.7.2 Análisis constitucional

Estas disposiciones encuentran claro sustento constitucional pues están destinadas a lograr la reactivación económica y social de los municipios afectados con el terremoto, median-

te la generación de empleo. A los empleadores que lo hagan se les concede un descuento tributario para efectos de la declaración de renta y complementarios equivalente al cien por ciento del monto de los gastos correspondientes a salarios y prestaciones sociales. El monto del descuento no puede ser superior al 50% del impuesto neto de renta del respectivo año, determinado antes de restar el descuento tributario.

Ante el alto índice de desempleo en el país, incentivos de esta naturaleza animan a los empleadores para que contribuyan con el país y, en este caso, con la situación de desamparo en que quedaron los damnificados del terremoto.

Como requisito para la obtención de tal beneficio se exige que las empresas garanticen la seguridad social y la estabilidad o permanencia del empleado, ya que la vinculación no puede ser inferior a un año, lo cual es claro desarrollo del artículo 53 de la Constitución, que los consagra como derechos mínimos fundamentales de los trabajadores.

No hay pues reparo de constitucionalidad en estos preceptos por lo que serán declarados exequibles.

4.8 Renta presuntiva (art. 13)

4.8.1 Contenido de la disposición

En el artículo 13 se señala que para los efectos previstos en el literal b) del artículo 189 del Estatuto Tributario, se presume que los bienes de las empresas preexistentes al terremoto y que se encontraban ubicados a 31 de diciembre de 1998 en la zona en que se declaró la emergencia económica, social y ecológica, fueron afectados por el sismo producido en dicha fecha, en los mismos porcentajes previstos en los artículos 6 y 7 de este decreto para las exenciones.

4.8.2 Análisis constitucional

El texto del literal b) del artículo 189 del Estatuto Tributario es el siguiente:

*"**Depuración de la base de cálculo y determinación**. Del total del patrimonio líquido del año anterior, que sirve de base para efectuar el cálculo de la renta presuntiva, se podrán restar únicamente los siguientes valores:*

(...)

b) El valor patrimonial neto de los bienes afectados por hechos constitutivos de fuerza mayor o caso fortuito, siempre que se demuestre la existencia de estos hechos y la proporción en que influyeron en la determinación de una renta líquida inferior"

Como se puede observar la disposición primeramente citada, establece la renta presuntiva de los bienes de las empresas que se encontraban ubicados en los municipios en donde ocurrió el terremoto, al considerar que éstos fueron afectados por el sismo en los mismos porcentajes que se establecen en los artículos 6 y 7 del Decreto 258/99, es decir, para las grandes empresas que se encontraban ubicadas en los municipios del departamento del Quindío, 70% y para las localizadas en otros municipios del mismo departamento, 30%. Para las peque-

ñas y medianas empresas tal porcentaje es en su orden, de 80% y 50%, respectivamente. Para la Corte esta norma viola distintos preceptos constitucionales como pasa a demostrarse.

La consagración de presunciones en materia tributaria, ha dicho la Corte, constituye "*un recurso obligado de la legislación tributaria para establecer hechos cuya prueba puede ser más fácilmente suministrada por el contribuyente, como quiera que la obtención directa y singular de la respectiva información sería demasiado costosa y difícil para la Administración. Las presunciones ordinariamente se basan en índices externos y globales de actividad económica o de frecuencia en la verificación de un hecho, socialmente convalidados. Según la naturaleza de la presunción y la política fiscal que la anime, ella puede o no admitir prueba en contrario. En todo caso, el establecimiento de presunciones se ha mostrado efectivo para dificultar el ejercicio de ciertas modalidades de evasión y elusión fiscales y abarcar en el universo de contribuyentes y rentas, categorías de contribuyentes y tipos rentas esquivas a su inclusión con grave desmedro de la equidad tributaria.*"[4]:

Al establecer el legislador de excepción la renta presuntiva solamente sobre los **bienes de las empresas** que existían en la zona de desastre antes del terremoto, infringió los siguientes preceptos constitucionales:

- El artículo 13 que consagra el principio de igualdad, al excluir **los bienes de las personas naturales** que también resultaron afectados con el sismo.

- La misma disposición constitucional, al señalar porcentajes distintos de afectación de los bienes existentes en la zona asolada por el terremoto, tomando como único patrón de referencia la magnitud de las empresas, pues para las grandes establece que sus bienes fueron afectados en el 70% si estaban ubicados en el Quindío y en el 30% si estaban localizados en los demás municipios y para las pequeñas y medianas contempla el 80% y el 50%, respectivamente, olvidando que el valor de la renta presuntiva sobre tales bienes no se puede determinar por la riqueza del propietario sino por otros aspectos exclusivamente relacionados con el mismo bien, v.gr. ubicación, vetustez, estado de conservación, etc.

- El artículo 215 de la Carta, al establecer la presunción sobre los bienes que se encontraban ubicados en la zona de desastre, **a 31 de diciembre de 1998**, pues el terremoto ocurrió el **25 de enero de 1999**, en consecuencia, quedarían excluidos los bienes construidos con posterioridad a aquella fecha y antes de que sucediera tal catástrofe, lo cual atenta contra los derechos de esos propietarios a obtener iguales beneficios tributarios que los que se conceden a las demás personas cuyos bienes resultaron afectados.

Ante esta circunstancia se procederá a declarar inexequible el artículo 13 del ordenamiento que se revisa. No sin antes agregar que el Procurador General de la Nación y el Instituto Colombiano de Derecho Tributario, también piden que se declare inconstitucional este mandato, pero por razones distintas a las expuestas por la Corte. Veamos:

El Procurador considera que el precepto estudiado carece del requisito de conexidad exigido por el artículo 215 de la Constitución, pues "*no puede la compensación ser un llamado al*

---

[4] Sent. C-015/93 Magistrado Ponente Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

incumplimiento de las obligaciones fiscales por parte de quienes están en condiciones de atenderlas, pues esto desequilibra la equidad de las cargas públicas". Este argumento parece referirse a una norma distinta de la aquí analizada. Sin embargo, es preciso señalar que la relación de conexidad existente entre tal precepto y las causas que dieron origen a la declaración de emergencia, es evidente. La declaración de emergencia se fundamentó en la grave crisis presentada con ocasión del terremoto ocurrido el 25 de enero de 1999 y en el artículo cuestionado se señala la renta presuntiva para efectos de la declaración de renta y complementarios de los bienes ubicados en la zona afectada. Entonces, ¿cómo entender que no hay conexidad?

Por otra parte, el Instituto Colombiano de Derecho Tributario sostiene que debería excluirse "*la totalidad del valor de los bienes ubicados en la zona, para el cálculo de la base de la renta presuntiva, si esa es la realidad de los hechos. Si el terremoto es razón de fuerza mayor, reconocida por el propio Gobierno y motivo de la emergencia, mal pueden tales bienes, en alguna medida, servir para presumir que ellos generan renta, si la realidad indica una rentabilidad inferior a la presunta que pueda ser demostrada, tal y como debe ser el correcto entendimiento del literal b) del artículo 189 del Estatuto Tributario*". Tal como se señaló en la sentencia antes transcrita es competencia exclusiva del legislador, en este caso del excepcional, establecer presunciones en materia tributaria y señalar si éstas admiten o no prueba en contrario, todo ello de acuerdo con una política fiscal previamente definida. Que la presunción debe recaer sobre la totalidad de los bienes o sobre un porcentaje es asunto de conveniencia que no corresponde juzgar a la Corte, sino al Gobierno.

Recuérdese que "*Hoy en día, el criterio de igualdad personal como criterio orientador de la política tributaria, esto es aquel criterio que propugna por acoger todo tipo de condiciones para determinar una absoluta justicia en la determinación de la capacidad contributiva, como lo serían, por ejemplo la edad, el estado civil, la salud de que disfrute el contribuyente, o su nivel de renta real, y que persigue en últimas que el sacrificio que soporta cada ciudadano sea exactamente el mismo, ha cedido paso al criterio de la igualación del impuesto, según el cual la justicia que se busca con el tributo no es la de un idéntico sacrificio por parte de los contribuyentes, sino la justicia que consiste en suprimir las desigualdades que existen en nuestra sociedad. Al respecto Maurice Duverger se refiere a la evolución de este concepto así: "no se trata, según esta concepción, de evitar las desigualdades fiscales que se agregarían a las ya existentes; se trata de corregir, mediante desigualdades fiscales, las desigualdades ya existentes en el sistema socio económico, estableciendo de esta manera una igualdad auténtica*"[5].

El artículo 13 será entonces, retirado del ordenamiento jurídico. No sin antes aclarar que ante la inexequibilidad declarada deberán aplicarse las normas del Estatuto Tributario que rigen la materia, esto es, el artículo 189 literal b) que se transcribió al principio de estas consideraciones bajo el número 4.8.2 y que permite restar del total del patrimonio líquido del año anterior, que sirve de base para efectuar el cálculo de la renta presuntiva, "*el **valor patrimonial neto de los bienes afectados por hechos constitutivos de fuerza mayor o caso fortuito**, siempre que se demuestre la existencia de estos hechos y la proporción en que influyeron en*

[5] Ibídem.

la determinación de una renta líquida inferior" y todas aquellas otras disposiciones que sean pertinentes.

4.9 Facultad del Gobierno Nacional para modificar plazos para declarar y pagar impuestos (art. 14)

4.9.1 Contenido de la disposición

En el artículo 14 se autoriza al Gobierno Nacional para modificar los plazos fijados para la presentación de las declaraciones, el pago de impuestos, la suscripción de bonos para la paz (Ley 487/99), las autoliquidaciones y facturas de aportes parafiscales, correspondientes a las personas que deban cumplir con tales obligaciones en los municipios definidos afectados por el sismo.

El aplazamiento de las obligaciones a que se refiere este precepto no genera para el obligado pago de intereses de mora, sanción, o consecuencia desfavorable alguna.

4.9.2 Análisis constitucional

En este precepto se consagra una autorización al Gobierno para adoptar medidas de carácter administrativo con el fin de facilitar a los contribuyentes, que resultaron afectados con el sismo ocurrido el 25 de enero de 1999, cumplir con sus obligaciones tributarias, en desarrollo del deber constitucional de contribuir con los gastos del Estado (art. 95-9 C.P.).

Que el aplazamiento de tales obligaciones tributarias no genere sanciones, ni intereses de mora, o cualquiera otra consecuencia desfavorable para los contribuyentes, es la aplicación obvia del principio de justicia y equidad, pues la fuerza mayor y el caso fortuito eximen de responsabilidad. El terremoto está catalogado como uno de ellos pues es un hecho imprevisible e irresistible al que nadie se puede sustraer.

Así, las cosas el artículo 14 del decreto que se revisa, no viola la Constitución.

4.10 Exclusión del IVA para casas prefabricadas de construcción nacional (art. 15)

4.10.1 Contenido de la disposición

En el artículo 15 se excluye del pago del impuesto sobre las ventas durante el año de 1999, la venta de casas prefabricadas de construcción nacional, con un valor de hasta 2.300 UPAC, con destino a la jurisdicción territorial de los municipios afectados por el terremoto, así como su retiro de inventarios para ser donadas con el mismo fin, siempre y cuando sean efectivamente instaladas y montadas en la zona afectada.

4.10.2 Análisis constitucional

Debido a la destrucción en unos casos y graves daños en otros, causados por el terremoto a los inmuebles ubicados en las zonas afectadas por éste, se ha presentado una notoria escasez inmobiliaria, especialmente, la destinada a vivienda, de ahí que se hayan tomado medidas como la consagrada en la disposición bajo examen, con la cual se busca disminuir el costo de bienes destinados a ese fin y de esta manera lograr que todos los habitantes puedan acceder a una vivienda digna, como lo ordena el artículo 51 del estatuto supremo.

En consecuencia, tal precepto no viola la Constitución y, por tanto, será declarado exequible.

4.11 Exención de impuestos, tasas y contribuciones por la importación de maquinaria y equipo (art. 16)

4.11.1 Contenido de la disposición

En el artículo 16 se establece que por los años de 1999 y 2000 estarán exentas de toda clase de impuesto, tasa o contribución las importaciones de bienes de capital, consistentes en maquinaria y equipo, que realicen las empresas ubicadas en la zona afectada por el terremoto, siempre y cuando los bienes importados se destinen a ser utilizados en su actividad productora de renta como activo fijo, dentro de la jurisdicción territorial de los municipios afectados, por un tiempo mínimo de cinco (5) años.

Para obtener la exención deberá constituirse, en los términos que señale el reglamento, una póliza de garantía por un valor equivalente al treinta por ciento (30%) del monto total de los tributos aduaneros objeto del beneficio. Cuando no se cumplan las condiciones señaladas en el inciso anterior, la Administración de Impuestos y Aduanas Nacionales, hará efectiva la póliza, y los bienes serán considerados mercancía de contrabando, para efectos de las sanciones administrativas y penales que consagran las normas legales que rigen la materia.

El Instituto Colombiano de Comercio Exterior deberá elaborar un listado de los bienes de capital, en la forma que señale el reglamento.

Este artículo fue derogado expresamente por el artículo 64 del Decreto 350 de 1999.

4.11.2 Análisis constitucional

Sobre esta norma la Corte no tiene objeción alguna de constitucionalidad, pues como ya se ha visto, es potestad del legislador conceder exenciones de impuestos, siempre y cuando éstos sean de carácter nacional, como es el caso que aquí se establece. Resultan entonces aplicables los mismos argumentos que se han expuesto en acápites anteriores sobre el tema.

El artículo objeto de revisión será declarado exequible al no infringir precepto superior alguno.

4.12 Beneficios para los contratos de arrendamiento financiero o leasing de maquinaria y equipo (art. 17)

4.12.1 Contenido de la disposición

En el artículo 17 se establece que los contratos de arrendamiento financiero o *leasing* celebrados o que se celebren con un plazo igual o superior a seis años, que versen sobre maquinaria y equipos destinados a obras públicas en la rehabilitación de los municipios afectados por el sismo y que permanezcan en dicha zona durante la vigencia del contrato de *leasing*, serán considerados como arrendamiento operativo. En consecuencia, el arrendatario podrá registrar como un gasto deducible el canon del arrendamiento causado, sin que tenga que registrar en su activo o pasivo suma alguna por concepto del bien objeto de arriendo, a menos de que haga uso de la opción de adquisición.

La amortización de los bienes objeto de los contratos de *leasing* no podrá ser inferior al plazo pactado en dichos contratos. Los efectos tributarios de esta norma se extienden hasta el año fiscal del 2000 inclusive.

Este artículo fue derogado expresamente por el artículo 64 del Decreto 350 de 1999.

4.12.2 Análisis constitucional

En criterio del Instituto Colombiano de Derecho Tributario no existe justificación para "*consagrar un tratamiento distinto del previsto en el artículo 127-1 del estatuto tributario, para esta clase de arrendamiento financiero, donde el plazo del contrato para maquinaria y equipo está en 36 meses. El decreto al incrementar el plazo a seis años, puede provocar efectos indeseados, razón por la cual de la norma en comentario se pueden predicar, también vicios de inconveniencia*". Al respecto debe señalar la Corte que en los juicios de constitucionalidad, como el presente, no se analizan aspectos de conveniencia. La labor de esta corporación en esos casos se limita a la confrontación de la norma objeto de revisión con el ordenamiento constitucional para determinar si ésta se ajusta o no a sus mandatos.

De otra parte, hay que agregar que el legislador de excepción durante el estado de emergencia económica, social y ecológica, contrario a lo que sucede en el estado de conmoción interior, está autorizado para reformar o derogar la legislación preexistente en forma permanente, con excepción de los asuntos relativos a la imposición o modificación de tributos, los cuales dejan de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso les otorgue carácter permanente.

En la disposición que se cuestiona se consagra un beneficio tributario para los arrendatarios que hayan celebrado contratos de *leasing* sobre maquinaria y equipo, para ser utilizado en la construcción de obras públicas en las zonas afectadas por el terremoto, que consiste en permitirles registrar como gasto deducible el canon de arrendamiento causado, sin que deba registrarse en el activo o pasivo ninguna suma por concepto del bien objeto de arriendo, salvo que exista opción de compra, lo cual no vulnera la Constitución, pues con esta medida busca el Gobierno incentivar a las personas dedicadas a labores de esa índole, para que colaboren en la reconstrucción y rehabilitación de los municipios devastados por el sismo y así lograr prontamente el retorno a la normalidad. No se olvide que los daños causados en la infraestructura vial, en los servicios públicos y en la vivienda fueron de gran magnitud, lo que entraba el desarrollo normal de las actividades de todo orden, por lo que se hace necesaria la pronta y eficaz colaboración para su rápida rehabilitación.

En consecuencia, tal disposición será declarada exequible al no infringir precepto superior alguno.

4.13 Reducción de aportes al Sena (art. 18)

4.13.1 Contenido de la disposición

En el artículo 18 se establece para los empleadores que se encuentren ubicados en los municipios afectados por el terremoto, una exención en relación con los trabajadores empleados exclusivamente en los municipios citados, equivalente al cincuenta por ciento (50%) del monto de los aportes que, de acuerdo con las normas que regulan la materia, deban efectuar al Sena, a partir de la fecha de vigencia del decreto y hasta el 31 de diciembre del año 2000.

4.13.2 Análisis constitucional

Los aportes al Sena a cargo de los empleadores tanto públicos como privados es una contribución parafiscal y, por tanto, bien podía el legislador extraordinario, en desarrollo de la facultad que en materia tributaria le confiere el constituyente en el artículo 215, atendiendo la particular situación en que quedaron las empresas ubicadas en las zonas en las que se presentó la catástrofe, exonerarlas del pago del 50% de la misma, *en forma transitoria*, con el fin de aliviar su situación económica y así lograr la reactivación económica y social de los municipios en los que se presentó la catástrofe. La normalidad empresarial es un proceso que no se puede lograr en poco tiempo de ahí que se establezca la rebaja de los aportes hasta el año 2000.

Sobre esta renta parafiscal ha dicho la Corte:

"De un lado, son aportes patronales obligatorios ya que, conforme a ese artículo, todos los empleadores particulares, los establecimientos públicos, las empresas comerciales e industriales de Estado y las sociedades de economía mixta deben contribuir con el dos % de los pagos salariales, mientras que el aporte de la Nación y de las entidades territoriales es del 0.5 % por ese mismo concepto. Son entonces también singulares pues la efectúan única y exclusivamente los empleadores públicos y privados: y, finalmente, tienen destinación sectorial ya que estos dineros son utilizados en programas de capacitación profesional, que terminan revirtiendo en beneficio de los aportantes. En efecto, conforme a los artículos 2° y 3° de la Ley 119 de 1994, el Sena debe invertir en el desarrollo social y técnico integral de los trabajadores colombianos, para lo cual debe adelantar programas de capacitación y participar en actividades de investigación y desarrollo tecnológico, ocupacional y social, que contribuyan a la actualización y mejoramiento de esa formación de los trabajadores. Esta destinación especial de estos recursos se ajusta a la Carta no sólo porque puede ser considerada como una expresión del deber constitucional del Estado y de los empresarios de ofrecer formación y habilitación técnica y profesional a quienes lo requieran (CP art. 54) sino, además, porque recompensa al sector empresarial gravado. En efecto, en la medida en que la formación de la mano de obra mejora, los empresarios que requieren sus servicios se benefician, por lo cual éstos obtienen un provecho indirecto del aporte realizado, con lo cual se cumplen los requisitos que caracterizan una contribución parafiscal."[6]

El artículo 18 del Decreto 258/99 no viola la Constitución y así se declarará.

4.14 Recursos del presupuesto nacional (art. 19)

4.14.1 Contenido de la disposición

En el artículo 19 se establece que los recursos administrados a través del Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero, destinados a la recuperación de la zona afectada por el terremoto se consideran recursos del presupuesto nacional, para efectos de la contribución consagrada en el artículo 29 del Decreto 2331 de 1998.

---

[6] Sent. C-298/98 Magistrado Ponente Dr. Alejandro Martínez Caballero.

4.14.2 Análisis constitucional

La norma a la que alude la disposición citada establece un impuesto para las transacciones financieras (dos por mil), a cargo de los usuarios del sistema financiero y de las entidades que lo conforman, el cual fue objeto de revisión por esta Corporación, siendo declarado exequible parcialmente, con varios condicionamientos, como consta en la sentencia C-136/99, cuya parte resolutiva vale la pena transcribir a continuación.

"29. *Es EXEQUIBLE el artículo 29 (Decreto 2331/98), excepto las palabras 'destinado exclusivamente a preservar la estabilidad y la solvencia del sistema y, de esta manera, proteger a los usuarios del mismo en los términos del Decreto 663 de 1993 y de este decreto', que se declaran INEXEQUIBLES.*

"La exequibilidad de esta norma se declara en el entendido de que los recursos que por el impuesto se causen estarán dirigidos exclusivamente a solucionar las causas de la emergencia contempladas en el Decreto 2330 de 1998 'sólo en relación y en función de las personas y sectores materialmente afectados por las circunstancias críticas a que éste alude y que son exclusivamente los siguientes: los deudores individuales del sistema de financiación de vivienda UPAC; el sector de las organizaciones solidarias que desarrollan actividades financieras y de ahorro y crédito, se encuentren o no intervenidas o en liquidación; y las instituciones financieras de carácter público' (sentencia C-122 del 1 de marzo de 1999).

"También se condiciona la exequibilidad en el sentido de que, dada su destinación específica, los recursos que se recauden no se afectarán por las transferencias y participaciones a las entidades territoriales, ni por el situado fiscal.

"Igualmente se condiciona la exequibilidad declarada en el sentido de que el Congreso de la República, aunque puede otorgar al impuesto transitorio un carácter permanente, no le es posible asignarle destinación específica, porque ello contraría el artículo 359 de la Carta Política.

"La excepción prevista en el literal a) del artículo 29 sólo es exequible en el entendido de que ella cobija igualmente a los sistemas de ahorro colectivo cuando el administrador o gestor del fondo común o de valores, en desarrollo de su objeto, traslade dineros a la cuenta corriente o de ahorros del adherente o suscriptor, o viceversa. Los giros de cheques y los traslados de recursos a cuentas de terceros y toda disposición o retiro de dinero están sujetos al pago del gravamen.

"La exequibilidad del artículo 29 se declara en el entendido de que las exenciones en él contempladas son taxativas y de interpretación estricta, de modo que sólo pueden ser suprimidas por el legislador."

Pues bien: que los recursos que administre el Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero, cuyo objeto es la financiación y realización de todas las actividades necesarias para la reconstrucción y rehabilitación económica, social y ecológica, se consideran recursos del presupuesto nacional para efectos del impuesto consagrado en el artículo 29 del Decreto 2331 de 1998, tiene un fin loable: exonerarlos del pago del denominado impuesto del dos por mil, lo que repercutirá en beneficio de la comunidad de las zonas afectadas por el terremoto, puesto que habrá más dinero disponible para atender las necesidades básicas de los

habitantes de dichos municipios y la construcción de obras públicas indispensables para retornar a la normalidad.

Así las cosas, el artículo que se revisa será declarado exequible.

4.15 Límite de los beneficios tributarios concedidos (art. 20)

4.15.1 Contenido de la disposición

En el artículo 20 se consagra que los beneficios tributarios concedidos en el decreto que se revisa y en el Estatuto Tributario no podrán exceder el valor del impuesto básico de renta.

4.15.2 Análisis constitucional

El Instituto Colombiano de Derecho Tributario considera que este precepto es inconstitucional "*en aquella parte que extiende el límite de los beneficios a las normas del Estatuto Tributario. Con esta disposición se excede el marco constitucional que las medidas de emergencia pueden tener, las que sólo pueden referirse, de manera directa y efectiva, a la materia tratada en el Decreto 258/99 y en función de las razones que condujeron a la declaratoria del estado de excepción. La referencia al Estatuto Tributario resulta pues, inconstitucional.*"

No comparte la Corte este punto de vista, puesto que se deriva de una interpretación aislada de la expresión citada, sin tener en cuenta el contexto al que pertenece. En efecto: un análisis sistemático de las normas que integran el decreto objeto de control, y al cual pertenece la disposición cuestionada, permite concluir que, como en varios de sus artículos se ordena aplicar disposiciones del Estatuto Tributario, si éstas se refieren a beneficios tributarios, no podrán exceder el valor del impuesto básico de renta. El límite fijado entonces, solamente cubre los beneficios expresamente señalados en el Decreto 258/99 y no otros.

Con esta interpretación no hay lugar a tacha alguna de inconstitucionalidad pues, compete al legislador de excepción, en desarrollo de la facultad que le ha conferido el constituyente, para expedir normas destinadas a enfrentar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, determinar la cuantía de los beneficios tributarios que concede. El artículo bajo examen, será entonces declarado exequible.

4.16 Compensación para los municipios y los departamentos afectados por el sismo (arts. 21, 22 y 23)

4.16.1 Contenido de las disposiciones

- En el artículo 21 se dispone que durante los años de 1999 y 2000 la Nación compensará a los municipios afectados por el terremoto, la diferencia entre los ingresos tributarios en términos constantes, recaudados en el año de 1998 y los ingresos tributarios que recauden efectivamente en 1999 y el 2000. Dicha compensación se determinará por el valor que resulte de comparar el monto mensual de los ingresos tributarios recaudados en el año de 1998 valorados en precios constantes, frente al valor de los ingresos tributarios recaudados para el mismo mes durante el año respectivo.

Para efectos del pago de la compensación se observarán estas reglas: 1) Los ingresos tributarios se determinarán en precios constantes de 1998, teniendo en cuenta para el efecto la

inflación proyectada por el Banco de la República para el año de 1999. Para el año 2000 se tomará en cuenta el índice de precios al consumidor para el año 1999, así como la inflación proyectada para el año 2000; 2) El valor de la compensación no excederá en el año de 1999 del ochenta por ciento (80%) y en el año 2000 del sesenta por ciento (60%) de la diferencia entre lo recaudado en 1998 y lo recaudado en esos años ni del monto de los ingresos tributarios valorados en precios constantes que corresponda al porcentaje que para las exenciones tributarias establece el artículo 6, según el departamento al que pertenezca el respectivo municipio; 3) La compensación se liquidará mensualmente. Para estos efectos el respectivo Secretario de Hacienda o quien haga sus veces, certificará mensualmente ante la Dirección General de Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda el recaudo efectivamente realizado, de conformidad con lo dispuesto en este artículo y el realizado en el respectivo mes del año anterior; y 4) La Dirección del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda girará en el mes siguiente a la presentación de la certificación por parte del Secretario de Hacienda Municipal, o quien haga sus veces, los recursos correspondientes para la compensación de que trata el presente artículo.

- En el artículo 22 se consagra que durante los años de 1999 y 2000, la Nación compensará a los departamentos en los cuales se encuentren los municipios a los que se refieren los Decretos 195 y 223 de 1999, la diferencia entre los ingresos tributarios en términos constantes recaudados en el año de 1998 y los ingresos tributarios que recauden en los años de 1999 y 2000.

Para efectos del pago de la compensación se aplicarán las siguientes reglas: 1) para establecer el valor de la compensación, se determinará el porcentaje que represente la población de los municipios a que se refieren los decretos mencionados en el primer inciso respecto del total de la población del departamento, según los datos del último censo realizado por el DANE; 2) La compensación será equivalente al monto que resulte de aplicar el porcentaje mencionado en el inciso anterior a la diferencia que resulte de comparar el monto mensual de los ingresos tributarios recaudados en el año 1998, valorados en precios constantes, frente al valor de los ingresos tributarios recaudados para el mismo mes durante el año respectivo; 3) Los ingresos tributarios se determinarán en precios constantes de 1998, teniendo en cuenta para el efecto la inflación proyectada por el Banco de la República para el año de 1999. Para el año 2000 se tomará en cuenta el índice de precios al consumidor para el año 1999 así como la inflación proyectada para el año 2000; 4) El valor de la compensación no excederá en el año 1999 del ochenta por ciento (80%) y en el año 2000 del sesenta por ciento (60%) de la diferencia entre lo recaudado en 1998 y lo recaudado en esos años; 5) La compensación se liquidará mensualmente. Para estos efectos el respectivo Secretario de Hacienda o quien haga sus veces, certificarán mensualmente ante la Dirección General del Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público el recaudo efectivamente realizado de conformidad con lo dispuesto en este artículo y el realizado en el mes anterior; 6) La Dirección del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público girará en el mes siguiente a la presentación de la certificación por parte del Secretario de Hacienda departamental o quien haga sus veces, los recursos correspondientes a compensación de que trata el presente artículo; y 7) Los ingresos que reciban los departamentos por concepto de lo dispuesto en este artículo se destinarán al funcionamiento de los departamentos en los municipios afectados.

Estos dos artículos fueron modificados parcialmente por el artículo 10 del Decreto 350 de 1999.

- En el artículo 23 se establecen unas reglas comunes aplicables a lo dispuesto en los dos artículos anteriores, así:

Para tener derecho a la compensación los departamentos y municipios respectivos no podrán incrementar en términos reales, los salarios ni prestaciones sociales de los servidores públicos de la respectiva entidad territorial, ni aumentar la planta de personal durante los años de 1999 y 2000.

La Nación-Ministerio de Hacienda- podrá efectuar anticipos con cargo a los montos que estime se deberán girar por razón de las compensaciones a que se refieren los dos artículos anteriores.

Cuando quiera que en desarrollo de las disposiciones aplicables las entidades territoriales concedan beneficios tributarios, las compensaciones de que tratan los artículos 21 y 22 del decreto, se reducirán en la misma cuantía del impacto que dichos beneficios causen sobre el recaudo.

4.16.2 Análisis constitucional

Para la Corte la compensación consagrada en las disposiciones antes descritas tiene un fin específico: solventar la situación financiera de los municipios y departamentos que resultaron damnificados con el terremoto ocurrido el 25 de enero del presente año, los cuales se verán seriamente afectados en sus finanzas debido a la situación económica en que quedaron los habitantes de esa región y la destrucción de sus bienes muebles e inmuebles, quienes no podrán cubrir sus obligaciones tributarias en la cuantía calculada por el fisco, pues como bien lo expresa el apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, dada la destrucción total en ciertos casos y los graves daños ocasionados a los inmuebles en otros, el recaudo por parte de las entidades territoriales del impuesto predial será menor; lo mismo ocurre con el pago del impuesto de industria y comercio, circunstancias que, a juicio de la Corte, tendrán honda repercusión en los gastos, obras e inversiones que se pretendían realizar por parte de la administración departamental y municipal. Además, el interviniente cita *"la incidencia en la capacidad de consumo en la región que produce que los recaudos fincados en juegos de suerte y azar, sobretasa a la gasolina, el impuesto sobre vehículos, entre otros, resulten seriamente reducidos cuando no equivalentes a cero". Esta* la razón para que se les traslade recursos del presupuesto nacional con el fin de compensar la escasez de recursos en la cuantía correspondiente a la diferencia que exista entre los ingresos tributarios recaudados en el año de 1998 y los que recauden efectivamente en los años 1999 y 2000, lo cual encaja dentro de las atribuciones del legislador de excepción frente a casos de calamidad pública.

Dice el Procurador que como la compensación *"representa un esfuerzo con cargo al presupuesto nacional y, por tanto, afecta el interés general, debe responder a la imposibilidad real de recaudo a causa del desastre y no podrá por tanto, efectuarse para reponer ingresos dejados de percibir por evasión o por falta de diligencia de las entidades territoriales en el cumplimiento de sus deberes fiscales."*

Es acertado el punto de vista del Procurador, pues en primer lugar, hay que tener en cuenta que las medidas que se dicten durante el estado de emergencia económica, social y ecológica, deben dirigirse única y exclusivamente a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos,

tal como lo ordena el artículo 215 del Estatuto Supremo. Y en segundo lugar, que el no recaudo de impuestos o la disminución en el pago de éstos por parte de las personas cuyos bienes resultaron afectados por el sismo, es lo que origina la descompensación de los recursos de las entidades territoriales. De no ser así se violaría el precepto constitucional citado.

Igualmente, encuentra oportuna la precisión que ese mismo funcionario hace con respecto a la expresión "funcionamiento" contenida en el numeral 7 del artículo 22 que prescribe: "los ingresos que reciben los departamentos por concepto de la compensación se destinará al *funcionamiento* de los departamentos en los municipios afectados", en el sentido de que aquella no debe entenderse como gastos de funcionamiento, puesto que excluiría aplicar los recursos a inversión.

La compensación en sí misma, en criterio de la Corte, tampoco viola el principio de autonomía de las entidades territoriales, pues se trata de la aplicación plena del principio de solidaridad frente a una calamidad pública como la ocurrida en el eje cafetero, dentro del marco del Estado unitario. En consecuencia, el legislador de excepción en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 215 de la Constitución, está obligado a adoptar todas las medidas que sean idóneas y eficaces para conjurar la crisis presentada e impedir que ésta se extienda. No se olvide que "*a la ley corresponde definir y defender los intereses nacionales, y para ello puede intervenir en los asuntos locales, siempre que no se trate de materias de competencia exclusiva de las entidades territoriales. En cualquier caso hay que tener en cuenta que de lo que se trata es de armonizar los distintos intereses, y no simplemente de delimitarlos y separarlos. Por esto, generalmente las competencias que se ejercen en los distintos niveles territoriales no son excluyentes. Por el contrario, dichas competencias, como lo señala la propia Constitución, deben ejercerse dentro de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.*"[7]

Así las cosas, los artículos 21, 22 y 23 del Decreto 258/99 serán declarados constitucionales, salvo el inciso primero de la última norma citada, la cual es contraria al ordenamiento constitucional, concretamente a lo dispuesto en los artículos 53, 215, 300-7, 313-6, -7 y 315-7 como pasa a demostrarse.

El inciso mencionado consagra que "*para tener derecho a la compensación de que tratan los dos artículos anteriores y el presente artículo, los departamentos y municipios respectivos, no podrán incrementar en términos reales los salarios ni prestaciones sociales de los servidores públicos de la respectiva entidad territorial, ni aumentar la planta de personal durante los años de 1999 y 2000.*"

El artículo 300-7 de la Constitución le asigna a las Asambleas Departamentales, entre otras funciones, la de "*determinar la estructura de la administración departamental*" y "*las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleo*", y en el artículo 313-6 ibidem, le atribuye esas mismas facultades a los Concejos Municipales en relación con la administración municipal. Y en los artículos -7 y 315-7 del mismo ordenamiento se les asigna a los gobernadores y alcaldes, respectivamente, la facultad de "*crear, suprimir o fusionar los*

---

[7] Sent. C-004/93 Magistrado Ponente Dr. Ciro Angarita Barón.

empleos de sus dependencias, señalar sus funciones y fijar sus emolumentos". Siendo así no podía el legislador extraordinario sin violar las normas constitucionales citadas, limitar las atribuciones que en dichos ámbitos (salarios y plantas de personal) les corresponde ejercer a tales autoridades y, por ende, desconoció el principio de autonomía que el constituyente les confirió a las entidades territoriales para el manejo de estos asuntos y los derechos mínimos de los trabajadores específicamente protegidos en el artículo 53 del estatuto supremo.

No sucede lo mismo con las prestaciones sociales pues, al tenor de lo dispuesto en el artículo 150-19 corresponde al legislador "*Dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos: (...) e) Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública; f) Regular el régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales*". Y de conformidad con lo dispuesto en el inciso final del mismo precepto "*Estas funciones en lo pertinente a prestaciones sociales son indelegables en las corporaciones públicas territoriales y éstas no podrán arrogárselas*". Sin embargo, la disposición que se revisa en los relativo a prestaciones sociales también es inconstitucional, por violar los artículos 53 y 13 de la Carta, puesto que impide que éstas puedan ser incrementadas durante los años 1999 y 2000 en detrimento de los derechos laborales constitucionales de los trabajadores del orden territorial.

De acuerdo con lo expuesto el inciso primero del artículo 23 del Decreto 258/99 será retirado del ordenamiento jurídico, no sólo por infringir las normas señaladas sino también el artículo 215 de la Constitución que prohibe que durante el estado de emergencia económica, social y ecológica se desmejoren los derechos sociales de los trabajadores.

No sobra agregar que el Procurador pide la inconstitucionalidad de dicho precepto pero solamente por la violación de los artículos 300-7, 313-6, -7 y 315-7 del ordenamiento superior

4.17 Giro de participaciones en los ingresos corrientes de la Nación (art. 24)

4.17.1 Contenido de la disposición

En el artículo 24 se consagra que durante las vigencias fiscales de 1999 y 2000, el giro de los recursos a que se refiere el artículo 357 de la Constitución, con destino a las entidades territoriales afectadas por el terremoto y de los departamentos en los que éstos están ubicados, se deberán girar en su totalidad dentro de los primeros seis meses de cada año.

4.17.2 Análisis constitucional

El artículo 357 del estatuto superior consagra la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación. La disposición bajo examen se limita a consagrar una medida de carácter eminentemente administrativo, con el fin de hacer oportuna y efectiva la entrega de los recursos que ordinariamente les corresponde a los entes territoriales que resultaron afectados con el sismo. La agilización en el pago tiene una finalidad loable y es la pronta recuperación del eje cafetero y el retorno a la normalidad. No hay pues, violación de la Constitución.

El artículo 24 del Decreto 258/99 será declarado exequible.

4.18 Contratos del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (art. 25)

4.18.1 Contenido de la disposición

En el artículo 25 se dispone que los contratos de cualquier índole que celebre el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras para el desarrollo de los programas que le fueron asignados, mediante el Decreto 196 de 1999 y las normas que lo modifiquen o adicionen, estarán sujetos al régimen previsto en el parágrafo del numeral 1°. del artículo 316 del Decreto 663 de 1993 y, en consecuencia, no estarán sujetos a las disposiciones de la Ley 80 de 1993.

Igualmente, se establece que si se trata de negocios fiduciarios, Fogafin velará porque el objeto de los mismos se desarrolle por parte de las instituciones fiduciarias en condiciones de transparencia, libre concurrencia, eficiencia y publicidad.

4.18.2 Análisis constitucional

La no aplicación del estatuto contractual –Ley 80/93– a los contratos que deba suscribir FOGAFIN, para el desarrollo de los programas que le fueron asignados por medio del Decreto 196/99, el cual fue revisado por esta Corte y declarado exequible[8] (financiación de vivienda y locales comerciales), no significa que no se deban respetar todas las normas constitucionales, especialmente las que consagran los principios de transparencia, publicidad, y aquellos que rigen la función administrativa, esto es, igualdad, moralidad, economía, celeridad, eficiencia y eficacia.

Tales contratos están sujetos al control de las autoridades competentes (Contraloría y Procuraduría) y, quienes en ellos intervienen deben responder disciplinaria, patrimonial y penalmente en caso de que se presenten irregularidades en su celebración, desarrollo y cumplimiento.

La necesidad de actuar en forma rápida y oportuna para solucionar el grave estado en que quedaron los habitantes y los municipios en los que ocurrió el terremoto, es lo que justifica la inaplicación de las normas de la Ley 80/93 que en muchos casos, contiene trámites cuyo cumplimiento alcanza varios meses.

En oportunidad anterior[9] dijo la Corte al respecto: *"Habiendo sido la Ley la que plasmó las exigencias y formalidades de la contratación administrativa, en virtud del artículo 150, inciso final, de la Constitución, bien puede ella, por razones de orden público económico y para solucionar con rapidez y eficacia los múltiples problemas generados por la catástrofe, disponer las excepciones transitorias que permitan cumplir con los objetivos de la reconstrucción sin sobresaltos."*

No viola el artículo 24 del Decreto 258/99 la Constitución y así se declarará.

4.19 Jurisdicción de los curadores urbanos (art. 26)

---

[8] Sent. C-217/99 Magistrado Ponente Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.
[9] ibídem.

4.19.1 Contenido de la disposición

En el artículo 26 se señala que por el término de un (1) año contado a partir de la vigencia del decreto, los curadores urbanos de cualquiera de los municipios de los departamentos de Caldas, Quindío, Risaralda, Tolima y Valle del Cauca, tendrán jurisdicción en los municipios afectados por el sismo, previa autorización del respectivo alcalde. Y que para efectos de la fijación de la remuneración de quienes desarrollen esas funciones, el Gobierno tendrá en cuenta la situación de la zona afectada y los estratos socioeconómicos.

4.19.2 Análisis constitucional

En la disposición citada se consagra una medida necesaria para la reconstrucción de los municipios afectados con el terremoto, pues se amplía la jurisdicción que tienen los curadores urbanos de los departamentos citados, para que cumplan las funciones asignadas por la ley[10] en esas zonas, que no son otras que las relacionadas con el trámite y expedición de licencias urbanísticas y la vigilancia en el cumplimiento de las normas que regulan el uso del suelo y la construcción sismorresistente.

La planeación y reconstrucción de los municipios arrasados por el sismo es una tarea de gran importancia para el desarrollo del eje cafetero, en la que están involucrados distintos organismos del Estado y entes particulares y en la que juega un papel trascendental el curador urbano. Tal labor debe ser coordinada y armónica y debe respetar los principios constitucionales contenidos en el artículo 58, relativos a la función social y ecológica de la propiedad y la prevalencia del interés general sobre el particular. Sin dejar de lado obviamente, asuntos como el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del medio ambiente, del patrimonio ecológico, cultural e histórico, la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, etc.

El artículo 26 del Decreto 258/99 será declarado exequible por no infringir precepto superior alguno.

4.20 Pago de seguros y créditos (art. 27)

4.20.1 Contenido de la disposición

El artículo 27 del Decreto que se revisa, modifica el parágrafo 4 del artículo 1 del Decreto 196 de 1999, el cual fue declarado exequible por esta corporación en la sentencia C-217/99[11], y quedará así:

"En todos los casos en que los inmuebles afectados por el terremoto se encontraran asegurados por ese concepto en el momento del siniestro, se procederá así: el titular del bien asegurado que no se encontraba gravado con hipoteca, sólo tendrá derecho a los créditos de que trata el Decreto 196 de 1999, por un valor equivalente al monto del daño financiable, deducido el valor indemnizable de acuerdo con la ley y el contrato.

"En el caso en el cual el bien asegurado en la fecha del terremoto se encontraba gravado con hipoteca se procederá así: a) el deudor podrá exigir que el valor indemnizable se impute al

[10] Ley 388/97
[11] Sent. C-217 Magistrado Ponente Dr. Eduardo Cfuentes Muñoz.

pago del crédito garantizado hasta el monto del crédito en dicha fecha. En lugar de lo anterior, el deudor podrá convenir con la entidad financiera que el valor indemnizable se destine a la reconstrucción del inmueble y, por ende, a la reconstitución de la garantía hipotecaria. b) En el supuesto en que se otorgue un crédito en desarrollo del presente artículo, corresponderá a la entidad financiera que otorgue el nuevo crédito, cobrar el valor indemnizable de acuerdo con la ley y el contrato, en lo que exceda del valor de la obligación garantizada con hipoteca en la fecha del siniestro, y abonar dicha suma al pago del nuevo crédito, deducida la comisión de cobranza que al efecto fije el Gobierno Nacional por este servicio. No obstante lo anterior, el afectado podrá optar por cobrar directamente el saldo del valor indemnizable en cuyo caso para determinar el monto del daño financiable se deducirá dicho saldo.

"En ningún caso las entidades financieras que hayan otorgado créditos hipotecarios sobre bienes asegurados contra terremoto podrán continuar cobrando al deudor las cuotas que se causen a partir de la fecha del siniestro, cuando dichos bienes fueron objeto de pérdida total o están sujetos a orden de demolición, excepto en la parte del crédito que no sea cubierto por el valor indemnizable. En caso de pérdida parcial las entidades financieras continuarán cobrando las cuotas correspondientes."

Este artículo a su vez, fue modificado parcialmente por el artículo 19 del Decreto 350/99.

4.20.2 Análisis constitucional

En la disposición que se revisa se permite a los beneficiarios de los seguros de terremoto constituidos sobre los bienes inmuebles situados en las zonas afectadas por el sismo, obtener créditos de los consagrados en el Decreto 196/99 hasta por un valor equivalente al monto del daño financiable si éstos no se encontraban gravados con hipoteca.

Si el bien estaba hipotecado el deudor puede exigir que dicho valor del seguro se le impute al pago del crédito que tenga con la entidad financiera respectiva o se destine a la reconstrucción del bien. También puede solicitar que se le conceda un crédito o cobrar directamente el valor indemnizable, lo cual no vulnera la Constitución pues se trata de medidas destinadas a permitir la reconstrucción de las viviendas y locales comerciales que fueron destruidos total o parcialmente. Las demás son disposiciones que ordinariamente se utilizan en esta clase de contratos de aseguramiento.

Entonces, el artículo 27 será declarado exequible.

4.21 Contratos del Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero (art. 28)

4.21.1 Contenido de la disposición

En el artículo 28 del Decreto que se revisa, se consagra que los contratos a que se refiere el artículo 6 del Decreto 197 de 1999, que celebre el Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero o las entidades públicas, se podrán incluir cláusulas excepcionales, las cuales se sujetarán a lo dispuesto por la ley 80 de 1993.

4.21.2 Análisis constitucional

El artículo 6 del Decreto 197/99, fue revisado por esta Corte y declarado exequible en la sentencia C-218/99[12].

---

[12] Magistrado Ponente Dr. José Gregorio Hernández.

Los contratos que debe celebrar el Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero son todos aquellos necesarios para cumplir su objeto, que no es otro que la financiación y realización de las actividades necesarias para la reconstrucción económica, social y ecológica de la región del eje cafetero asolada por el terremoto. En consecuencia, la autorización para incluir cláusulas excepcionales se deriva de la misma situación de emergencia que requiere de soluciones prontas y eficaces para lograr los propósitos señalados.

No vulnera entonces, el artículo 28 la Constitución y así se declarará.

4.22 Garantías para operaciones de crédito público (art. 29)

4.22.1 Contenido de la disposición

El artículo 29 del Decreto bajo examen, modifica parcialmente el artículo 9 del Decreto 196 de 1999, en el sentido de disponer que las autorizaciones a que se refiere esa norma facultan para otorgar garantías a operaciones de crédito externo e interno, sin que sea necesario exigir la constitución de contragarantías.

Esta disposición fue a su vez, modificada por el artículo 55 del Decreto 350 de 1999.

4.22.2 Análisis constitucional

El artículo 9 del Decreto 196/99 fue declarado exequible por la Corte en la sentencia C-217/99[13] y en él se autoriza a la Nación –Ministerio de Hacienda y Crédito Público-, para celebrar y garantizar operaciones de crédito público interno y externo, para realizar las operaciones asimiladas a éstas y de manejo de la deuda, con el fin de conjurar la crisis producida como consecuencia del terremoto. Igualmente, se le permite renegociar y reordenar los créditos vigentes con la misma finalidad.

La disposición que se revisa no viola la Constitución pues simplemente se limita a aclarar lo regulado en el citado artículo 9, en cuanto a la no obligación de constituir contragarantías en relación con créditos internos y externos que se realicen con la destinación antes citada, esto es, conjurar la crisis producida con el terremoto.

El artículo 29 del Decreto 258/99 no obliga la Constitución y, por consiguiente, será declarado exequible.

4.23 El Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero (art. 30)

4.23.1 Contenido de la disposición

El artículo 30 cambia la denominación del Fondo para la Reconstrucción de la Región del Eje Cafetero, creado por el Decreto 197 de 1999, el que en adelante se llamará **Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero**, cuyo objeto es la financiación y realización de las actividades necesarias para la reconstrucción y la rehabilitación económica, social y ecológica que permita el desarrollo social de la región del eje cafetero afectada por el terremo-

[13] Ibídem

to. También se establece que las donaciones que dicho Fondo reciba no causarán impuesto sobre las ventas.

Este precepto fue modificado por el artículo 18 del Decreto 350 de 1999.

4.23.2 Análisis constitucional

El cambio de denominación del Fondo citado se ajusta más a la finalidad para la cual fue creado, que no es otra que la reconstrucción y rehabilitación económica, social y ecológica de los municipios afectados con el sismo. Siendo potestad del legislador en tiempo ordinario, modificar la estructura de la administración nacional (art. 150-7 C.P.), atribuciones que también compete ejercer en forma transitoria al legislador de excepción con el fin de afrontar la crisis producida (art. 215 C.P.), bien podía éste modificar el nombre del ente público precitado, sin infringir el estatuto superior. La creación de dicho ente estatal fue declarada exequible en la sentencia C-218/99[14].

Siendo así el artículo 30 del Decreto 258/99 se declarará exequible.

4.24 Vigencia del decreto (art. 31)

En el artículo 31 se señala la vigencia del decreto, como es debido en toda disposición legal, el cual rige a partir de su publicación. Hecho que tuvo ocurrencia el día 11 de febrero de 1999, según consta en el Diario Oficial No. 43500 del 12 de febrero del presente año.

No hay pues, violación de la Constitución por tal motivo.

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional

RESUELVE:

Primero: Declarar **INEXEQUIBLES** el artículo 13 y el inciso primero del artículo 23 del Decreto 258/99.

Segundo: Declarar **EXEQUIBLES EN FORMA CONDICIONADA** los siguientes artículos del Decreto 258 de 1999:

- El artículo 2, bajo el entendimiento de que las donaciones pueden ingresar al patrimonio de entidades públicas, si ésta es la voluntad expresa del donante, y siempre y cuando se utilicen con el fin de atender las necesidades básicas de las personas afectadas por el sismo, o se dirijan a cumplir una de las actividades señaladas en el artículo 1°. del mismo decreto. Si no es así, tales entes única y exclusivamente pueden actuar como receptores de las donaciones con el fin de administrarlas en favor de la comunidad afectada con el terremoto. No sobra insistir en que, en ambos casos, debe respetarse la finalidad antes señalada.

- Los artículos 6 y 7, bajo el entendimiento de que éstos también se aplican a las personas naturales que cumplan los mismos requisitos allí exigidos para las personas jurídicas y ejerzan las mismas actividades.

---

[14] Ibídem.

Igualmente, ha de hacerse otro condicionamiento al **artículo sexto**, en el sentido de entender que dentro de las actividades que pueden desarrollar tanto las personas jurídicas como las naturales que deseen beneficiarse con la exención allí contemplada, se encuentran también las *comerciales.*

- El artículo 8, en el entendido de que los beneficios allí consagrados también se aplican a las personas naturales que se encuentren en idénticas circunstancias de hecho y cumplan los mismos requisitos exigidos para las personas jurídicas.

- El artículo 10, bajo el entendimiento de que tal disposición también es aplicable a las personas naturales, y que en el trámite para la imposición de la sanción que esta norma consagra se deberán garantizar y respetar todas las reglas que rigen el debido proceso.

TERCERO: Declarar EXEQUIBLES los artículos 1. 3. 4. 5. 9, 11, 12, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23 salvo su inciso primero, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30 y 31 del Decreto 258/99.

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

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL, Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA, Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ, Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO, Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, Magistrado

FABIO MORON DIAZ, Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA, Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ, Magistrada (E)

PABLO ENRIQUE LEAL RUIZ, Secretario General (E)

SENTENCIA C-328
mayo 12 de 1999

NORMAS TRIBUTARIAS PARA LA RECUPERACION ECONOMICA DEL EJE CAFETERO

Es indudable e indiscutible que se hacía necesario e imprescindible adoptar medidas urgentes e inmediatas con el propósito de estimular la recuperación económica de la zona, por lo que la adopción de medidas tributarias para ampliar el alcance de las exenciones otorgadas a las personas que se establezcan en la zona afectada y para quienes reactiven a la mayor brevedad su actividad económica, así como incorporar a las personas naturales como destinatarias de los beneficios consagrados en el impuesto de renta, y establecer beneficios tributarios y arancelarios para quienes adquieran nuevos bienes de capital, maquinaria y equipo para desarrollar actividades productoras de renta en la zona, razones por las cuales, las disposiciones de este Capítulo no sólo guardan estrecha relación de conexidad con las motivaciones que llevaron al Gobierno Nacional a declarar la emergencia por calamidad pública, sino que además, constituyen un medio idóneo que puede válidamente adoptar el Ejecutivo en desarrollo de las atribuciones constitucionales de carácter excepcional. Los beneficios, exenciones y privilegios tributarios consagrados en las normas del Capítulo I no lesionan los principios constitucionales aplicables, como quiera que no desconocen los principios de equidad, la progresividad y la irretroactividad que la Constitución exige del sistema tributario, además de que responden a un criterio de justicia material que obedece a las situaciones originadas por la tragedia y que colocan a un determinado grupo de población en circunstancias de debilidad manifiesta, que requiere del Estado la adopción de medidas especiales que los equilibre frente al resto de la población.

EXENCION DE IMPUESTO DE RENTA PARA LAS PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS EN EJE CAFETERO

La modificación del artículo 1°, a juicio de la Corporación, en nada contraría la Constitución, por cuanto el legislador de excepción está habilitado para expedir normas destinadas a conjurar la crisis o calamidad generada como consecuencia de un hecho grave como un terremoto. Dichas disposiciones, en todo caso, deben ajustarse al ordenamiento superior, en orden a garantizar su efectividad, y en consecuencia, los derechos de todas las personas. Por ende, al producirse la modificación incorporada en el precepto sub examine, se busca garantizar el principio de igualdad, ya que el parágrafo del artículo 7° del Decreto 258/99, excluía de manera injustificada e irrazonable de la exención del impuesto de renta

a las actividades comerciales referidas a bienes corporales, muebles producidos en otros municipios no contemplados en los Decretos 195 y 223 de 1999. Ahora, a partir de la vigencia del Decreto 350, corregida la desigualdad existente, se establece que sin importar el origen de los bienes corporales muebles, la exención en las actividades comerciales tendrá lugar siempre y cuando se expendan al detal y su entrega física se produzca en la jurisdicción de los municipios afectados por el terremoto. Obsérvese que el propósito de la exención creada por el Decreto 258 de 1999 era incentivar entre otras, las actividades comerciales de pequeñas y medianas industrias que expendan productos en la zona del desastre, para así promover el desarrollo social y garantizar el acceso de la población afectada a productos de especial importancia y de primera necesidad. Por lo tanto, el artículo 1o. no tiene ningún reparto de orden constitucional.

EXENCION TRIBUTARIA PARA PERSONAS NATURALES Y JURIDICAS EN EJE CAFETERO

El legislador extraordinario subsanó una clara y manifiesta violación al derecho a la igualdad, ya que el artículo 8o. del Decreto 258 de 1999 consagraba una discriminación frente a las personas naturales, por cuanto la norma establecía originalmente, que lo dispuesto en los artículos 6o. y 7o. ibídem sólo era aplicable a "aquellas empresas que sean personas jurídicas", excluyendo sin justificación objetiva y razonable a las personas naturales igualmente afectadas. Por lo tanto, esta modificación del artículo 2° en cuanto garantiza la vigencia del ordenamiento constitucional en materia del derecho a la igualdad (artículo 13 de la Carta Política), al establecer exenciones tributarias tanto para las personas jurídicas como las naturales que se vieron afectadas por la tragedia en la misma medida en su actividad comercial, será declarada exequible.

EXENCION DE IMPUESTO DE RENTA PARA ACTIVIDADES COMERCIALES EN EJE CAFETERO

Era necesario, como así lo estimó el Ejecutivo al expedir la disposición que se revisa, incentivar, promover y estimular a las personas que venían desarrollando actividades comerciales, referidas a bienes corporales muebles antes de que ocurriera el desastre natural, y que se vieron afectadas por éste, a través de instrumentos como la exención del pago de impuesto de renta y complementarios, durante un período de tiempo limitado. Medida ésta que se encuentra en completa concordancia con el artículo 13 de la Carta Política, que dispone que el Estado debe proteger especialmente a aquellas personas que por su condición económica se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta, como lo son en este caso las personas naturales y jurídicas que venían desarrollando dichas actividades en la zona del eje cafetero cuando se produjo el sismo y que requieren entonces del Estado, medidas propicias, adecuadas, prontas y urgentes para lograr su recuperación económica, la cual no sólo incide directamente en ella, sino que indirectamente compromete el bienestar y el interés general de la población cafetera.

VALOR COMERCIAL PARA TRANSACCIONES EN EJE CAFETERO

El artículo 4° se limita a hacer una precisión en cuanto se refiere a los beneficios tributarios establecidos en los artículos 6o. 7o. y 8o. del Decreto 258 de 1999. El asegurar un

valor oficial para las transacciones que realicen las personas favorecidas con tales exenciones, se garantiza el cumplimiento de las finalidades sociales y esenciales del Estado, y en desarrollo de ellas, el pago de los tributos de conformidad con la actividad que efectúan, que en el caso de los artículos citados, tiene naturaleza comercial. Con ello igualmente, se le brinda claridad a los contribuyentes –en este caso, quienes desarrollan la actividad comercial–, sobre el valor que debe tenerse en cuenta tributariamente, al momento de llevar a cabo sus transacciones.

DEVOLUCION DE IMPUESTO SOBRE LAS VENTAS-Bienes de capital en municipios afectados por el sismo

Resulta acorde con los preceptos constitucionales modificar los impuestos vigentes a través de mecanismos como la devolución de lo pagado en situación de excepción, a personas que se encuentran en circunstancias de mayor fragilidad generada por el impacto económico desfavorable del terremoto; además el término de vigencia del beneficio tributario se ajusta al mandato constitucional, en cuanto establece que las medidas de ese género dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal del año siguiente a la declaración del estado de emergencia. Por consiguiente, este beneficio tributario consagrado en el artículo 5° del Decreto 350/99 responde a causas objetivas que sustentan desde el punto de vista constitucional, su existencia y aplicación.

FRANQUICIA ARANCELARIA-Bienes de capital no producidos en Colombia

Atendiendo a las condiciones de los municipios afectados, por ser uno de los sectores agroindustriales más representativos de la región y del mismo país, el legislador de excepción puede válidamente permitir la libre importación –con franquicia arancelaria–, de bienes de capital no producidos en Colombia, destinados a lograr la reactivación de las actividades productoras de renta en los municipios del eje cafetero. Por lo tanto, en cuanto esta medida responde a las necesidades de reactivación y desarrollo económico de la zona, y encuadra dentro de las condiciones excepcionales de la región, no desconoce el ordenamiento constitucional.

BENEFICIOS TRIBUTARIOS-Requisitos

Es de anotar que todo derecho y beneficio conlleva para acceder a él un deber, por lo que el requisito fijado en la norma de constituir la póliza se constituye en un deber legítimo para acceder al beneficio reconocido en las disposiciones aludidas, así como, el incumplimiento de los deberes tributarios cuando no se puede acceder los indicados beneficios de excepción justifica de manera plena la imposición de sanciones y la existencia de las consiguientes responsabilidades. Se trata entonces, de una norma de carácter procedimental o formal, que desarrolla los preceptos mencionados, y cuya finalidad es fijar las condiciones para acceder a los beneficios tributarios, y las sanciones que se desprenden de su desconocimiento.

DONACIONES DEL EXTERIOR-Exclusión del impuesto del dos por mil

El legislador extraordinario, habilitado constitucionalmente para ello, dada la situación en que se encuentran los habitantes de las poblaciones afectadas por el desastre natural,

y la necesidad de establecer políticas crediticias, fiscales y tributarias, entre otras, para lograr la recuperación y el desarrollo económico y social de la región, ha determinado excluir del pago de la contribución del denominado impuesto del dos por mil, las donaciones del exterior, en dinero o en especie, siempre y cuando estén destinadas de manera exclusiva a los fines previstos en el artículo 4° del Decreto 258 de 1999. Se trata en ambos casos, de normas de carácter legal dictadas por el Gobierno en su condición de legislador extraordinario, con su mismo rango y jerarquía, por lo que pueden ser reformadas o modificadas, como sucede en este caso, para lograr la finalidad perseguida.

COMPENSACION A LOS DEPARTAMENTOS Y MUNICIPIOS DEL EJE CAFETERO

El mayor apoyo que para los fiscos departamentales implica la ampliación de la base del cómputo para efectos de la compensación con las rentas derivadas de ese monopolio, favorece a los fiscos de los departamentos afectados con la tragedia, lo que les permitirá contar con ingresos adicionales para atender el funcionamiento la administración en medio de la reconstrucción y recuperación de la región, lo que permite concluir que no contradice la Carta Política. De otra parte, señala el inciso segundo del artículo 10 del Decreto 350 de 1999, que los municipios que reciban compensaciones en desarrollo del artículo 21 del Decreto 258 de 1999, deberán transferir las sumas a su cargo por impuesto predial a las corporaciones autónomas regionales. Es evidente que el legislador extraordinario está habilitado por la Constitución para disponer temporalmente, la transferencia de las sumas a su cargo de los municipios afectados por concepto de impuesto predial a las corporaciones autónomas regionales, entidades que tienen a su cargo entre sus principales funciones el manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales y que en el caso del terremoto acaecido en la zona cafetera, son las indicadas para atender los daños ecológicos causados por ese fenómeno. Es obvio que tal transferencia debe hacerse en los porcentajes establecidos por la ley y de acuerdo con los planes de desarrollo de los respectivos municipios.

FONDO PARA LA RECONSTRUCCION Y DESARROLLO SOCIAL DEL EJE CAFETERO-Instrumentos financieros

En relación con la constitucionalidad de los preceptos, que establecen una serie de instrumentos financieros de los cuales puede disponer el Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero, estima la Corte que encuadran perfectamente en el ordenamiento superior, en la medida en que no sólo guardan la conexidad directa y específica con las motivaciones que dieron lugar a la declaratoria de emergencia, exigida por la Carta Política para las medidas que adopte el Gobierno, sino que además se constituyen en mecanismos adecuados e idóneos para superar y conjurar la crisis causada por la calamidad pública, así como para lograr la rehabilitación y reconstrucción de la zona. Se ajusta al ordenamiento constitucional la normatividad de este Capítulo en los preceptos que ahora se analizan, que en desarrollo de los principios constitucionales de la solidaridad y de la prevalencia del interés general, y de los derechos fundamentales a la igualdad y al mínimo vital, están dirigidos a poner en funcionamiento instrumentos como el otorgamiento de subsidios, créditos y apertura de líneas de redescuento para la financiación de capital de trabajo, así como para ejecutar obras de construcción, reconstrucción o rehabilitación de los inmuebles afectados por el terremoto, y la financiación de proyectos de interés social,

para buscar y lograr así la reconstrucción económica y social de la población y de sus bienes ubicados en los municipios señalados en los Decretos 195 y 223 de 1999, afectados por la tragedia.

CONSEJO DE ADMINISTRACION-Patrimonio autónomo

Es claro que el Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero es una entidad estatal, así como el Consejo de Administración del patrimonio autónomo autorizado por el artículo 14, no sólo por su conformación (Ministro de Hacienda, Director de Planeación y Presidente del Consejo Directivo del Fondo), sino por la naturaleza de los recursos y finalidad para la que fue creado. Por lo tanto, bien puede el legislador de excepción asignar a ese Consejo, la labor de disponer a través del patrimonio autónomo de una línea de crédito destinado a la construcción o reparación de los inmuebles ubicados en los municipios de la zona del desastre y consecuentemente, fijar los términos y condiciones de crédito, tales como montos, plazos, tasas de interés y garantías, pero únicamente para el objeto exclusivo y específico de la línea de crédito en mención.

CONSEJO DE ADMINISTRACION DEL FONDO FIDUCIARIO-Finalidad

El Gobierno está autorizado por el ordenamiento superior para señalar las funciones de los órganos creados con el objeto de conjurar la situación de crisis generada por la calamidad pública, en este caso el Consejo de Administración del Fondo Fiduciario creado por el artículo 11 ibídem, máxime cuando el mismo tiene como finalidad principal el otorgamiento de subsidios a la demanda de inmuebles, propósito que guarda a cabalidad la conexidad exigida por la Constitución, con los hechos que motivaron la declaratoria de la emergencia, cual es la reconstrucción y el desarrollo económico y social del eje cafetero.

LEGISLADOR EXTRAORDINARIO-Facultad para establecer nuevos tributos o modificar los existentes

El artículo 18 que se revisa introdujo modificaciones y adiciones: Esta modificación a juicio de la Corte en nada contraría la Constitución, pues el legislador extraordinario, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 215 de la Carta Política, tiene la facultad transitoria, de establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En este último caso, las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal. Por consiguiente, de una parte, el legislador excepcional está habilitado constitucionalmente, durante la vigencia del estado de excepción, para modificar, derogar o adicionar los decretos expedidos en desarrollo de ella. Por lo tanto, cuando el Decreto 350 modifica parcialmente el Decreto 258, no quebranta el ordenamiento superior. De otra parte, cuando el Gobierno en la norma que se revisa, modifica el tributo sobre las ventas estableciendo una exención para dichos contratos, lo hace en desarrollo del artículo 215 constitucional. Se adiciona el artículo 30 del Decreto 258 de 1999, estima la Corte que no quebranta el ordenamiento superior, por cuanto se trata de hacer efectivo el mandato constitucional en materia presupuestal, que exige incluir dentro del proyecto de presupuesto los recursos correspondientes al impuesto sobre el valor agregado, en este caso el que está a cargo del Fondo para la Reconstrucción.

DERECHOS ADQUIRIDOS DEL ASEGURADOR-Protección

No observa la Corte, en el caso del artículo 19 que se examina vulneración alguna del ordenamiento constitucional, por cuanto de una parte, los derechos adquiridos del asegurador quedan protegidos, en la medida en que los beneficios que allí se otorgan a los bienes inmuebles afectados por el terremoto, debían estar asegurados al momento de ocurrir el siniestro, y de la otra parte, la opción en cuanto al reclamo o exigencia del valor indemnizable corresponderá ejercerla al deudor, decisión que al ser obligatoria para el acreedor, no modifica ni altera los principios rectores del contrato de seguros. La finalidad de esta disposición es garantizar la eficacia de los derechos fundamentales y los fines del Estado, en una relación surgida en virtud del contrato de seguros, en la que una de las partes, el asegurado, ha sido colocado con ocasión de presentarse el siniestro, en circunstancias de debilidad manifiesta, que exige del Estado adoptar medidas para lograr su protección efectiva.

CONTRATOS PARA RECONSTRUCCION DEL AEROPUERTO EN LA ZONA CAFETERA-Agilización de trámites

No se encuentra que esta regla de excepción del artículo 21 contradiga el ordenamiento superior, pues es evidente que la celebración de los contratos indispensables para la reconstrucción del Aeropuerto El Edén de Armenia, parcialmente destruido como consecuencia del terremoto y de cuyo funcionamiento normal dependen muchas de las actividades de esta zona del país, requería de la agilización en los trámites para restablecer cuanto antes la normalidad de esta vía de comunicación tan importante. En el caso concreto, es indudable que la reconstrucción del Aeropuerto de Armenia parcialmente destruido como consecuencia del terremoto ocurrido el 25 de enero, amerita que el legislador extraordinario, adopte las medidas que le permitan cumplir de manera pronta con la puesta en funcionamiento de dicho aeropuerto, indispensable para impulsar la recuperación económica de uno de los principales polos de desarrollo del país, alterada por la catástrofe.

SERVICIOS PUBLICOS EN LA ZONA CAFETERA-Subsidios

Los subsidios consagrados en el artículo 22 no riñen con preceptos ni con principios constitucionales; por el contrario, los desarrolla, en particular, en cuanto hace al mandato contenido en el artículo 368, según el cual la Nación, los departamentos, los distritos, los municipios y las entidades descentralizadas podrán conceder subsidios en sus respectivos presupuestos, para que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios que cubran sus necesidades. E igualmente, dicho precepto constituye desarrollo de los principios constitucionales del estado social de derecho y de la solidaridad entre los miembros de la sociedad, respecto de los usuarios que sufrieron los graves efectos del terremoto y que por la misma razón, se encuentran en una situación que les impide asumir los costos que demandan servicios, por demás indispensables. Para acceder al subsidio, el legislador extraordinario señala unos requisitos indispensables, como lo son que el inmueble del usuario del servicio público haya sido destruido o gravemente afectado por el terremoto por lo que haya tenido que desocuparlos, y que igualmente, se trate de personas de los estratos 1 a 4 y cuyos inmuebles figuren en el censo por haber sido afectados, pero que no hayan tenido que desocuparlos. En todo caso, el subsidio está limi-

tado al lapso de 8 meses y por el porcentaje que señala la norma, de manera que durante ese tiempo se le permita al usuario recuperarse económicamente y volver a asumir el pago del servicio.

SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS EN LA ZONA CAFETERA
-Beneficio para usuarios

Respecto a lo establecido en el artículo 23, aunque no se trata de un subsidio, sí consagra un beneficio o favorecimiento para los usuarios de servicios públicos domiciliarios y operadores de telecomunicaciones afectados por el terremoto, que como lo señala de manera expresa la norma, no constituirá una violación al principio de insuficiencia financiera establecido en la ley 142 de 1994, ni podrá ser considerado como práctica restrictiva de la competencia o competencia desleal, toda vez que se trata de una norma de excepción para mitigar los efectos producidos por la catástrofe que tiene por lo mismo, una relación directa con las causas de la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica decretada en esa zona del país.

SUBSIDIO DE VIVIENDA PARA LA ZONA DEL EJE CAFETERO

Todos los colombianos, pero especialmente aquellos en situaciones de debilidad y desprotección, tienen derecho a una vivienda digna, para lo cual el Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda. Todo lo cual tiene plena realización en las normas contenidas en el presente capítulo. Los recursos del subsidio familiar que se destinen a atender las necesidades de vivienda de los pobladores de la zona de desastre, tanto para afiliados como no afiliados a las Cajas de Compensación Familiar de la región –posibilidad ésta última, también avalada por la Corte en cuanto su constitucionalidad– cumplen una finalidad social y se dirigen a garantizar la dignidad de las personas, el mínimo vital, su libre desarrollo, y en particular, el derecho a vivir en condiciones dignas. No cabe duda que la labor de las Cajas y los subsidios que se otorgarán, están llamados a contribuir eficazmente en la labor de reconstruir los inmuebles afectados por el desastre natural, y en consecuencia, a procurar la garantía y efectividad de los derechos de sus moradores.

SERVICIO DE EDUCACION EN EL EJE CAFETERO-Reducción del calendario académico

Las disposiciones contenidas en el presente capítulo, están dirigidas a conjurar, en una de sus manifestaciones, la calamidad producida por el terremoto, que afectó el curso normal de la prestación del servicio de educación, tanto por las lesiones y afecciones que sufrió la población estudiantil del eje cafetero como consecuencia del sismo, como por la destrucción y ruina en que quedaron algunos establecimientos educativos, actividad que se vio interrumpida, con grave amenaza para la prestación del servicio público, esencial de la educación (motivación segunda al decreto 195 de 1999). Razón por la cual, se hacía indispensable adoptar medidas para garantizar la prestación efectiva del derecho fundamental a la educación. Es así como, el legislador extraordinario autorizó en el artículo 32 del decreto en revisión, que los establecimientos educativos de los municipios afectados por el sismo podrán reducir el calendario académico para el año lectivo de 1999, siempre y cuando se

garantice que el educando alcance los logros establecidos en el plan de estudios del proyecto educativo institucional. Dichas normas de los artículos 33 y 34 están encaminadas, como lo señaló el Gobierno al justificar la expedición de estas disposiciones, a garantizar la eficacia en la prestación del servicio público de la educación reconocido como una de las finalidades sociales del Estado por el artículo 366 de la Carta Política y la continuidad y el acceso mismo al derecho fundamental, al tenor del artículo 67 superior, evitando de esa manera, tanto la paralización de una actividad considerada como esencial por la misma Constitución, como posiblemente la deserción estudiantil. Según este precepto, la educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social, por lo que cuando se vea amenazado, como lo está en la zona del eje cafetero como consecuencia del terremoto, el Estado debe adoptar todas las medidas a su alcance, aun las de excepción que lo autorizan a ello, en orden a garantizar su prestación eficiente y efectiva.

PLAN DE ACCION AMBIENTAL EN EL EJE CAFETERO

El precepto sub examine *se ajusta a la Constitución en la medida que a través de la elaboración de un plan de acción ambiental, se logrará mitigar los efectos del deterioro ambiental derivados del sismo, prevenir y controlar los impactos ambientales generados por el proceso de reconstrucción, el manejo integral de residuos y escombros, objetivos que encuadran perfectamente dentro de los postulados constitucionales de proteger las riquezas naturales de la Nación (artículo 8°); garantizar la efectividad de los derechos: a la salud y al saneamiento ambiental, conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad (artículo 49); a gozar de un ambiente sano, siendo deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente (artículo 79); a que el Estado planifique el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental (artículo 80).*

LICENCIA AMBIENTAL-Reemplazo transitorio en el eje cafetero

El legislador de excepción no suprimió un requisito importante del control ambiental previo de los proyectos que se emprendan en la zona, sino que reemplazó de manera transitoria (por espacio de dos años) la licencia ambiental ordinaria de proceso más lento y complicado, con otros requerimientos especiales más ágiles que, dentro del Plan de Acción Ambiental, permitirán la protección y conservación del medio ambiente y de los recursos naturales, por parte de las autoridades ambientales, así como la garantía de un desarrollo sostenible al tenor de lo consagrado por el artículo 80 del ordenamiento superior. El objetivo de estas normas de excepción de imprimirle celeridad a la realización de las obras y proyectos destinados a la reconstrucción y el desarrollo de la zona afectada por el terremoto, tiene relación directa con la situación de emergencia que se busca conjurar, sin que con ello se sacrifiquen las finalidades perseguidas por los artículos 78 a 80 de la Constitución, de garantizar la protección y efectividad del derecho a un ambiente sano y el adecuado manejo de los recursos naturales en la región afectada por el sismo.

SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO-Solicitud de licencia ambiental

El mecanismo del silencio administrativo positivo diseñado por el legislador para asegurar la continuidad del progreso y el acceso de todos a los beneficios del desarrollo,

debilita en este caso particular el carácter imperativo de los deberes del Estado de proteger el ambiente sano y los recursos naturales. Pero además, resulta paradójico para la Corte, que la ineficacia del Estado, consistente en la omisión en pronunciarse sobre la solicitud de una licencia ambiental, termine sancionada con mayor ineficacia, relevando a las autoridades de su deber constitucional de prevenir y controlar el deterioro ambiental, por lo que la aplicación del silencio administrativo positivo en estas condiciones, es inexequible.

EXENCION DE TASAS RETRIBUTIVAS AMBIENTALES EN EL EJE CAFETERO

Los beneficios, compensaciones y exenciones guardan una relación de conexidad directa con las motivaciones alegadas por el Gobierno en el decreto declaratorio de la emergencia económica, en cuanto están dirigidas a crear estímulos o prerrogativas tanto particulares, como para entidades públicas –corporaciones autónomas regionales, entre ellas– en materia ambiental, de manera que se pueda favorecer la reconstrucción de la zona del eje cafetero afectada por la calamidad pública que produjo el desastre natural, de manera más grave en esos departamentos. Beneficios estos que no vulneran el ordenamiento superior y que constituyen cabal desarrollo de la atribución del Gobierno para dictar normas de excepción frente a aquellas circunstancias que generan una emergencia económica, ecológica o social como la ocurrida el pasado 25 de enero de 1999 y que justifican la adopción de disposiciones dirigidas a enfrentar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

ARRENDATARIOS DE INMUEBLES EN LA ZONA CAFETERA-Protección

Resulta indispensable adoptar medidas, que como las contenidas en las normas que se examinan, están dirigidas a favorecer a los arrendatarios de bienes inmuebles urbanos ubicados en los municipios afectados por el sismo, mediante la congelación de los precios de arrendamiento hasta el año 2000 inclusive, de manera que se evite el abuso y especulación tanto en los precios como en las condiciones pactadas en los contratos, teniendo en cuenta el aumento desbordado que se presentará desde el momento mismo de la tragedia, de vivienda. De esa manera, la fijación de un tope y el derecho de preferencia de quien venía siendo arrendatario a que una vez se repare el inmueble, tenga prelación y se les prefiera en las mismas condiciones ofrecidas por otras personas, se convierte en instrumentos idóneos para proteger los derechos de las personas y para que el Estado logre cumplir su finalidad constitucional de garantizar un orden justo y la prosperidad general.

VEHICULOS DE SERVICIO PUBLICO Y PARTICULAR EN LA ZONA CAFETERA
-Permiso especial

De los requisitos que establece esta disposición para la obtención del permiso especial transitorio a los propietarios de vehículos taxi y de vehículos particulares que venían prestando el servicio escolar, se exige la presentación de fotocopia autenticada de la tarjeta de operación, del seguro obligatorio y de la licencia de tránsito y en el caso del transporte escolar, además, del permiso otorgado por la autoridad de transporte y tránsito vigente para 1997 o 1998. Resulta desproporcionado y violatorio del principio de buena fe, que en las circunstancias existentes en la zona de desastre, de suyo críticas para la mayor parte de la población y oficinas públicas, se exija la presentación de un documento autenticado que

dificulta la consecución del permiso especial para la operación de esos vehículos, en momentos en que se requiere restablecer de manera lo más pronto posible, la prestación de ese servicio y el apoyo a la actividad de esos propietarios. Es evidente, que la destrucción ocasionada por el sismo, hace probable que estas personas no tengan en su poder el original del documento requerido para la diligencia de autenticación. Más aún, mientras en la legislación ordinaria (Decreto 2150 de 1995, art. 1o.) está prohibida la exigencia de autenticación de documentos por parte de las entidades que integran la administración pública, no se entiende cómo en situaciones como las que se viven en la región cafetera como consecuencia del terremoto, sea más gravoso el trámite de un permiso transitorio, cuando de lo que se trata es de facilitar con normas de excepción, la reactivación de las actividades en las poblaciones afectadas.

PROYECTOS VIALES EN EL EJE CAFETERO-Generación de empleos

La adopción de medidas dirigidas a desarrollar y ejecutar proyectos de construcción, rehabilitación, mantenimiento y operación de proyectos viales en la zona afectada por el sismo, como las contenidas en el artículo 52, y que se financiarán con recursos del Fondo creado para el desarrollo social y la reconstrucción del eje cafetero, guardan relación directa con los fundamentos de la declaratoria de la emergencia, por lo que por este aspecto no son inconstitucionales. El desarrollo y puesta en marcha de estos proyectos viales va a permitir enfrentar eficazmente la emergencia generada por el terremoto, tanto en cuanto se trata de habilitar de nuevo las vías de comunicación afectadas, las cuales son esenciales para el desarrollo de la actividad económica y social en la zona, sino también en el hecho de la construcción, rehabilitación y operación de los proyectos viales mencionados en el artículo 52 va a generar un buen número de empleos, todo lo cual sin duda alguna contribuirá a la reconstrucción y el desarrollo social de la región del eje cafetero y a permitirle a los habitantes de esta zona la satisfacción de sus necesidades básicas y las de sus familias, que o perdieron todo o gran parte de su patrimonio y bienes por el desastre, como finalidad esencial del Estado (artículo 2º CP.).

FONDO PARA LA RECONSTRUCCION Y DESARROLLO SOCIAL DEL EJE CAFETERO-Recursos de crédito

El precepto del artículo 54 no vulnera el ordenamiento constitucional, por cuanto dada la situación de emergencia presentada con ocasión del terremoto que produjo la destrucción de vidas humanas y de bienes corporales y materiales, se hace indispensable dotar de recursos de crédito al Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero creado para tal fin. Como se ha dejado expuesto, el Gobierno está facultado durante el estado de emergencia económica, en su calidad de legislador extraordinario, para adoptar todas aquellas medidas necesarias destinadas a conjurar la situación de crisis y a impedir la extensión de sus efectos. La puesta en marcha de los proyectos de reconstrucción y construcción de viviendas, locales y servicios públicos, entre otros, indispensables para garantizar la vida de la población que sufrió las graves consecuencias del sismo, en condiciones dignas y justas, como se indicó en los considerandos del decreto declaratorio de la emergencia –No. 195 de 1999–, exige necesariamente la adopción de disposiciones especiales en materia presupuestal, crediticia, fiscal, transferencia de bienes, endeuda-

miento para lograr el apoyo financiero a esos proyectos, recursos sin los cuales no sería posible impulsar la recuperación de la actividad productiva y el fortalecimiento institucional y financiero de los entes territoriales indispensables, para conjurar la crisis y la posible ampliación de sus efectos.

REGIMEN SUBSIDIADO DE SALUD EN EL EJE CAFETERO

Se garantiza a toda la población afectada por el terremoto, su derecho a la salud, reconocido constitucionalmente como tal por el artículo 49, así como servicio público a cargo del Estado, con lo cual se garantiza a todas personas las que, como consecuencia de ese fenómeno, no cuentan con recursos para aportar al régimen contributivo y así poder acceder a ese servicio. El Gobierno justificó la expedición de esta norma en la necesidad de adoptar instrumentos adicionales que permitan asegurar que se mantenga el normal funcionamiento del sistema de salud en las condiciones previstas en la ley 100 de 1993, no obstante los hechos acaecidos. Así mismo, y con el propósito de lograr cubrir la población desprotegida en esa región, prever mecanismos que permitan aplicar a la mayor brevedad el régimen subsidiado de la ley 100 de 1993, que en muchas regiones del país no funciona a cabalidad.

REGIMEN CONTRIBUTIVO EN SALUD EN LA ZONA CAFETERA-Requisitos

El artículo 57 no vulnera el ordenamiento constitucional, por cuanto el legislador extraordinario, en desarrollo de las atribuciones de que está investido durante la emergencia, tiene plena competencia para adoptar medidas encaminadas a proteger a aquel sector de población, que perteneciendo al régimen contributivo en salud, se vieron seriamente afectados por el terremoto, perdiendo su capacidad económica y laboral, lo que los coloca en una situación que de no adoptarse medidas urgentes e inmediatas como las contenidas en este precepto, pueden verse expuestos a una situación irremediable que atente contra sus derechos fundamentales. En consecuencia, el beneficio de que trata la norma, impone una serie de requisitos razonables, que de manera temporal supeditan a que la persona recupere, por celebrar contrato de trabajo o posesionarse en un cargo público, su capacidad económica, lo cual tiene pleno asidero constitucional, y encuadra dentro de los principios que rigen el sistema integral en salud. Por lo anterior, la norma será declarada exequible.

ADMINISTRADORAS DE REGIMEN SUBSIDIADO EN LA ZONA CAFETERA
-Giro de recursos

El artículo 58, que constituye desarrollo de los anteriores, no desconoce precepto alguno de la Constitución; por el contrario, y en aras de garantizar la efectividad del derecho a la salud de la población afectada por el sismo, mediante el adecuado y cabal funcionamiento de las administradoras del régimen subsidiado que desarrollen sus actividades en los municipios de la zona cafetera afectada por el terremoto, establece un giro directo de los recursos a cargo del Fondo de Solidaridad y Garantía en Salud, con lo cual se da cabal cumplimiento al principio constitucional de la eficiencia en materia de salud, pues se evitan trámites y procedimientos engorrosos que puedan comprometer la estabilidad del sistema, pero en particular, pone en marcha el plan obligatorio en salud para las personas más necesitadas.

MONOPOLIOS DE SUERTE Y AZAR EN LA ZONA CAFETERA
-Destinación a servicios de salud

Con el fin de preservar la prestación del servicio de salud en la zona afectada, estimó necesario el legislador extraordinario establecer nuevas fuentes de recursos, para lo cual consideró procedente autorizar la realización de sorteos extraordinarios en los años 1999 y 2000, con destino a los servicios de salud pública de la zona afectada, lo cual no quebranta el ordenamiento superior. Considera la Corporación, que dicha autorización cumplirá sin lugar a dudas la finalidad propuesta en el decreto, cual es la de fortalecer los recursos para atender las necesidades de salud en los departamentos afectados por el sismo. Pero además, dicho precepto se ajusta a la Constitución, en cuyo artículo 336 se dispone que las rentas obtenidas en el ejercicio de los monopolios de suerte y azar estarán destinadas exclusivamente a los servicios de salud. Por lo tanto, se declarará la exequibilidad de la norma.

SUBSIDIOS EN SALUD EN EL EJE CAFETERO

El legislador extraordinario, en uso de sus competencias y de los recursos y mecanismos fiscales a su alcance durante el estado de emergencia, puede otorgar apoyos o subsidios como los que regula el artículo 60 del Decreto 350 de 1999, con el objeto que el sector de la salud afectado por el terremoto, pueda recuperarse mediante la construcción o reconstrucción de la infraestructura necesaria para asegurar su prestación. De esta manera, se busca que mediante la recuperación de estos bienes, toda la población tenga acceso efectivo a los servicios públicos de salud y pueda cubrir sus necesidades básicas, en aplicación del principio de solidaridad que consagra el numeral 9º del artículo 95 de la Constitución. Por lo tanto, el otorgamiento de subsidios a través de esta norma, a juicio de la Corporación, es un recurso idóneo con que cuenta el Estado para cumplir sus fines sociales en materia del servicio público de salud, en las circunstancias en que se encuentra la región del eje cafetero. En consecuencia, no se desconoce el ordenamiento constitucional por el hecho de otorgar subsidios como los establecidos en la norma sub examine, *que estarán dirigidos a reestablecer en su integridad la prestación universal y eficiente del servicio público de salud.*

LEGISLADOR EXTRAORDINARIO-Excepciones transitorias en materia de contratos

Estando habilitado legalmente para ello, el legislador extraordinario mediante la autorización en la aplicación del régimen de derecho privado a los contratos que se celebren para ejecutar los citados fondos, le imprime a los mismos una dinámica en la gestión de los recursos, lo que hace posible el cumplimiento de los objetivos definidos en el Decreto 350 de 1999 que permitan asegurar el adecuado funcionamiento del sistema de salud. Por consiguiente, bien puede el legislador extraordinario, autorizado constitucionalmente para ello, y por razones de grave calamidad pública que alteraron el orden público económico, ecológico y social para solucionar con prontitud, eficacia y agilidad los problemas generados por la catástrofe, disponer las excepciones transitorias que permitan cumplir con los objetivos perseguidos con la declaratoria de la emergencia económica.

SUMINISTRO DE MEDICAMENTOS EN EL EJE CAFETERO

En cuanto a la constitucionalidad del artículo 62, no duda en ella la Corte, por cuanto su finalidad es evitar el despilfarro, uso indebido o la pérdida de medicamentos y otros

bienes con destino a la atención de la emergencia, que por su carácter perecedero puede perderse cuando existe otro sector de población que requiere de él, y que puede asumir su pago, o a falta de fondos, puede serle entregado con el objeto de garantizar el derecho a la salud, a la dignidad y a la vida de la población que requiera de dichos medicamentos. Esta norma desarrolla el principio constitucional de la solidaridad, puesto que en la medida en que en la zona afectada por el terremoto se hayan recibido en abundancia medicamentos y otros bienes, en lugar de perderlos, se habrán de destinar a otro sector de población que pueda requerir de ellos, logrando adicionalmente, evitar amenazas contra los derechos a la salud y a la vida por conexidad.

NORMAS EN MATERIA DE JUSTICIA Y POLICIA EN EL EJE CAFETERO

Si bien, a raíz de la ocurrencia del terremoto el pasado 25 de enero, se presentaron hechos de vandalismo y violencia en la zona del desastre, se trató de hechos aislados para los cuales las autoridades nacionales y locales contaban con las atribuciones que en tiempo ordinario les permiten adoptar las medidas para conservar el orden público y la convivencia ciudadana en las poblaciones en que tuvieron ocurrencia. Es evidente que un Programa como el que se concibe en la preceptiva que se analiza, es más propio de políticas generales cuya formulación ordinariamente está en cabeza de los correspondientes organismos estatales, a saber: las propuestas para el desarrollo de la jurisdicción de paz, las acciones para el establecimiento de casas de justicia, la implementación de mecanismos alternativos de solución de conflictos, medidas para la recuperación y modernización de la infraestructura carcelaria, coordinación para la organización de la policía comunitaria, recomendaciones para la actualización de los códigos locales de policía. Todos estos son de asuntos de orden general que por su complejidad no se pueden restringir a la zona del eje cafetero, pues tocan con problemáticas que están presentes en la mayoría de las regiones y poblaciones del país, que no obedecen exclusivamente a la ocurrencia de un desastre como el acaecido en esa región.

Referencia: Expediente RE-113

Revisión constitucional del Decreto Legislativo 350 de 1999, *"Por el cual se dictan disposiciones para hacer frente a la emergencia económica, social y ecológica causada por el terremoto ocurrido el 25 de enero de 1999".*

Magistrada Ponente (E): Dra. MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Santafé de Bogotá, D.C., doce (12) de mayo de mil novecientos noventa y nueve (1999).

I. ANTECEDENTES

El Presidente de la República, en ejercicio de la facultad conferida por el artículo 215 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994, expidió el Decreto 195 del 29 de enero de 1999, por medio del cual se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el sector de la zona cafetera afectada por el terremoto ocurrido el 25 de enero de 1999, desde su vigencia hasta las veinticuatro horas del día 27 de febrero de 1999. En virtud de esa declaratoria, se expidieron, entre otros, los Decretos Legislativos 198 y 223 de 1999, así como el Decreto Legislativo 350 del 25 de febrero del mismo año.

El Presidente de la República envió a esta Corporación al día siguiente de su expedición y dentro del término fijado en el numeral 6) del artículo 214 de la Carta Política, copia del Decreto Legislativo No. 350 del 25 de febrero del mismo año, "por el cual se dictan disposiciones para hacer frente a la emergencia económica, social y ecológica causada por el terremoto ocurrido el 25 de enero de 1999".

La Magistrada ponente, al asumir el conocimiento del mismo, mediante providencia proferida el 12 de marzo de 1999, ordenó comunicar la iniciación del proceso a distintas autoridades públicas del orden nacional, departamental y local, con el objeto de expusieran su concepto acerca de la constitucionalidad del decreto materia de revisión. Así mismo, se ordenó la fijación en lista del decreto en mención, para efectos de la intervención ciudadana y se dispuso dar traslado del expediente al Procurador General de la Nación, con el fin de que emitiera el concepto de rigor.

Agotados los trámites constitucionales y legales respectivos, procede la Corte a examinar la exequibilidad del decreto sometido a revisión.

II. TEXTO DEL DECRETO LEGISLATIVO No. 350 de 1999

El texto del Decreto Legislativo 350 del 25 de febrero de 1999 que se revisa, es el siguiente:

"DECRETO NUMERO 350 DE 1999

(febrero 25)

por el cual se dictan disposiciones para hacer frente a la emergencia económica, social y ecológica causada por el terremoto ocurrido el 25 de enero de 1999.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las

facultades que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política,

en concordancia con la Ley 137 de 1994 y en desarrollo de lo dispuesto por los Decretos 195 y 223 de 1999, y

CONSIDERANDO:

Que por Decreto 195 de enero 29 de 1999 modificado por el Decreto 223 del mismo año, se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en los municipios de los departamentos de Caldas, Risaralda, Tolima y Valle del Cauca que se indicaron en los referidos decretos, con el fin de conjurar la situación de calamidad pública ocurrida por razón del terremoto del día 25 de enero del presente año;

Que en el Decreto 195 de 1999 se señaló que es indispensable establecer disposiciones especiales en materia crediticia, fiscal y de endeudamiento para lograr la recuperación de la actividad productiva y el fortalecimiento institucional y financiero de las entidades territoriales mencionadas en los Decretos 195 y 223, ambos de 1999, con el fin de atender las necesidades básicas de las personas afectadas y lograr la reconstrucción y rehabilitación de la zona;

Que con el propósito de estimular la recuperación económica de la zona es necesario dictar disposiciones tributarias para ampliar el alcance de la exención otorgada a las personas que se establezcan en la zona afectada, así como para aquellas que reactiven a la mayor brevedad su actividad económica en la misma.

Igualmente se requiere incorporar a las personas naturales como destinatarias de los beneficios consagrados en el impuesto sobre la renta. De igual manera es necesario adoptar disposiciones para evitar que se empleen inadecuadamente los beneficios que se otorguen;

Que con la misma finalidad deben establecerse beneficios tributarios y arancelarios para aquellas personas que adquieran nuevos bienes de capital, maquinaria y equipo, para desarrollar actividades productoras de renta en la zona;

Que es necesario adoptar disposiciones para evitar que se empleen inadecuadamente los beneficios que se otorguen;

Que con el fin de lograr que se inicien a la mayor brevedad los procesos de construcción, reconstrucción y reparación de los inmuebles de la zona afectada es necesario adoptar mecanismos fiduciarios que permitan dar subsidios a la demanda de inmuebles, créditos para reconstrucción y reparación, líneas de redescuento e instrumentos para apoyar los fondos de garantías;

Que igualmente, es necesario precisar el tratamiento tributario del Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero con el fin de facilitar el desarrollo de sus operaciones;

Que así mismo es preciso aclarar que corresponde al deudor decidir si se debe aplicar el valor pagado por razón del seguro de terremoto a la reconstrucción del bien o al pago del crédito;

Que igualmente se requiere adoptar mecanismos para facilitar la reconstrucción de la infraestructura hospitalaria, educativa y aeronáutica de la zona;

Que los usuarios de los servicios públicos domiciliarios y de otros servicios de telecomunicaciones que fueron afectados por el terremoto, han sufrido tal deterioro en su patrimonio que muchos de ellos no pueden cumplir con las obligaciones derivadas de los consumos realizados en los meses inmediatamente anteriores a la ocurrencia del desastre y tampoco podrán cancelar el consumo durante los meses inmediatamente siguientes al terremoto, por lo cual deben adoptarse medidas en materia de subsidios;

Que el terremoto afectó gravemente muchas viviendas de la zona, razón por la cual se hace necesario expedir normas encaminadas a facilitar el otorgamiento de subsidios familiares de vivienda de interés social, que permita a los beneficiarios de los mismos la reconstrucción y rehabilitación de sus inmuebles, para lo cual es necesario establecer disposiciones que permitan a las Cajas de Compensación Familiar destinar recursos a la aplicación del subsidio de vivienda de interés social, con el fin de lograr una mejor y más eficiente atención a los trabajadores beneficiarios y a las personas a su cargo, así como a la población no afiliada afectada por el terremoto;

Que igualmente es indispensable efectuar modificaciones al calendario académico establecido para la educación básica y media, debido a la destrucción de los inmuebles en la región del eje cafetero que ocasionó la interrupción del servicio educativo;

Que así mismo se requiere adoptar mecanismos que permitan a las instituciones de educación formal evaluar el cumplimiento de los educandos que provengan de la zona de desastre, con el fin de facilitar la continuación de los estudios;

Que con el fin de lograr en el menor plazo el restablecimiento integral del servicio educativo y la reconstrucción de las comunidades educativas, teniendo en cuenta las condiciones de la zona, es necesario permitir la adopción de un plan especial con la participación de los diversos integrantes del sistema educativo;

Que el terremoto desencadenó factores de deterioro ambiental que afectan gravemente la salud humana, la calidad de vida y el desarrollo de actividades productivas en la región, razón por la cual resulta necesario articular esfuerzos para mitigar los efectos ambientales adversos y evitar su extensión o intensificación;

Que las estrategias, programas y acciones que se implementen para hacer frente a la situación de emergencia que aqueja a los municipios afectados por el desastre, deben responder de manera armónica a las necesidades y requerimientos sociales, económicos y ambientales;

Que el proceso de recuperación, reconstrucción y reactivación del sector productivo de la región, debe realizarse teniendo en cuenta consideraciones ambientales que garanticen la sostenibilidad del desarrollo en el Eje Cafetero;

Que de igual manera se requiere adoptar mecanismos de excepción para responder de manera oportuna a la realización de proyectos que demanda la atención del desastre y el desarrollo de la zona;

Que se hace necesaria una respuesta coordinada de las entidades que hacen parte del sistema nacional ambiental para garantizar la incorporación del componente ambiental en las actividades de recuperación, reconstrucción y reactivación del sector productivo;

Que es necesario compensar la pérdida que sufrirán en sús ingresos las autoridades ambientales con jurisdicción en los municipios afectados por el terremoto para que puedan cumplir sus funciones y atender las necesidades de los habitantes de la región;

Que como consecuencia del terremoto ocurrido el valor económico y comercial de los inmuebles destinados a vivienda urbana no pudo haberse incrementado, por tanto es necesario expedir disposiciones encaminadas a evitar abusos al pactar los cánones de arrendamiento así como el precio de compra o venta de los inmuebles destinados a vivienda urbana;

Que para promover la reconstrucción de la zona afectada, incentivar el desarrollo, estimular la recuperación del sistema económico de la zona y la generación de empleo, es necesario destinar recursos para las actividades de concesión, construcción, rehabilitación, conservación y mantenimiento de los corredores viales en la mencionada zona;

Que igualmente es necesario precisar las condiciones en que la Nación puede otorgar garantías a las operaciones de crédito, con el fin de asegurar que las mismas estén destinadas a apoyar la reconstrucción de la zona;

Que así mismo se deben adoptar instrumentos adicionales que permitan asegurar que se mantenga el funcionamiento del sistema de salud en las condiciones previstas en la ley 100 de 1993. Así mismo, y con el propósito de lograr cubrir la población desprotegida del departamento del Quindío que ha sido la más afectada por el terremoto, es necesario prever mecanismos que permitan aplicar a la mayor brevedad el régimen subsidiado de la ley 100 de 1993;

Que con el fin de preservar la prestación del servicio de salud en la zona afectada, es necesario establecer nuevas fuentes de recursos, para lo cual es procedente autorizar la realización de sorteos extraordinarios con destino a los servicios de salud pública de la zona afectada;

Que como consecuencia del terremoto varias personas que venían prestando el servicio público de taxi en vehículos de su propiedad y el servicio escolar en vehículos particulares en los municipios afectados se han visto obligados a trasladarse a otras ciudades del país, razón por cual se hace necesario facultar a las autoridades metropolitanas, distritales y/o municipales para otorgar permisos especiales y transitorios que permitan a las mencionadas personas prestar dicho servicio público con los vehículos provenientes de la zona del terremoto;

Que así mismo es necesario adoptar mecanismos que permitan lograr el restablecimiento eficaz de la administración de justicia y la recuperación de la convivencia social;

DECRETA:

CAPITULO I

Disposiciones en materia tributaria y de ingresos de las entidades territoriales

Artículo 1°. El parágrafo 1° del artículo 7° del Decreto 258 de 1999, quedará así:

Parágrafo 1°. En el caso de las actividades comerciales, estarán exentas, siempre y cuando se refieran a bienes corporales muebles que se expendan al detal y su entrega física se produzca en la jurisdicción de los municipios contemplados en los Decretos 195 y 223 de 1999.

Artículo 2°. El primer inciso del artículo 8° del Decreto 258 de 1999, quedará así:

"Lo dispuesto en los dos artículos anteriores será igualmente aplicable exclusivamente para el año fiscal de 1999, a aquellas personas jurídicas o naturales que para el 25 de enero de 1999 se encontraban domiciliadas o localizadas físicamente en la jurisdicción de los municipios señalados en los Decretos 195 y 223 de 1999, siempre y cuando en el caso de las personas jurídicas éstas se encuentren constituidas jurídicamente en dicha zona, y adicionalmente ellas y las personas naturales demuestren, en la forma que señale el reglamento, que reanudaron las actividades económicas que venían desarrollando a la fecha del desastre, a más tardar el 31 de diciembre de 1999, en la jurisdicción de los municipios a los que se ha hecho referencia. Para efectos de lo aquí previsto, el contribuyente deberá informar a la Administración de Impuestos y Aduanas Nacionales de su jurisdicción, la fecha de reiniciación de actividades".

Artículo 3°. Adiciónase el siguiente parágrafo al artículo 8° del Decreto 258 de 1999:

Parágrafo 2°. El beneficio a que se refiere el presente artículo se otorgará igualmente a todas las personas naturales o jurídicas que desarrollaban actividades comerciales previamente al

terremoto en los términos de este artículo, siempre y cuando éstas se refieran a bienes corporales muebles que se expendan al detal y su entrega física se produzca en la jurisdicción de los municipios contemplados en los Decretos 195 y 223 de 1999. Para determinar la cuantía del beneficio se tendrá en cuenta si se trata de pequeñas y medianas empresas o no.

Artículo 4°. Las transacciones que realicen las personas que gocen de los beneficios a que se refieren los artículos 6°, 7° y 8° del Decreto 258 de 1999 con personas que le estén vinculadas económicamente deberán realizarse por lo menos a valores comerciales. Por consiguiente, si se realizan por un valor menor, para efectos tributarios se entenderá que se realizó por los valores comerciales mencionados.

Artículo 5°. Por los años 1999 y 2000, las personas ubicadas en los municipios señalados en los Decretos 195 y 223 de 1999 que adquieran bienes de capital, consistentes en maquinaria y equipo, tendrán derecho a la devolución del impuesto sobre las ventas que hubieren cancelado por dichos bienes, siempre y cuando los mismos se destinen a ser utilizados en su actividad productora de renta como activo fijo, dentro de la jurisdicción territorial de dichos municipios, durante el período de depreciación del bien, en la forma que señale el reglamento.

Artículo 6°. Previo el cumplimiento de lo señalado en los Tratados Internacionales, por los años 1999 y 2000, se aplicará una franquicia arancelaria a los bienes de capital no producidos en Colombia, importados por las personas ubicadas en los municipios señalados en los Decretos 195 y 223 de 1999, siempre y cuando los bienes importados se destinen exclusivamente a ser utilizados en su actividad productora de renta dentro de la jurisdicción territorial de dichos municipios, durante el período de depreciación del bien, en la forma que señale el reglamento.

Parágrafo. El Instituto Colombiano de Comercio Exterior elaborará un listado de bienes de capital no producidos en Colombia, en la forma que señale el reglamento.

Artículo 7°. Para ser acreedor a los beneficios a que se refieren los dos artículos anteriores las personas naturales o jurídicas deberán constituir una póliza por el treinta por ciento (30%) de los respectivos tributos, en la forma que señale el reglamento, con el fin de asegurar el pago de los mismos en el evento en que no se cumplan las condiciones previstas para obtener el beneficio. Lo anterior, sin perjuicio de que la Administración de Impuestos y Aduanas Nacionales cobre la totalidad de los tributos y las sanciones correspondientes.

En el evento en que se reclamen los beneficios previstos en los dos artículos anteriores sin los requisitos establecidos en estos artículos, se aplicará la sanción prevista por el inciso 5° del artículo 670 del Estatuto Tributario, sin perjuicio de la responsabilidad penal en que incurra el representante legal, los socios, contadores o revisores fiscales de la empresa, por alterar la información contable o los estados financieros para hacer uso del beneficio fiscal solicitado.

Adicionalmente, cuando se trate de bienes importados y no se cumplan las condiciones señaladas en el artículo anterior, los bienes serán considerados mercancía de contrabando, para efectos de las sanciones administrativas y penales que señalan las normas legales sobre la materia.

Artículo 8°. Los contratos de arrendamiento financiero o leasing que se celebren en los municipios señalados en los Decretos 195 y 223 de 1999, que tengan por objeto maquinaria o equipo que se ubique físicamente en dichos municipios durante la vigencia del contrato de

leasing, se regirán, para efectos contables y tributarios, por las reglas aplicables al arrendamiento operativo, cualquiera sea el patrimonio del locatario o el tipo de bien objeto del contrato. En consecuencia, el locatario registrará como un gasto deducible la totalidad del canon de arrendamiento causado, sin que deba registrar en su activo o su pasivo suma alguna por concepto del bien tomado en leasing.

Esta disposición estará vigente hasta el 31 de diciembre del año 2000.

Artículo 9°. Lo dispuesto en el artículo 4° del Decreto 258 de 1999 no se aplicará a la contribución prevista en el Decreto 2331 de 1998, la cual se causará en los términos previstos en este último.

Artículo 10. Para efectos de lo dispuesto en el artículo 22 del Decreto 258 de 1999, para determinar el monto de la compensación a que se refiere dicho artículo se incluirán dentro de los ingresos que se toman como base del cálculo aquellos provenientes de los monopolios de licores.

Así mismo, los municipios que reciban compensaciones en desarrollo del artículo 21 del Decreto 258 de 1999 deberán transferir las sumas a su cargo por concepto de impuesto predial a las corporaciones autónomas regionales.

CAPITULO II

Disposiciones para promover la construcción y reconstrucción

Artículo 11. El Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero destinará parte de sus recursos a la constitución de un fondo fiduciario administrado a través de uno o varios contratos fiduciarios, para estimular el otorgamiento de subsidios a la demanda de inmuebles, para lo cual podrá realizar las siguientes actividades:

a) Otorgar créditos con el fin de suministrar los recursos necesarios para el inicio de proyectos masivos de construcción, reconstrucción y rehabilitación en los municipios en los cuales se decretó la emergencia económica, social y ecológica, en la parte que dichos recursos no sean financiados por los establecimientos de crédito;

b) Adquirir terrenos y adelantar sobre los mismos, directamente o a través de terceros, las obras de urbanismo y adecuación y de división en lotes individuales con el fin de que éstos sean entregados a los propietarios o poseedores de inmuebles afectados, a cambio de la entrega de sus inmuebles al fondo fiduciario;

c) Excepcionalmente, otorgar cualquier clase de subsidios que faciliten a los propietarios o poseedores de los inmuebles afectados, urbanos o rurales, el pago de la cuota inicial que puedan requerir para la adquisición de un nuevo inmueble;

d) Otorgar garantías o subsidios adicionales a los que deba entregar el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras en desarrollo de los programas que le fueron asignados mediante el Decreto 196 de 1999 con el fin de facilitar a los propietarios o poseedores de los inmuebles afectados el acceso a la financiación que otorguen los establecimientos de crédito.

Parágrafo. El fondo fiduciario contará con un Consejo de Administración que estará integrado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado, el Director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado, y el Presidente del Consejo Directivo del Fondo para Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero o su delegado.

Artículo 12. Serán funciones del Consejo de Administración a que se refiere el artículo anterior, las siguientes:

a) Fijar las condiciones de elegibilidad de las operaciones que pueden realizarse con cargo a los recursos del Fondo Fiduciario para lo cual tendrá en cuenta el interés expresado por los damnificados o por la comunidad afectada en la adquisición de los inmuebles a los cuales se destinen los apoyos de dicho fondo;

b) Establecer las condiciones de los créditos, de las garantías y de los subsidios adicionales que se otorguen con cargo al fondo fiduciario;

c) Adoptar los procedimientos conducentes a la adquisición de los terrenos y a la realización de las obras de urbanismo, adecuación y división previstos en el literal b) del artículo anterior del presente decreto;

d) Definir los mecanismos mediante los cuales los beneficiarios de los apoyos que otorga el fondo fiduciario acrediten su calidad de tales ante terceros;

e) Determinar los demás aspectos necesarios para el desarrollo del fondo fiduciario.

Artículo 13. Autorízase al Fondo de Garantías de Instituciones Financieras para establecer, con cargo a los recursos del Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero, una línea de redescuento de créditos otorgados por los establecimientos de crédito a constructores para financiar proyectos de vivienda de interés social que se desarrollen en los municipios a los cuales se refieren los Decretos 195 y 223 de 1999.

Artículo 14. El Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero podrá constituir un patrimonio autónomo que tendrá como propósito otorgar créditos destinados a la reconstrucción o reparación de los inmuebles ubicados en los municipios a los cuales se refieren los Decretos 195 y 223 de 1999.

El patrimonio autónomo contará con un Consejo de Administración integrado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado, el Director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado, y el Presidente del Consejo Directivo del Fondo para Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero o su delegado.

A dicho Fondo corresponderá, además de la determinación de los aspectos necesarios para el cumplimiento del objeto de dicho patrimonio autónomo, la definición de los términos y condiciones de los créditos a los cuales se refiere el presente artículo, tales como montos plazos, tasas de interés y garantías.

En todo caso, el plazo para ejecutar las obras de reconstrucción o de reparación sobre los inmuebles afectados no podrá exceder de un año contado a partir de la fecha en la cual el patrimonio autónomo desembolse los correspondientes recursos.

Artículo 15. Concluidas las obras de reconstrucción o reparación de los inmuebles de que trata el artículo anterior, el patrimonio autónomo podrá enajenar a título oneroso o entregar en administración a los establecimientos de crédito, total o parcialmente, la cartera constituida por los préstamos otorgados para tal propósito. Para el efecto, utilizará mecanismos que brinden publicidad, transparencia y permitan amplia participación de los establecimientos de crédito.

Cuando los establecimientos de crédito reciban la cartera indicada en el presente artículo, los deudores de los préstamos individuales cedidos o recibidos en administración tendrán derecho a que el Fondo de Garantías de Instituciones financieras cancele a las entidades adquirentes la diferencia de tasa de interés de que tratan el numeral 2° del literal a) y el literal b) del artículo 1° del Decreto 196 de 1999.

Sin perjuicio de la facultad de la Junta Directiva del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras para establecer la forma y procedimientos en que deberán acreditarse los requisitos para tener derecho al beneficio de la tasa de interés aquí previsto, será necesario que se cumplan las condiciones contenidas en los literales b), c), y d) del artículo 2° del Decreto 196 de 1999.

Artículo 16. El Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero podrá celebrar contratos de crédito con los fondos de garantías de la región afectada, con el fin de facilitar que los mismos puedan otorgar garantías a los créditos para capital de trabajo que se otorguen a los afectados por el terremoto del 25 de enero de 1999 que figuren en el censo respectivo.

Artículo 17. Los fondos de garantía que atienden las necesidades de la pequeña y mediana empresa darán especial prioridad a las solicitudes de los pequeños comerciantes damnificados en los municipios a los que se refieren los Decretos 195 y 223 de 1999, en la ejecución de sus presupuestos de actividades y recursos.

Artículo 18. El artículo 30 del Decreto 258 de 1999, quedará así:

El Fondo para la Reconstrucción de la Región del Eje Cafetero creado por el Decreto 197 de 1999 se denominará en adelante Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero y tendrá por objeto la financiación y realización de todas las actividades necesarias para la reconstrucción y la rehabilitación económica, social y ecológica que permita el desarrollo social de la región del eje cafetero afectada por el terremoto del 25 de enero de 1999. Los contratos de asesoría técnica y consultoría que celebre el Fondo, directamente o a través de entidades fiduciarias, no estarán sujetos al impuesto sobre las ventas. En las fechas que señale el Ministerio de Hacienda y Crédito Público el Fondo comunicará a dicho Ministerio el valor correspondiente al impuesto sobre el valor agregado a cargo del Fondo, con el fin de que se incluyan recursos correspondientes al monto de dicho impuesto en el proyecto de presupuesto.

Artículo 19. La opción prevista en el literal a) del parágrafo 4° del artículo 1° del Decreto 196 de 1999, modificado por el artículo 27 del Decreto 258 de 1999 corresponderá ejercerla al deudor y su decisión será obligatoria para el acreedor.

Artículo 20. Por el término de un año contado a partir de la publicación de este Decreto, los recursos que el Instituto de Fomento Industrial, IFI, debería invertir en "Títulos de Desarrollo Agropecuario", serán destinados por dicho Instituto para abrir una línea de redescuento o

crédito para la financiación de capital de trabajo en los municipios a que se refieren los decretos 195 y 223 de 1999, en las condiciones que fije su Junta Directiva.

Artículo 21. Los contratos que celebre la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil para la reconstrucción y puesta en funcionamiento del Aeropuerto El Edén de la ciudad de Armenia, se regirán por el derecho privado, sin perjuicio de que se puedan incluir las cláusulas excepcionales previstas por la Ley 80 de 1993, evento en el cual las mismas se regirán por lo dispuesto en dicha ley. Lo anterior incluirá el proceso de formación del contrato.

CAPITULO III

Disposiciones en materia de servicios públicos

Artículo 22. El Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero, en coordinación con la comisión de regulación respectiva, podrá otorgar subsidios para el pago de servicios públicos domiciliarios a los usuarios cuyo inmueble haya sido destruido o gravemente afectado por el terremoto del 25 de enero pasado y que por ello hayan tenido que desocuparlos, así como a las personas de los estratos 1 a 4 y cuyos inmuebles figuren en el censo por haber sido afectados, pero que no hayan tenido que desocuparlos.

Dichos subsidios podrán otorgarse por un período máximo de ocho meses y hasta por un monto equivalente al valor del cargo fijo o el consumo mínimo más un veinticinco por ciento (25%) e incluir los cargos de reconexión o traslado.

El subsidio será pagado directamente a la respectiva empresa de servicios públicos por el Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero.

Artículo 23. Las empresas de servicios públicos domiciliarios y todos los operadores de telecomunicaciones podrán castigar las obligaciones correspondientes al último período de facturación inmediatamente anterior del 25 de enero de 1999 a cargo de los usuarios afectados por el terremoto, en los municipios señalados en los Decretos 195 y 223 de 1999. Lo anterior no constituirá una violación al principio de insuficiencia financiera establecido en la Ley 142 de 1994, ni podrá ser considerado por las autoridades competentes como práctica restrictiva de la competencia o conducta de competencia desleal.

CAPITULO IV

Disposiciones sobre subsidio de vivienda

Artículo 24. Sin perjuicio de la atención a los trabajadores afiliados, las Cajas de Compensación Familiar destinarán el diez por ciento (10%) de las apropiaciones mensuales correspondientes a programas de vivienda durante los años 1999 y 2000 para atender las necesidades de vivienda de los pobladores de la zona de desastre, prioritariamente para quienes en el momento de la ocurrencia del mismo, tenían la calidad de afiliados a las Cajas de Compensación Familiar de la región, y en segundo término para la población no afiliada.

Parágrafo. Las Cajas de Compensación Familiar destinarán adicionalmente para la población no afiliada, los dineros del FOVIS que a la fecha de la expedición del presente decreto se

encuentren destinados a atender la segunda y tercera prioridad y que no estén comprometidos.

Entiéndese por recursos no comprometidos aquellos que no han cumplido el trámite de adjudicación y los que hayan sido adjudicados a hogares que desistieron del mismo, o que no los utilizaron dentro del plazo que les fue conferido para tal efecto.

Con base en el censo de afectados realizado por la autoridad competente, las Cajas de Compensación Familiar de la región identificarán a los afiliados afectados.

Artículo 25. De acuerdo con las condiciones socioeconómicas de los beneficiarios, el tipo y valor de la solución de vivienda de interés social y las necesidades de mejoramiento, la cuantía del subsidio familiar de vivienda otorgado por las Cajas de Compensación Familiar, con cargo a los recursos indicados en el artículo anterior de este decreto será hasta de veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Artículo 26. Las Cajas de Compensación Familiar, podrán con los recursos a que se refiere el artículo 24 de este decreto y los que obtengan de otras fuentes, desarrollar proyectos integrales de vivienda de interés social directamente, o mediante convenios con entidades públicas, privadas u otras Cajas de Compensación Familiar; adquirir de terceros, total o parcialmente, programas de vivienda de interés social con el fin de aplicar estos subsidios.

Artículo 27. Para efectos de la asignación de subsidios de mejoramiento a los beneficiarios que cumplan las condiciones establecidas en este decreto, las Cajas de Compensación Familiar prestarán directamente la asistencia técnica, establecerán los controles y harán el seguimiento para la aplicación del citado subsidio. Sin perjuicio de lo anterior, las Cajas de Compensación Familiar deberán participar en la ejecución del respectivo programa de mejoramiento.

Parágrafo. Para la aplicación del presente artículo se atenderá a la definición de mejoramiento contemplada en las normas que regulan el subsidio de vivienda familiar y se tendrán en cuenta las actividades encaminadas a restablecer las condiciones normales de la vivienda, superando los daños graves causados por el terremoto.

Artículo 28. Los proyectos presentados por las Cajas de Compensación Familiar, en cumplimiento de este decreto, deberán ajustarse a las políticas señaladas por el Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero. La aprobación de tales proyectos corresponderá a la Superintendencia de Subsidio Familiar de conformidad con las normas vigentes, la cual deberá pronunciarse en un plazo no mayor de quince (15) días hábiles.

Artículo 29. Las Cajas de Compensación Familiar administrarán los recursos de que trata el artículo 24 de este decreto. El seguimiento y control de la administración de los citados recursos, lo efectuará la Superintendencia del Subsidio Familiar de conformidad con las normas vigentes.

Parágrafo. Para los efectos del régimen de excepción establecido en el presente decreto, el Gobierno Nacional señalará el procedimiento para la postulación, calificación, adjudicación y entrega del subsidio.

Artículo 30. Para acceder al subsidio familiar de vivienda se deberá cumplir con las siguientes condiciones:

1. Conformar un hogar en los términos establecidos en las normas de subsidio de vivienda familiar.

2. Ninguno de los miembros del hogar podrá ser propietario de una solución de vivienda, excepto de la vivienda afectada por el desastre.

3. Los ingresos totales del hogar no podrán ser superiores a cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales vigentes en la fecha de asignación.

4. En el evento de adquisición de vivienda deberá acreditarse la fuente de financiación del resto del valor de la solución de vivienda.

Parágrafo 1°. En el caso de que el solicitante afectado por el terremoto haya recibido subsidio por parte de las Cajas de Compensación Familiar antes del 25 de enero de 1999, el mismo podrá obtener un nuevo subsidio en la forma que señale el Gobierno Nacional.

Parágrafo 2°. En todo caso, los auxilios, subsidios o beneficios que se otorguen para financiar vivienda no podrán exceder del cien por ciento del valor de compra del inmueble.

Artículo 31. Las soluciones de vivienda a las cuales se podrá aplicar el subsidio de vivienda de que tratan los artículos anteriores de este decreto, no podrán superar el valor equivalente a ciento treinta y cinco (135) salarios mínimos legales mensuales vigentes, debiendo aplicarse preferiblemente a vivienda cuyo valor no supere el valor equivalente a cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

CAPITULO V

Disposiciones en materia educativa

Artículo 32. Los establecimientos educativos de los municipios señalados en los Decretos 195 y 223 de 1999, podrán reducir el calendario académico para el año lectivo de 1999 a que se refiere el artículo 86 de la Ley 115 de 1994, siempre y cuando se garantice que el educando alcance los logros establecidos en el plan de estudios del proyecto educativo institucional.

Dicha modificación se registrará en la secretaría de educación respectiva, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 1860 de 1994.

Artículo 33. Sin perjuicio de la autonomía escolar, las instituciones de educación formal deberán evaluar el cumplimiento de los logros de los educandos provenientes de la zona de desastre, que aspiren a continuar en ellos sus estudios y que carezcan del certificado de estudios respectivo, quienes, sin exigencia de documento distinto al resultante de dicha evaluación, serán incorporados al grado que corresponda según el plan de estudios.

Artículo 34. Los municipios relacionados en los Decretos 195 y 223 de 1999, integrarán un área educativa especial para el desarrollo de un subsistema educativo que garantice que la prestación del servicio educativo responda a las necesidades de dicha zona.

Dentro del mes siguiente a la publicación del presente decreto, el Ministerio de Educación Nacional y el Fondo de Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero, conjuntamente

con los gobernadores y alcaldes con jurisdicción en el área, diseñarán un Plan de Acción con identificación de alternativas, programas y proyectos, incluyendo útiles y textos, que garanticen el restablecimiento integral del servicio educativo y la reconstrucción de las comunidades educativas e incorporen mecanismos especiales de coordinación y gobierno y de participación ciudadana.

Además de las fuentes ordinarias de financiación del sector educativo, el plan de acción incluirá los recursos que podrán aportar el Fondo de Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero y el sector privado.

El Gobierno Nacional reglamentará la administración y operación del Subsistema a que se refiere el presente artículo.

CAPITULO VI

Disposiciones en materia ambiental

Artículo 35. El Ministerio del Medio Ambiente y las Corporaciones Autónomas Regionales de Risaralda -Carder-, Quindío -CRQ-, Tolima -Cortolima-, y Valle -CVC-, formularán conjuntamente, un Plan de Acción Ambiental para hacer frente a los factores de deterioro y riesgo ambiental originados por el evento sísmico en la región, y garantizar la incorporación de la dimensión ambiental en las actividades de reconstrucción, recuperación y reactivación de los sectores productivos de los municipios afectados por el desastre, a fin de impulsar su desarrollo sostenible.

Dichas autoridades deberán elaborar el Plan de Acción Ambiental en un término máximo de dos meses contados a partir de la publicación del presente decreto.

Parágrafo 1°. El Ideam, el Ingeominas, el IGAC y demás entidades del Sistema Nacional Ambiental, SINA, prestarán asesoría y asistencia técnica en la elaboración y puesta en marcha de dicho Plan.

Parágrafo 2°. El Plan de Acción Ambiental tendrá en cuenta, entre otros, los siguientes criterios:

- Mitigación de los efectos del deterioro ambiental derivados del sismo y prevención de la extensión de sus efectos.

- Prevención, mitigación y control de los impactos ambientales generados por el proceso de reconstrucción.

- Incorporación de criterios de identificación de amenazas naturales, mitigación de riesgos y prevención de desastres en los planes de ordenamiento territorial.

- Manejo integral de residuos y escombros.

- Prevención de la contaminación y mejoramiento de la competitividad de los sectores productivos mediante estrategias para una producción más limpia.

- Recuperación de cuencas hidrográficas y de áreas amenazadas o en proceso de degradación.

- Incremento de la oferta de bienes y servicios ambientales competitivos que genere empleo y fortalezcan la economía regional.

- Promoción de modelos de desarrollo urbano sostenible.

- Capacitación comunitaria para el manejo del riesgo y la participación en el proceso de reconstrucción.

- Diseño y puesta en marcha del sistema de información ambiental como soporte de las acciones del plan.

Parágrafo 3°. Los Planes de Acción y los Planes de Gestión Ambiental Regional de las Corporaciones anteriormente enunciadas, deberán ser revisados y ajustados atendiendo las necesidades de la emergencia y las previsiones contenidas en el Plan de Acción Ambiental al que se refiere el presente artículo.

Conjuntamente con Ingeominas el Sistema Nacional Ambiental apoyará los proyectos de microzonificación e instrumentación sísmica.

Artículo 36. Quedarán eximidos del requisito de licencia ambiental los proyectos, obras o actividades de rehabilitación, reconstrucción y reposición en los sectores de transporte, infraestructura, eléctrico, servicios y productivo, en los municipios a los que se refiere los Decretos 195 y 223 de 1999, así como las obras geotécnicas encaminadas a la prevención y mitigación de desastres en los mismos municipios.

Para su ejecución se requerirá de la obtención previa de los permisos, autorizaciones y concesiones para el uso y aprovechamiento de recursos naturales expedidos por la Corporación Autónoma Regional competente.

Artículo 37. Los proyectos, obras o actividades de que trata el artículo anterior, deberán incorporar la variable ambiental en las fases de factibilidad, diseño y ejecución de acuerdo con los lineamientos y parámetros establecidos en las Guías de Manejo Ambiental que para tal propósito expidan las autoridades ambientales.

Artículo 38. En los casos de licencias ambientales de competencia de las Corporaciones Autónomas Regionales, éstas deberán pronunciarse en un término máximo de tres (3) meses, sin detrimento del ejercicio de los derechos y mecanismos de participación ciudadana en materia ambiental. Vencido este término se entenderá que la decisión es positiva.

Artículo 39. Las disposiciones contenidas en los artículos 36 y 38 del presente decreto sólo tendrán aplicación por un término de dos años contados a partir de la expedición de este decreto.

No se aplicarán los artículos 36 y 38 de este decreto a las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, resguardos indígenas, reservas forestales, páramos y demás áreas naturales protegidas, así como en las áreas estratégicas que sean determinadas por el Ministerio del Medio Ambiente y las Corporaciones Autónomas Regionales.

Artículo 40. Las Corporaciones Autónomas Regionales, en conjunto con las autoridades municipales, deberán identificar los sitios para la disposición temporal y definitiva de escom-

bros, así como prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental generados por dicha actividad.

Artículo 41. El Ministerio del Medio Ambiente, las Corporaciones Autónomas Regionales con jurisdicción en los municipios afectados por el sismo, el Ideam, el IGAC e Ingeominas, prestarán la asistencia técnica que sea requerida por el Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero, que permita garantizar la incorporación de la dimensión ambiental, la mitigación de riesgos y la prevención de desastres, en el diseño y ejecución de los proyectos que se financian con cargo a los recursos de dicho Fondo.

Artículo 42. Las Corporaciones Autónomas Regionales con jurisdicción en la zona de desastre, apoyarán y asistirán técnicamente a los municipios afectados en el área de su jurisdicción, en la incorporación de los determinantes y criterios ambientales en sus planes de ordenamiento territorial.

Artículo 43. Durante el término de un año se eximirá del pago de tasas retributivas ambientales en los municipios afectados por el terremoto mencionados en los Decretos 195 y 223 de 1999.

Artículo 44. Dentro del Plan de Acción Ambiental se formularán programas para el fomento, establecimiento y mantenimiento de las plantaciones del bambú, guadua y desarrollo de núcleos forestales en los municipios afectados por el desastre.

Para lo anterior, los beneficios consagrados en los artículos 6°, 7° y 8° del Decreto 258 de 1999 se aplicarán también a las personas que desarrollan actividades de reforestación, incluyendo el bambú, guadua, en las condiciones y términos que dichas disposiciones establecen.

Artículo 45. Las Corporaciones Autónomas Regionales de Risaralda y Quindío quedan exentas del pago de los aportes al Fondo de Compensación Ambiental, creado por la Ley 344 de 1997, por el término de tres años contados a partir de la expedición del presente decreto.

Las Corporaciones Autónomas Regionales del Quindío y Risaralda recibirán una compensación equivalente al ochenta por ciento y al cincuenta por ciento respectivamente de la reducción de sus ingresos por concepto de su participación en el impuesto predial causado en los municipios a los cuales se refieren los Decretos 195 y 223 de 1999.

La compensación a que se refiere el presente artículo será cubierta por el Fondo de Compensación Ambiental y por el Fondo de Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero por partes iguales, en virtud de un contrato que celebrarán con las Corporaciones para el efecto.

El Fondo de Compensación Ambiental deberá entrar en operación a más tardar en el segundo trimestre de 1999.

Artículo 46. Con el objeto de facilitar la coordinación y articulación del Sistema Nacional Ambiental y del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, a partir de la expedición del presente decreto, el Ministerio del Medio Ambiente formará parte del Comité Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, la Junta Consultora del Fondo Nacional de Calamidades y del Comité Técnico Nacional; así mismo, los Directores de las Corporaciones

Autónomas Regionales serán miembros de los Comités Regionales para la Prevención y Atención de Desastres.

Parágrafo. La Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres del Ministerio del Interior e Ingeominas, serán miembros del Consejo Nacional Ambiental.

CAPITULO VII

Disposiciones en materia de arrendamiento

Artículo 47. Durante los años 1999 y 2000, el precio de los arrendamientos de los inmuebles urbanos ubicados en los municipios a los que se refieren los Decretos 195 y 223 de 1999 y a los cuales no se aplique el artículo 518 del Código de Comercio, no podrá exceder del uno por ciento del valor comercial, el cual a su turno no podrá ser superior a dos veces el avalúo catastral.

Los inmuebles destinados a vivienda urbana continuarán sujetos a la Ley 56 de 1985.

Artículo 48. Las personas naturales o jurídicas que el 25 de enero de 1999 tuvieran la calidad de arrendatarios de inmuebles ubicados en la jurisdicción de los municipios señalados en los Decretos 195 y 223 de 1999 que hayan sido afectados en su estructura por el terremoto impidiendo su ocupación, tendrán derecho a que una vez reconstruidos o reparados se les prefiera como arrendatarios en las mismas condiciones ofrecidas por cualquier otra persona. En el caso de establecimientos de comercio dicha preferencia se dará independientemente del tiempo de ocupación. En todo caso no podrá exigírseles el pago de primas o valores adicionales al canon de arrendamiento. Este derecho existirá durante los años 1999 y 2000, siempre y cuando el propietario o poseedor no lo requiera para su propia habitación o en el caso de locales comerciales, para un establecimiento suyo destinado a una empresa sustancialmente distinta a la que tuviere el arrendatario.

CAPITULO VIII

Disposiciones para promover el empleo y la reactivación

Artículo 49. Los alcaldes municipales, distritales y/o metropolitanos podrán otorgar permisos especiales y transitorios a los propietarios de vehículos clase taxi y escolares de servicio particular, que fueron afectados con el terremoto ocurrido el 25 de enero de 1999, para prestar el servicio en su jurisdicción hasta por el término de 6 meses.

Artículo 50. El permiso a que se refiere el artículo anterior sólo podrá ser concedido a los taxis que se encontraban vinculados a empresas o a las vehículos escolares hayan obtenido permiso por la autoridad competente de los municipios previstos en los Decretos 196 y 223 de 1999.

Artículo 51. Para la obtención del permiso especial y transitorio los propietarios de los vehículos taxi y de los vehículos particulares que venían prestando el servicio escolar deberán acreditar los siguientes requisitos:

Taxis:

a) Solicitud escrita dirigida a la autoridad de transporte y tránsito competente;

b) Anexar fotocopia autenticada de la tarjeta de operación, del seguro obligatorio y de la licencia de tránsito.

Escolares (Particulares):

a) Solicitud escrita dirigida a la autoridad de transporte y tránsito competente;

b) Anexar fotocopia autenticada del seguro obligatorio, de la licencia de tránsito y del permiso otorgado por la autoridad de transporte y tránsito vigente para 1997 o 1998 de los municipios afectados por el desastre;

c) Acreditar la celebración de un contrato individual directamente con el padre de familia o con un establecimiento educativo para la prestación del servicio.

Parágrafo. Sin perjuicio de lo previsto en los artículos anteriores el propietario del automotor deberá cumplir con los requisitos legales y reglamentarios que rigen en cada ciudad para la prestación del servicio.

Artículo 52. Los proyectos viales para la construcción, rehabilitación, mantenimiento y operación de los proyectos viales de Ibagué-Armenia, Calarcá-La Paila, Pereira-La Paila, serán considerados prioritarios dentro del plan de inversiones del Instituto Nacional de Vías.

Artículo 53. Para el desarrollo y ejecución de los proyectos a que se refiere el artículo anterior debidamente estructurados, el Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social de la Región del Eje Cafetero destinará cincuenta mil (50.000) millones de pesos durante la vigencia fiscal de 1999 y cien mil (100.000) millones de pesos durante la vigencia fiscal del año 2000.

Los recursos previstos en la presente disposición serán ejecutados a través de la celebración de un contrato entre el citado Fondo y el Instituto Nacional de Vías de acuerdo con lo establecido en el art. 6° del Decreto 197 de 1999.

CAPITULO IX

Disposiciones en materia de crédito público

Artículo 54. Para programas de reconstrucción, rehabilitación y desarrollo de los municipios señalados en los Decretos 195 y 223, ambos de 1999, el Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero podrá realizar operaciones de crédito público, asimiladas a crédito público, de manejo de deuda y conexas y de tesorería, las cuales se sujetarán al régimen previsto para este tipo de operaciones.

Artículo 55. Las garantías que se otorguen en desarrollo de lo dispuesto por los artículos 9° del Decreto 196 de 1999 y 29 del Decreto 258 de 1999 sólo podrán otorgarse para operaciones de crédito público que se contraten a partir de la vigencia del presente decreto y no para las que resulten de operaciones asimiladas o de manejo de deuda o de aquellas que inicialmente fueron contraídas sin su garantía.

En todo caso para el otorgamiento de la garantía de la Nación, las entidades deberán constituir contragarantías adecuadas, a juicio del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Para que la Nación otorgue su garantía de pago a operaciones de crédito público interno y externo en los términos del presente artículo, será necesario que el Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero imparta su aprobación a la obra o proyecto que se ejecutará con los recursos provenientes de la operación de crédito público que se garantice.

CAPITULO X

Disposiciones en materia de salud

Artículo 56. En razón a la afectación que sufrieron todos los municipios del departamento del Quindío y con el fin de recuperar a la mayor brevedad la operación eficiente del sistema de salud y la cobertura de la población que quedó desprotegida, el Gobernador de dicho departamento podrá aplicar en su integridad la Ley 100 de 1993, en lo que se refiere al régimen subsidiado del Sistema de Seguridad Social en Salud, sin que haya lugar a la aplicación de la transición prevista en dicha ley ni en la 344 de 1996.

El Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero, en las condiciones que convenga con el departamento, podrá apoyar financieramente dicho proceso, cofinanciando con los recursos de que disponga el departamento que se transformen de subsidio de oferta a subsidio a la demanda, la población subsidiada que no esté cubierta con los recursos que debe proveer el Fondo de Solidaridad y Garantía de acuerdo con las reglas aplicables en el resto del país. Como parte de dicho proceso, el Fondo podrá apoyar la reestructuración de los hospitales y centros de salud de la región afectada. Una vez reestructurados dichos hospitales y centros de salud, los mismos sólo se financiarán con la venta de sus servicios como lo establece la Ley 100 de 1993.

Para efectos de lo dispuesto en el inciso anterior, dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigencia del presente decreto y con el fin de determinar y adelantar la labor de reestructuración de los hospitales y centros de salud de la red pública, se deberá hacer un estudio de la oferta pública de servicios requerida en el departamento mencionado en materia de salud. Dicho estudio será adelantado por el Fondo de Reconstrucción y Desarrollo Social y evaluado conjuntamente con el Departamento del Quindio y el Ministerio de Salud.

Artículo 57. El Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero proporcionará los recursos necesarios para mantener afiliados al régimen contributivo del sistema de seguridad social en salud durante un término de seis meses a las personas que acrediten: a) haber estado afiliados al régimen de seguridad social el 25 de enero de 1999 y haber compensado efectivamente; b) ser residente en los municipios a los cuales se refieren los Decretos 195 y 223 de 1999 en la misma fecha, y c) haber perdido la posibilidad de desempeñar su trabajo habitual e el empleo que realizaba con contrato de trabajo. El beneficio se perderá en el momento en que la persona celebre un contrato de trabajo o tome posesión de un cargo público. El valor de la cotización para estas personas se calculará sobre el valor del salario mínimo.

Artículo 58. El Fondo de Solidaridad y Garantía en Salud, podrá girar directamente a las administradoras del régimen subsidiado que desarrollen su actividad en municipios a los que

se refieren los Decretos 195 y 223 de 1999 los recursos de la subcuenta de solidaridad, previo el cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley. Para estos efectos, las entidades territoriales efectuarán las operaciones presupuestales en los términos establecidos en el Estatuto orgánico del Presupuesto y efectuarán su ejecución sin situación de fondos. De igual manera se podrá proceder con los recursos de cofinanciación para salud.

Artículo 59. Con el fin de obtener recursos para atender las necesidades de salud en los departamentos afectados, autorízase la realización de un sorteo extraordinario de lotería durante cada uno de los años 1999 a 2003 inclusive. La empresa "Lotería del Quindío" administrará y realizará los sorteos respectivos, directamente o por contrato realizado con sujeción a la Ley 80 de 1993. El producto del sorteo se repartirá entre los departamentos afectados por el terremoto en proporción al número de afectados que haya en cada uno, según el censo del Departamento Nacional de Estadística. Estos sorteos estarán sujetos a la reglamentación que expida el Gobierno Nacional.

Artículo 60. El Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero podrá igualmente otorgar apoyos o subsidios a la tasa de interés de los créditos que se otorguen para financiar la construcción o reconstrucción de hospitales, centros de salud y escuelas en la zona a la que se refieren los Decretos 195 y 223 de 1999.

El Fondo de reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero deberá contemplar en sus planes y proyectos el manejo integral del saneamiento básico.

Artículo 61. Los contratos que se celebren para ejecutar los recursos que el Fondo de Solidaridad y Garantía- Subcuenta Eventos Catastróficos y Accidentes de Tránsito destine para atender los proyectos para hacer frente a la situación de emergencia en los municipios a los que se refieren los Decretos 195 y 223 de 1999 se celebrarán conforme al derecho privado, sin perjuicio de que en los mismos puedan incluirse cláusulas excepcionales, las cuales se regirán por lo dispuesto por la Ley 80 de 1993.

Artículo 62. El Fondo de reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero así como las entidades públicas que hayan recibido medicamentos y otros bienes perecederos con destino a la atención de la emergencia, podrán enajenarlos o destinarlos a otros fines cuando tales bienes no se requieran para la atención de la misma y estén a punto de llegar a su fecha de vencimiento.

CAPITULO XI

Disposiciones en materia de justicia y policía

Artículo 63. El Ministerio de Justicia y del Derecho, en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio del Interior, elaborará en un plazo no mayor de 90 días, un programa para contribuir a restablecer el eficaz funcionamiento del aparato estatal de justicia y para facilitar el acceso real a la administración de justicia en los municipios a los que se refieren los Decretos 195 y 223 de 1999.

Dicho programa contendrá, entres otros, los siguientes elementos:

1. Propuestas para el desarrollo de la jurisdicción de la paz.

2. Acciones para el establecimiento de casas de justicia y la implementación de mecanismos alternativos de solución de conflictos.

3. Medidas para la recuperación y modernización de la infraestructura carcelaria.

El Ministerio del Interior, en coordinación con el Ministerio de Justicia y del Derecho y el Departamento Nacional de Planeación, presentará dentro del mismo plazo previsto en el primer inciso de este artículo, un programa para el desarrollo de la actividad policiva que permita el restablecimiento de las condiciones de convivencia en la zona y que incluya:

1. Desarrollo de programas en coordinación con el Ministerio de defensa Nacional y las autoridades territoriales, para la organización de la policía comunitaria.

2. Recomendaciones para la actualización de los códigos locales de policía.

Artículo 64. El presente decreto rige a partir de la fecha de publicación, y deroga los artículos 16 y 17 del Decreto 258 de 1999.

PUBLIQUESE Y CUMPLASE

Dado en Santafé de Bogotá, D.C. a los 25 días de febrero de 1999.

(siguen firmas)".

III. INTERVENCIONES

Dentro del término legal de fijación en lista, intervinieron por escrito, las siguientes autoridades y ciudadanos :

3.1 Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El Ministro de Hacienda y Crédito Público, a través de apoderado especial, presentó escrito con el objeto de defender la constitucionalidad de las normas contenidas en el decreto materia de examen.

Manifiesta, que las normas en estudio constituyen un compromiso fiscal nacional significativo que responde adecuadamente a la magnitud de la catástrofe, por cuanto cubre todo el proceso productivo e incluye dentro de los mismos, los costos relativos al recurso humano. De la misma manera, incentiva el proceso de inversión por dos vías principales: la donación para apuntalar los diversos programas de reconstrucción y rehabilitación y el asentamiento y permanencia de recursos y esfuerzos en la zona afectada.

De otra parte, expresa que el decreto extiende los beneficios a los socios e inversionistas en esa zona del país, a quienes se concede un incentivo importante, por cuanto las utilidades que perciban en el ejercicio de su actividad tienen el tratamiento privilegiado que determinan los artículos 6o., 7o. y 8o. del Decreto 258 de 1999, con las precisiones incorporadas en el Decreto 350. Así también, permite el ingreso de insumos con franquicia arancelaria, siempre y cuando se trate de bienes de capital no producidos en el país y que se destinen a la actividad productora, así como la devolución del impuesto a las ventas por la importación de esa clase de bienes, con lo cual se propicia la generación de empleo en la región.

Considera igualmente, que las disposiciones en materia tributaria del decreto en estudio, responden a los principios de equidad, eficiencia y progresividad sobre los cuales se fundamenta el sistema tributario, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 363 de la Carta Política. En relación a la aplicación del principio de equidad tributaria, afirma que trae como consecuencia que el tratamiento tributario sea diferente según el sujeto pasivo de que se trate.

Ahora bien, la implementación de un régimen tributario diferencial para algunas zonas del país por causas de equidad y justicia como las que justifican las medidas adoptadas, se fundamenta en el preámbulo de la Carta Política en cuanto proclama que la protección de la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento y la paz, constituyen elementos estructurales del orden constitucional que tienen una misión propia de la función gubernamental en el estado social de derecho.

Por lo anterior, expresa el interviniente, que dada la condición económica y física en que se encuentran las personas naturales y jurídicas de la zona afectada, el Estado, en cumplimiento de lo señalado en el artículo 13 de la Constitución Política, adoptó medidas en favor de aquellos grupos en situación de disminución o debilidad manifiesta, buscando de esta manera atenuar o reparar los males que sufrieron en lo económico, familiar y social, lo cual resulta ser una clara aplicación del principio de solidaridad y del derecho a la igualdad.

De igual forma, indica que este decreto desarrolla el artículo 334 de la Carta Política, según el cual la dirección general de la economía estará a cargo del Estado, debiendo intervenir en ella para promover la productividad y la competitividad en una zona afectada gravemente por una catástrofe natural, pretendiendo lograr el restablecimiento de la calidad de vida de sus habitantes.

Manifiesta que dentro de este marco de legalidad, se crean los procedimientos y mecanismos encaminados a conjurar la crisis surgida como consecuencia del desastre, diseñando a su vez, los instrumentos de control para que los recursos destinados a superarla no sean desviados para otros fines diferentes a los allí establecidos. Para tal efecto, se procedió a delimitar la zona afectada por el desastre y a evaluar la magnitud del problema y los daños causados, tanto humanos como materiales, así como la posibilidad de ayudar económicamente a los damnificados, teniendo en cuenta que un porcentaje de ellos perdieron desde sus parientes más cercanos hasta sus casas y empleo, por cuanto las empresas donde laboraban quedaron materialmente destruidas.

Teniendo en cuenta lo anterior, considera el representante del Ministerio de Hacienda, que las nuevas exenciones y beneficios creados solamente son aplicables a los contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios que ayuden directamente a la recuperación o reactivación de la economía de la zona afectada por el desastre y a los damnificados del mismo. Como también la exención de impuestos, tasas y contribuciones de bienes importados solamente procederá sobre aquellos que estén destinados a conjurar la crisis y que sean efectivamente ubicados en la zona como activos fijos generadores de renta, lo cual permite que haya equilibrio entre el mencionado compromiso y la obligación hacia todo el territorio nacional y un conjunto normativo que consolide una situación empresarial en la zona.

En relación al criterio diferencial de los beneficios, sostiene el apoderado del citado Ministerio, que éste corresponde a los departamentos afectados por el sismo, especialmente Quindío,

por haber sido el epicentro del terremoto del 25 de enero del presente año. Lo anterior determinó que se crearan exenciones diferenciales del impuesto de renta y complementarios para las empresas que se ubiquen en esta zona; así, quienes se instalen en uno de los municipios de este departamento, estarán exentos del impuesto de renta y complementarios por los años gravables de 1999 y 2000 en el setenta por ciento (70%) de las utilidades obtenidas en cualquiera de las actividades destinadas al desarrollo de programas de recuperación de la actividad productiva, al fortalecimiento institucional y financiero, a la atención de las necesidades básicas y a la reconstrucción de los municipios afectados por la catástrofe. Si la instalación se realiza en cualquiera de los otros municipios afectados por la catástrofe, la exención será del treinta por ciento (30%), tal y como lo preceptúa el artículo 6o. del Decreto 258 de 1999, tratamiento necesario y esencial para cumplir con la progresividad del sistema tributario plasmada en el artículo 363 de la Carta Política.

Este mismo beneficio se confiere a las pequeñas y medianas empresas, como también a las personas jurídicas, pero teniendo en cuenta la diferenciación territorial planteada, en este caso, el beneficio será del ochenta por ciento (80%) si se instalan en el Departamento del Quindío y del cincuenta por ciento (50%) si se localizan en otros municipios afectados por el terremoto (art. 7o., Decreto Legislativo 258 de 1999).

En el caso de las empresas preexistentes, señala que se crea el beneficio de renta presuntiva, además de que no requieren un período ampliado de *prospectación* que sí se produce con la fundación de una empresa. Al resultar diferente esta situación, la constitucionalidad de la disposición no se encuentra afectada.

En cuanto a la importación de bienes, afirma que su propósito es apalancar aún más el proceso productivo y facilitar la creación de nuevas empresas o la reactivación de otras ubicadas en la zona de desastre. Por ello, estima que la situación de emergencia no es un capricho o una arbitrariedad cíclica de los diversos gobiernos, sino que obedece a la existencia de unos presupuestos objetivos que en todo caso son materia de revisión por parte de la Corte Constitucional.

Igualmente, señala el representante del Ministerio, que el artículo 334 de la Carta Política establece que la intervención del Estado en la economía está gobernada por propósitos como el mejoramiento de la calidad de vida y la distribución equitativa de las oportunidades, entre los tantos motivos que justifican su presencia interventora. Además, es plenamente consistente con un Estado Social de Derecho como el nuestro, según lo consagra el artículo 1o. de la Carta Política, en donde la problemática social tiene una gran importancia y está inscrito en una misión dirigida a promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva frente a quienes se encuentran en debilidad manifiesta (artículo 13), en el ámbito de la protección de la propiedad (artículo 58).

En cuanto al subsidio de los servicios públicos, señala que estas normas tienen su justificación en la igualdad promocional y protectora de la que hizo destinatario el constituyente al Estado. Por tal razón, el Gobierno Nacional investido de las facultades excepcionales, cuenta con la posibilidad de subsidiar el pago de servicios públicos domiciliarios, el cual será destinado a quien efectivamente lo requiera, siempre y cuando la persona haya perdido el empleo, situación que genera también la desprotección en salud.

De igual manera, manifiesta que en la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica, se consideró necesario establecer disposiciones de carácter crediticio. Al respecto, señala que el artículo 150 numeral 9) de la Carta Política, dispone que corresponde al Congreso de la República autorizar al Gobierno Nacional para celebrar y negociar empréstitos, de lo cual presentará los respectivos informes.

Señala a su vez, que la emergencia define una temporalidad diferente: no basta la celeridad, la eficiencia y la eficacia pregonadas en el procedimiento administrativo y en la Ley 489 de 1998, sino que es necesario entrar en la dinámica de la urgencia que acrecienta la responsabilidad, la diligencia y el cuidado del servidor estatal. Allí es donde reside la justificación de normas como las previstas en materia de salud, cuando autoriza el giro directo de recursos para la contratación directa. De otro lado, permite la continuación de los estudios sin la necesidad de presentar certificados, garantizando así el derecho a la educación que tiene una dimensión fundamental. De igual forma, establece una exención a la licencia ambiental transfiriendo tal atribución a las Corporaciones Autónomas Regionales.

El apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público resalta igualmente, que el Decreto 350 de 1999 introduce una modificación al artículo 22 del Decreto 258 del presente año, en el sentido que en la compensación que reconoce la Nación a los departamentos, se incluyan los ingresos provenientes de la explotación del monopolio de licores para aumentar el apoyo en un rubro que tiene una importancia trascendental dentro de los ingresos de esas entidades territoriales. En su sentir, su exclusión inhibiría de tenerlos en cuenta a pesar del dinamismo que le es inherente y la recurrencia de la cual son depositarios.

Finalmente, estima el interviniente que este decreto se encuentra encaminado a la conjugación de esfuerzos entre entidades estatales para desarrollar planes cuyos objetivos están delimitados por la propia declaratoria de emergencia, como así acontece con la educación, la justicia y la policía en desarrollo de lo previsto en el artículo 113 de la Carta Política, las normas estudiadas ponen en evidencia la especial protección que debe brindar el Estado, como lo es promocionar la generación de empleo e inversión y toda clase de actividades empresariales en la zona, como también, garantizar los servicios públicos en una readecuación del bienestar de las familias que resultaron afectadas.

3.2 **Red de Veeduría Ciudadana**

Los ciudadanos Myriam Bustos Sánchez y Pablo Bustos Sánchez, obrando en su calidad de Subdirectora y Director Ejecutivo de la RED VER, persona jurídica de derecho privado creada para la defensa de derechos e intereses colectivos, presentaron escrito con el objeto de impugnar la constitucionalidad de los artículos 21, 52 y 53 del Decreto 350 de 1999, por medio de los cuales se dispuso la reconstrucción y puesta en funcionamiento del aeropuerto El Edén, sin sujeción a las normas de la Ley 80 de 1993, esto es, conforme a los cánones del derecho privado; se incluyen proyectos viales de Ibagué-Armenia, incluido el Túnel de La Línea y otras vías como Calarcá-La Paila, Pereira-La Paila, considerados necesarios y prioritarios para la reconstrucción de la zona y se le asignan además de otros multimillonarios recursos de las vigencias fiscales de 1999 y 2000, $150.000 millones de pesos.

A su juicio, las medidas adoptadas en los artículos 52 y 53 del Decreto 350 no están destinadas exclusivamente a conjurar la crisis ni a impedir que se extiendan sus efectos, ni

guardan relación directa y específica con el estado de emergencia económica; su relación es claramente indirecta y no específica, razón por la cual en su concepto, existe una extralimitación en el uso de las facultades de emergencia, tras haberse violado principios insoslayables de finalidad y necesidad –artículos 9 a 11 de la Ley 137 de 1994–. En cuanto a su finalidad, señalan los intervinientes que el propio Decreto Legislativo 350 no explica el por qué de las medidas mencionadas en los citados preceptos, ni tampoco acerca de las que se adopten en desarrollo del artículo 21. En síntesis, consideran que los motivos que se invocan en el decreto en mención, se limitan a una serie de enunciados que en manera alguna permiten derivar la mencionada conclusión legislativa.

Estiman así mismo, que se vulnera el principio de proporcionalidad de que trata el artículo 13 de la Ley 137 de 1994, por cuanto la emergencia no fue vial; más aún, los puntos donde se planean las citadas obras de infraestructura terrestre cuentan con accesos carreteables en buen estado por los cuales se ha venido realizando el transporte hacia toda la región afectada.

Agregan los intervinientes, que las obras a las que se ha hecho referencia en las normas impugnadas, tienen como características comunes, entre otras, que se trata de obras de gran envergadura, por lo que se precisa de un proceso de evaluación, estudio y ejecución significativamente grande. Así, consideran que el pretender someter a la única regulación del derecho privado, obras que por su naturaleza y alcances no se habrán de realizar de un día para otro, ni amenacen la ruina inminente de la ciudad y región, como el aeropuerto y el mencionado túnel, hacen especialmente vulnerables las garantías que tienen protección constitucional y legal, puesto que el derecho ciudadano a la transparencia, a la libre oferta de propuestas, a una selección objetiva de proponentes, tiene asidero en el derecho a la igualdad, que para obras de tal magnitud se ve también vulnerado golpeando la libre empresa y la iniciativa privada.

3.3 **Asociación Nacional de Industriales**

A juicio del Presidente del Consejo Directivo del Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero, y Presidente de la ANDI, Luis Carlos Villegas Echeverri, las disposiciones contenidas en el Decreto 350 de 1999 son constitucionales, por cuanto guardan relación directa con las causas invocadas en el Decreto 195 del mismo año para decretar el estado de emergencia : pretenden el fortalecimiento y recuperación económica de la región afectada por el terremoto ocurrido el 25 de enero; es decir, buscan restablecer una situación que fue alterada dramáticamente por un hecho calamitoso de la naturaleza y presentan restricciones temporales y sustanciales para evitar que deriven en legislación permanente o que sean utilizadas por personas ajenas a la tragedia.

3.4 **Instituto Colombiano de Derecho Tributario**

Respecto a la constitucionalidad del Decreto 350 de 1999, los Miembros del Instituto señalan que su intervención se limita al examen de los preceptos que se ocupan de la cuestión tributaria, en este caso, los artículos 1o. a 10 y el 18. Tales disposiciones, señalan, se refieren a asuntos de los cuales previamente y en su integridad se ocupó el Decreto 258 de 1999 y en torno a los cuales el Instituto ya rindió concepto para la Corte Constitucional, en sentido y con alcance que sin restricción alguna, cobija la materia propia del Decreto 350. Por lo tanto, se remiten a tales argumentos.

3.5. **Impugnación**

El ciudadano Hernán Gallego Arbeláez, en escrito presentado ante el Tribunal Superior de Armenia y remitido a esta Corporación el 13 de abril de 1999, impugna la constitucionalidad de los artículos 21 y 61 del Decreto Legislativo 350 de 1999, por considerar que estas normas al remitir al sistema de contratación privada de manera indefinida, los contratos del Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero, eliminan la vigilancia constitucional sobre los fondos o bienes de la Nación, la cual debe ejercer la Contraloría General de la República. Transcurrido un tiempo de la ocurrencia del desastre, considera que las operaciones y contratos no serán tan apremiantes y si lo fueren pueden ser acometidas a través del procedimiento de urgencia manifiesta que prevé el artículo 42 de la Ley 80 de 1993.

3.2 En forma extemporánea, presentaron escritos, los representantes de los Ministerios del Interior, Desarrollo Económico y Salud, de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, el Gobernador del Tolima, la Secretaria General de la Corporación Autónoma Regional de Risaralda y el representante de la Fundación Espiral.

No obstante la extemporaneidad, hay que observar que todos estos intervinientes presentaron escritos para justificar la constitucionalidad del Decreto 350 de 1999, por encontrar que sus normas guardan relación de conexidad con las motivaciones que llevaron al Gobierno a declarar la emergencia. Sin embargo, hay que destacar que el representante de la Fundación Espiral manifiesta que el artículo 36 del Decreto 350 de 1999 riñe no sólo con los mandatos constitucionales en materia ambiental, sino con la Ley 99 de 1993 y uno de los principios del Fondo de Reconstrucción que subraya la necesidad de trabajar en dirección al desarrollo sostenible y a la producción limpia. A su juicio, ese precepto es inconstitucional pues coloca en peligro el derecho colectivo a disfrutar de un medio ambiente sano, al permitir que en la práctica se puedan realizar sin licencia ambiental todo tipo de obras, desde el túnel de la línea, asumido como una reposición de una obra de infraestructura del sector transporte, hasta cualquier otra obra de infraestructura, de servicios o vivienda, con un grave riesgo para el equilibrio ecológico de la región. Afirmó se manera contundente que la gestión ambiental que habrá de desarrollar el Fondo de Reconstrucción se realice por fuera de la aplicación de licencias ambientales.

En el mismo sentido se pronunció la Secretaria General de la Corporación Autónoma Regional de Risaralda, CARDER, quien solicita a la Corte declarar la inexequibilidad del artículo 38 del decreto materia de revisión, por cuanto dicha disposición que consagra el silencio administrativo positivo en materia de licencias ambientales, viola en su concpeto, los artículos 2o., 79 y 80 de la Constitución, así como el artículo 14 del Convenio sobre Diversidad Biológica, con base en las razones expuestas por la Corte Constitucional en la Sentencia C-328 de 1995.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

Mediante oficio fechado 13 de abril de 1998 (sic), el señor Procurador General de la Nación envió el concepto de rigor, solicitando a esta Corporación declarar constitucional el Decreto Legislativo No. 350 de 1999, con excepción de los artículos 36 y 38 que considera son inconstitucionales.

Se procede a continuación, a resumir los principales aspectos de la vista fiscal, la cual está divida por capítulos que agrupan las distintas materias reguladas por el aludido decreto.

Disposiciones Tributarias

Señala que las disposiciones que hacen parte de este primer acápite, artículos del 1 al 10, modifican y aclaran las normas consagradas por el Legislador de Excepción en el Decreto 258 de 1999, el cual regula un tratamiento tributario más favorable para quienes colaboren con la reactivación de la economía de la zona del Eje Cafetero, afectada en forma considerable por el terremoto del pasado 25 de enero.

Estas disposiciones, agrega, se enmarcan dentro de las finalidades perseguidas por el Gobierno cuando declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en los municipios contemplados en los Decretos 195 y 223 de 1999, en tanto que ellas están encaminadas a lograr la recuperación y fortalecimiento de la actividad productiva de la zona del Eje Cafetero y, en consecuencia, puede afirmarse que ellas guardan el vínculo de conexidad exigido por la Constitución Política, en la medida que están destinadas exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Así mismo, observa que el Gobierno al dictar estas medidas tributarias, hizo uso de las competencias impositivas a él atribuidas en los estados de excepción, en particular en el estado de emergencia económica establecido en el artículo 215 de la Carta, norma que lo habilita para crear en forma transitoria nuevos tributos o para modificar los existentes.

En relación con los artículos analizados en este acápite, indica que el Legislador de Excepción respetó los límites señalados en la Constitución Política en esta materia, puesto que las medidas adoptadas son de carácter excepcional y restrictivo, desde el punto de vista del término de su vigencia, de la delimitación de la zona que resulta favorecida con los beneficios y de los requisitos exigidos para su procedencia. En efecto, todos los beneficios apuntan a favorecer a la zona afectada por el terremoto y dejarán de regir al finalizar la siguiente vigencia fiscal, a menos que el Congreso de la República dentro del año siguiente les otorgue carácter permanente.

En consecuencia, afirma que como no encuentra reparo alguno de índole constitucional en las disposiciones que se examinan, solicita a la Corte que las declare ajustadas a la Carta Política.

Disposiciones para promover la construcción y reconstrucción

Según el Jefe del Ministerio Público, mediante las disposiciones del Capítulo II del presente Decreto, el Legislador de Excepción adiciona los instrumentos creados en los Decretos Legislativos números 196 y 197 de 1999, adoptados al amparo de la emergencia económica, declarada mediante el Decreto 195 de ese mismo año, con el fin de lograr una pronta y eficaz recuperación de la zona afectada con el desastre natural.

Los principales objetivos que se buscan alcanzar con las medidas adoptadas, son los consagrados dentro de los considerandos del Decreto objeto de revisión, los cuales están orientados a la consolidación del proceso de construcción, reconstrucción y reparación de los bienes inmuebles de la zona afectada, a través del otorgamiento de subsidios a la demanda de

inmuebles por medio de mecanismos fiduciarios, de créditos para reconstrucción y reparación de viviendas, el establecimiento de líneas de redescuento en favor de los constructores de vivienda de interés social y de la creación de instrumentos para apoyar los fondos de garantías.

En términos generales, afirma que dado que todas las disposiciones están encaminadas a la reconstrucción de la zona, ellas cumplen con el requisito contemplado en el artículo 215 de la Constitución Política, sobre la existencia de una relación de conexidad entre las medidas adoptadas y el fin último que se pretende conseguir en el estado de emergencia económica, cual es el de conjurar la crisis del Eje Cafetero e impedir la extensión de sus efectos.

En relación con la validez del otorgamiento, dentro de un estado excepcional como lo es la emergencia económica, de subsidios y beneficios directos a las personas afectadas por la calamidad pública acaecida en el Eje Cafetero, expresa que tales beneficios no pueden ser analizados desde la perspectiva de la norma constitucional que prohibe los auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado (C.P. art. 355), sino que por el contrario, que debe verse desde la perspectiva de la situación que enfrentan las autoridades públicas para atender los efectos devastadores del terremoto a nivel de vidas humanas, de su salud y de sus bienes, están en el deber de darle aplicación a los principios del Estado Social de Derecho definidos en nuestra Carta Política, uno de los cuales, es la protección estatal de aquellas personas que se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta.

Ahora bien, observa el Procurador que las medidas consagradas en los artículos 11 y 14, a diferencia de las contenidas en el Decreto Legislativo 196 de 1999, no establecieron criterios de adjudicación de los beneficios en ella provistos, lo cual puede dar lugar a una desordenada y arbitraria canalización de los recursos, en detrimento de los derechos de amplios sectores de la población afectada por la catástrofe. Por ello, estima que es necesario que los Consejos de Administración del Fondo Fiduciario y del Patrimonio Autónomo, regulados en estas disposiciones, al reglamentar el otorgamiento de los beneficios, señalen criterios claros, prioridades y límites a la adjudicación, a fin de garantizar un tratamiento igual para todos los destinatarios de los beneficios y una acción coordinada entre todas las entidades comprometidas en el proceso de reconstrucción de la zona del Eje Cafetero. De tal manera que coexistiendo esta serie de entidades, las cuales ostentan competencias análogas, se impone una coordinación entre todas ellas a fin de superar la crisis de una manera efectiva.

De otra parte, en relación con el artículo 21, considera que su contenido se aviene a los mandatos superiores, por cuanto es una obra necesaria para reactivar la economía de la zona afectada, desde el punto de vista de la mano de obra requerida para su reconstrucción y de los beneficios que ella reporta a nivel de la circulación de pasajeros y de mercancías, lo que redunda indudablemente en el sector productivo de esta región.

Señala que no puede perderse de vista que, a pesar de ser el régimen privado el aplicado para las relaciones entre particulares, no por esta circunstancia se sustrae de la aplicación de los principios que informan la contratación estatal y en consecuencia resulta de ineludible observancia aún en la contratación directa, el principio de selección objetiva. Así, el legislador ordinario previó dentro de la Ley 80 de 1993 el mecanismo de la contratación directa en caso de urgencia manifiesta, precisamente para brindar la posibilidad de una respuesta institucional eficaz e inmediata frente a situaciones de excepcional ocurrencia, como lo es el caso de una calamidad pública.

Disposiciones en materia de servicios públicos

Según el Jefe del Ministerio Público, las disposiciones relativas a la concesión de beneficios en servicios públicos domiciliarios, son un desarrollo de los principios del Estado Social de Derecho, el cual de conformidad con el artículo 1o. de la Carta Política está organizado en forma de una República fundada en la solidaridad de las personas. Este principio además fue consagrado en forma expresa dentro de la Carta Política, en el capítulo correspondiente a la regulación de los servicios públicos domiciliarios, junto con el de redistribución de ingresos (art. 365 CP.), los cuales, si bien tienen aplicación en tiempo de normalidad, con mayor razón cuando se presenta una situación de calamidad pública, en la que resulte imposible cumplir con las obligaciones derivadas de la prestación de los servicios públicos domiciliarios.

En consecuencia, considera que mediante las normas que se examinan, se da cabal aplicación al principio de igualdad material previsto en la Constitución Política (art. 13, CP.), toda vez que al darle un tratamiento preferencial a los usuarios de los estratos 1 a 4, se cumple con el deber estatal de brindarle una protección especial a un grupo de la sociedad, que por sus condiciones económicas, se encuentra en circunstancias de debilidad manifiesta.

Disposiciones sobre subsidio de vivienda

Según el señor Procurador, las Cajas de Compensación Familiar, de conformidad con la Ley 3a. de 1991, hacen parte del Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social y están llamadas a cumplir una labor de trascendental importancia en la reconstrucción de los inmuebles afectados con el terremoto y en esa medida, las disposiciones adoptadas dentro del Capítulo III del Decreto son congruentes con las razones invocadas por el Gobierno para su declaratoria.

Estas normas, a su juicio, además de cumplir con el requisito de conexidad, prevén una serie de mecanismos para garantizar la coordinación entre las diferentes entidades que cumplen funciones similares a las que les corresponde ejercer a las Cajas de Compensación Familiar. Esa coordinación se logra especialmente a partir de lo dispuesto en la norma que las obliga a observar las políticas trazadas por el Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero, en relación con los proyectos que presenten con fundamento en las normas del Decreto que se examina.

Disposiciones en materia educativa

Según expresa el concepto fiscal, en las consideraciones efectuadas en el Decreto mediante el cual se declaró la emergencia económica, el Gobierno puso de presente la afectación de todos los servicios públicos y la interrupción de la actividad pública y privada como consecuencia del terremoto.

En relación con el servicio público de la educación, señala que el Gobierno, mediante el Decreto que se revisa, reiteró las principales medidas que deben adoptarse con el fin de restablecer ese servicio en la zona afectada por el sismo, teniendo en cuenta los principales problemas que han tenido que afrontar los miembros de la comunidad educativa, tales como la destrucción o grave deterioro de las instalaciones de los establecimientos educativos y de las viviendas de los profesores y alumnos, la afectación de su salud, la pérdida de los bienes necesarios para llevar una vida digna y el traslado de muchas familias a otras regiones del país, entre otros.

Las medidas contenidas en este capítulo son, a juicio del Procurador, necesarias y razonables, puesto que buscan resolver los problemas suscitados con la calamidad pública, evitando de esta manera, la deserción estudiantil y la paralización de la actividad escolar durante el presente año lectivo. Señala que es importante resaltar que los anteriores objetivos pueden llevarse a cabo sin afectar la calidad de la educación impartida por las instituciones encargadas de la prestación de este servicio público.

Disposiciones en materia ambiental

Afirma el Jefe del Ministerio Público que en la primera consideración hecha por el Presidente de la República en el Decreto 195 de 1999, se indica como consecuencia del movimiento sísmico causante de la calamidad pública que dio lugar a la declaratoria de la Emergencia Económica, Social y Ecológica, la grave afectación de la zona que comprende los municipios en la cual tuvo lugar el siniestro. Esto significa que el primer elemento de juicio tenido en cuenta por el Gobierno Nacional para la adopción del estado de excepción, fue la notable alteración del entorno físico de las poblaciones localizadas en el Eje Cafetero.

Siendo parte integral de ese entorno los recursos naturales renovables, considera que es apenas obvio que la grave afectación invocada como motivo de la declaratoria los implique, de tal manera que las medidas destinadas a conjurar la crisis suscitado, deben contemplar soluciones destinadas a superar la crisis ambiental producida y a prevenir la ocurrencia de nuevos factores de deterioro.

Es por ello que en las consideraciones ambientales contenidas en el decreto bajo examen, como marco justificatorio de las medidas adoptadas en ese campo, se plantea la necesidad de articular esfuerzos para mitigar los efectos ambientales adversos generados por la catástrofe y evitar su extensión e intensificación.

De allí que, en términos generales, las medidas adoptadas en el Capítulo VI del Decreto 350 de 1999, guardan, en nuestro entender, una relación de conexidad directa y específica con las causas invocadas para la declaratoria de la actual Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Sin embargo, dentro de ese conjunto normativo se encuentran dos artículos que a juicio del Ministerio Público no guardan esa relación de conexidad exigida por la Carta Política, en tanto que, a la postre, las medidas en ellos contenidas no sólo no resultarían idóneas para conjurar la crisis ecológica originada por el mismo, sino que por el contrario la agravarían.

Se trata del artículo 36 en el cual se establece la exención del requisito de la licencia ambiental respecto de los proyectos obras y actividades allí mencionados y del artículo 38 en el que se dispone que se entenderá ocurrido el silencio administrativo positivo, cuando las Corporaciones Autónomas Regionales, en los casos que sean competentes para tramitar ese requisito, no lo hagan en el término de tres meses.

La incongruencia entre las medidas contenidas en los artículos mencionados y las razones que se tuvieron en cuenta para la declaratoria de la emergencia, puede determinarse a partir del señalamiento del carácter imprescindible de la exigencia, por parte de las autoridades ambientales de ese requisito, respecto de todas aquellas obras que produzcan un impacto sobre el medio ambiente, a fin de mitigar los efectos contaminantes de las obras públicas allí indicadas y evitar así la relación del deterioro ecológico ya existente.

La importancia trascendental que tiene el cumplimiento de los requerimientos propios de una licencia ambiental, para efectos de la conservación del ambiente, conduce a la conclusión de la imperiosa necesidad de defensa de la calidad de vida y de la salud humana en situaciones de normalidad ecológica y con mayor razón, en situaciones de crisis ecológica, como la que se pretende conjurar con las medidas de excepción que aquí se analizan. Eximir del requisito de la licencia ambiental a los proyectos, obras y actividades de rehabilitación, reconstrucción y reposición en los sectores indicados en el artículo 38 del Decreto 350 de 1999, afirma el señor Procurador, significa entonces permitir su realización sin que exista la autorización estatal correspondiente.

Así, señala que las medidas destinadas a exonerar de la licencia ambiental a los responsables de proyectos de impacto considerable en la ecología como lo son, sin lugar a dudas, los que se relacionan con obras o actividades vinculadas al transporte, a la infraestructura aeronáutica y al sector eléctrico, antes que mitigar los efectos ambientales adversos y evitar su extensión e intensificación podrían convertirse en fuente de nuevas catástrofes.

A propósito del articulo 37 del Decreto en estudio, en el cual se prescribe, como sustituto de la licencia ambiental de la cual quedan exoneradas las obras y actividades contempladas en el artículo 36 del mismo decreto, la obligación de incorporar en éstas la variable ambiental conforme a los lineamientos y parámetros establecidos en las Guías de Manejo Ambiental allí previstas, advierte el Ministerio Público que este requisito no es suficiente para suplir el insoslayable deber estatal de planificar y controlar las obras que produzcan impacto ambiental sobre los diferentes ecosistemas de todo el país. El rigor técnico que demanda un estudio de impacto ambiental, así como los estrictos lineamientos a que debe someterse la autoridad ambiental para expedir la licencia correspondiente no puede ser suplido por simples orientaciones, las cuales constituyen el contenido normal de una guía. Sobre todo, cuando con la implantación de esa guía se evita el requisito de la autorización previa, el cual es un mecanismo institucional que permite controlar después de aprobados los proyectos, los efectos negativos que las obras públicas en contra de un ambiente sano, hasta el punto de ser la licencia un acto revocable, en la medida en que tales efectos sean irreparables.

La ausencia de conexidad entre las normas aquí cuestionadas y las razones invocadas para la declaratoria de la Emergencia Económica, Social y Ecológica, conduce a este Despacho a solicitar a esa Corporación, la declaratoria de su inexequibilidad.

Disposiciones en materia de arrendamiento

Considera el señor Procurador que como quiera que las medidas contenidas en este capítulo tienen una relación directa y específica con los motivos que dieron origen a la emergencia económica, son razonables, necesarias, proporcionales y no vulneran el ordenamiento jurídico superior.

Disposiciones para promover el empleo y la reactivación

A juicio del Jefe del Ministerio Público, las disposiciones reguladas en el Capítulo VIII del decreto se encuentran ajustadas a la Constitución Política, por cuanto ellas, además de tener conexidad con una de las finalidades previstas en el Decreto mediante el cual se declaró la emergencia económica, consistente en lograr la rehabilitación de la zona del Eje Cafetero a

partir de la generación de empleo, son necesarias, proporcionales y materialmente acordes con los mandatos de ese Estatuto Superior.

En relación con las razones esgrimidas los ciudadanos Myriam Bustos Sánchez y Pablo Bustos Sánchez, para impugnar la constitucionalidad de los artículos 52 y 53 de Decreto, en cuanto consideran que respecto de ellos no se presenta dicha relación de conexidad directa y específica con las razones de la declaración de emergencia, señala el Procurador que en forma ex presa el Gobierno puso de presente en el Decreto 195, la grave afectación de las vías de comunicación y de la actividad económica y social en la zona. Por lo tanto la conexidad en este caso, debe estudiarse desde dos perspectivas: desde el punto de vista de la reconstrucción vial y la segunda, desde el punto de vista de la reactivación de la economía, a través de generación de empleo. Basta darle una lectura al título del Capítulo VIII para establecer que efectivamente las obras proyectadas dentro del mismo están destinadas a promover el empleo y la reactivación, finalidades que fueron tenidas en cuenta igualmente dentro de los considerandos del Decreto que se revisa.

En efecto, estima el Jefe del Ministerio Público, que además de reactivar la economía, la generación de empleo garantiza la satisfacción de las necesidades básicas de las familias que lo perdieron todo en la tragedia del Eje Cafetero, incluso la fuente de ingresos que tenían antes de que ésta sucediera y en consecuencia, el Estado puede brindar al gran número de personas afectadas, una posibilidad real y efectiva de reconstruir sus vida en el aspecto económico, simultáneamente con la de los lugares que habitan.

Disposiciones en materia de crédito público

Según el Procurador, los artículos 54 y 55 consagran mecanismos de endeudamiento para facilitarle recursos al Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero, destinados a brindarle la posibilidad de ejecutar los programas atribuidos a esta entidad de reconstrucción, rehabilitación y desarrollo de los municipios afectados por la calamidad pública.

Por lo tanto, siendo necesarios los recursos para enfrentar la crisis y teniendo en cuenta que el Fondo es una entidad dotada de capacidad jurídica y de autonomía presupuestal para el cumplimiento de la misión que le fue asignada, esta medida permite cumplir las finalidades propuestas dentro del Decreto declaratorio de la emergencia.

Disposiciones en materia de salud

De otro lado, señala el Procurador que las normas que se revisan contemplan una serie de aspectos destinados a garantizar la prestación del servicio de salud a todas las personas afectadas con la calamidad pública, al reconocer y dar solución a los problemas de infraestructura de los hospitales y Centros de Salud y a la cobertura en la prestación de este servicio, independientemente del régimen en que se encuentren ubicados sus usuarios.

Como se desprende de las consideraciones efectuadas por el Gobierno para declarar la emergencia, el terremoto originó, de una parte, la grave afectación de la infraestructura hospitalaria y de otra, un aumento súbito de la demanda de servicios hospitalarios y de medicamentos, lo cual desbordó la capacidad de respuesta de las instituciones de salud.

Por lo tanto, es razonable que el Estado apoye financieramente la reconstrucción del sistema hospitalario de la zona afectada, el restablecimiento del servicio de salud y la atención de todas las personas afectadas, aunque muchas de ellas no estuvieran dentro de la cobertura del Fondo de Solidaridad y Garantía o, a pesar de pertenecer al régimen contributivo, no cuenten con los recursos para pagar las cuotas de afiliación por pérdida del empleo.

En cuanto al régimen de derecho privado previsto para los contratos que se celebren a fin de ejecutar los recursos del Fondo de Solidaridad y Garantía, ese Despacho también lo encuentra acorde con la Carta Política, puesto que mediante su aplicación se genera una dinámica en la gestión de los recursos de este Fondo, lo cual hace posible el cumplimiento en forma ágil de los objetivos definidos dentro del Decreto que se revisa.

En este mismo sentido, afirma el concepto fiscal que resulta necesario y conexo con las finalidades descritas para restablecer el servicio público de la salud de la zona afectada, el establecimiento de otras fuentes de recursos para su financiación, como lo es la prevista en el artículo 59 que permite la realización, con ese fin, de sorteos extraordinarios.

Igual consideración a la realizada para las anteriores disposiciones merece el articulo 63 del Decreto, respecto a la conexidad, necesidad y proporcionalidad de las medidas en él adoptadas, toda vez que su contenido es una respuesta adecuada a las causas que originaron el estado de emergencia en la zona del eje cafetero, como lo es el restablecimiento del servicio público de la administración de Justicia y la recuperación de la convivencia social.

Sin embargo, en cuanto se refiere a la competencia para la expedición de normas en materia de Administración de Justicia, el Procurador aclara que por ser del resorte del Congreso de la República, la regulación de esta materia puede realizarla el Legislador de excepción sólo de conformidad con la habilitación consagrada en su favor por el articulo 215 de la Carta, lo que supone que las medidas que dicte deben ser conexas con el estado de emergencia declarado.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

5.1 Competencia

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 241 numeral 7o. y 215 de la Constitución Política, esta Corte es competente para pronunciarse definitivamente, sobre la constitucionalidad del Decreto Legislativo 350 del 25 de febrero de 1999.

5.2 Revisión Formal del Decreto Legislativo 350 de 1999

En primer lugar, el Decreto Legislativo 350 de 1999 fue expedido por el Presidente de la República, con la firma de todos sus Ministros (o en algunos casos, de los Viceministros con funciones encargadas del despacho del Ministro), en desarrollo del Decreto 195 del 29 de enero de 1999, mediante el cual el Gobierno declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el sector de la zona cafetera afectada por el terremoto, desde su vigencia hasta las veinticuatro horas del día 27 de febrero de 1999.

Igualmente, dicho decreto fue expedido dentro del límite temporal establecido en el Decreto 195 del 29 de enero de 1999, por cuanto fue dictado por el Presidente de la República el día 25 de febrero del mismo año y remitido a la Corte Constitucional para su revisión oficiosa dentro del término señalado en el artículo 214 numeral 6) de la Carta Política.

En razón de lo anterior, encuentra la Corporación que el decreto objeto de revisión cumple con todos los requisitos formales exigidos por la Constitución Política, motivo por el cual se procede en seguida a efectuar el examen material del mismo.

Cabe anotar que en el artículo 64 del decreto materia de revisión, se derogan los artículos 16 y 17del Decreto Legislativo 258 de 1999 (beneficios para la importación de maquinaria y equipo y de reducción de los aportes al Sena), expedido igualmente en desarrollo del Decreto 195 declaratorio del estado de emergencia económico, ecológico y social, lo cual le es permitido al Presidente de la República, en virtud de lo dispuesto en el ordenamiento constitucional (art. 215 CP.), en la medida que está habilitado como legislador extraordinario para tomar las medidas que considere conducentes a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

5.3 Examen material del Decreto Legislativo 350 de 1999

5.3.1 De la conexidad

En cuanto hace a la conexidad como elemento fundamental para justificar la constitucionalidad de los decretos que se expiden al amparo del estado de emergencia económica, ecológica y social, debe señalar la Corte que en su conjunto se aprecia *prima facie* que la serie de medidas que se adoptan por el Gobierno por medio del Decreto Legislativo 350 de 1999, tiene una relación directa con la atención de la emergencia económica, social y ecológica causada por el terremoto ocurrido el 25 de enero de 1999 y la situación de grave calamidad pública declarada mediante el Decreto 195 de 1999, como puede leerse en la extensa motivación expuesta por el Gobierno, la cual a su vez se funda en las causas invocadas para la declaratoria del estado de excepción.

Conexidad que se configura efectivamente en este caso, por cuanto el conjunto de instrumentos contenidos en el presente decreto, tanto de carácter tributario, para estimular la recuperación económica de la zona mediante beneficios tributarios y arancelarios, como para adoptar mecanismos que faciliten la reconstrucción de la infraestructura hospitalaria, educativa y aeronáutica en la región, al igual que el otorgamiento de subsidios para el pago de servicios públicos domiciliarios y para la construcción, reconstrucción y rehabilitación de la vivienda de interés social, así como las medidas educativas, productivas, ambientales, etc., están destinadas de manera directa a conjurar la situación de emergencia económica, ecológica y social generada con ocasión del sismo que produjo la destrucción de una gran parte de los municipios del Eje Cafetero y la muerte de un gran número de personas.

En general, para la Corporación, las medidas adoptadas por el decreto legislativo que se examina, se orientan esencialmente a atender de manera rápida y eficiente la situación de crisis producida por el terremoto que afectó la integridad física y material de los habitantes del denominado Eje Cafetero, que es precisamente el motivo por el cual el Presidente de la República con la firma de sus ministros, hizo uso del estado excepcional de la emergencia económica, ecológica y social en determinados municipios de los departamentos de Caldas, Quindío, Risaralda, Tolima y Valle del Cauca.

Ahora bien, el análisis material que procederá a efectuar esta Corporación, de conformidad con la reiterada jurisprudencia constitucional y al tenor del mandato constitucional contenido en el artículo 215 superior, se sujetará a determinar si ya de manera específica, los distintos

preceptos que integran el Decreto Legislativos 350 de 1999, están destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos y por lo mismo, se ajustan al ordenamiento constitucional.

5.3.2 El contenido material de las normas sujetas a revisión constitucional

Para un mejor orden y claridad en el análisis de las materias reguladas por el Decreto en revisión, la Sala ha dividido dicho estudio por capítulos, dada la identidad de los temas regulados en éstos, así como su especificidad.

a) **Disposiciones en materia tributaria y de ingresos de las entidades territoriales**

En primer lugar, hay que precisar que las normas que hacen parte del Capítulo I del Decreto 350 de 1999, artículos 1o. al 10, se ocupan del tema tributario, en particular, de la concesión de un tratamiento impositivo más favorable para quienes desarrollen actividades y colaboren con la reactivación de la economía de la región de la zona cafetera, afectada por el terremoto. En esta medida, algunas de ellas modifican y otras aclaran las disposiciones que sobre la misma materia había expedido el legislador de excepción en el Decreto 258 de 1999.

Debe destacar la Corte que si la razón fundamental para declarar el Estado de Emergencia Económica, Ecológica y Social por razón de grave calamidad pública, fue la catástrofe natural ocurrida en la zona del Eje Cafetero el día 25 de enero de 1999, que causó un gran número de muertos y heridos, y que produjo igualmente una considerable destrucción de inmuebles, viviendas, locales comerciales y edificios públicos, así como afectó el suministro de agua potable y los alimentos de la zona (cuya motivación fue considerada y declarada conforme al ordenamiento superior por la Corte Constitucional mediante sentencia C-216 de abril 14 de 1999, MP. Dr. Antonio Barrera Carbonell)-, es indudable e indiscutible que se hacía necesario e imprescindible adoptar medidas urgentes e inmediatas con el propósito de estimular la recuperación económica de la zona, por lo que la adopción de medidas tributarias para ampliar el alcance de las exenciones otorgadas a las personas que se establezcan en la zona afectada y para quienes reactiven a la mayor brevedad su actividad económica, así como incorporar a las personas naturales como destinatarias de los beneficios consagrados en el impuesto de renta, y establecer beneficios tributarios y arancelarios para quienes adquieran nuevos bienes de capital, maquinaria y equipo para desarrollar actividades productoras de renta en la zona, razones por las cuales, las disposiciones de este Capítulo no sólo guardan estrecha relación de conexidad con las motivaciones que llevaron al Gobierno Nacional a declarar la emergencia por calamidad pública, sino que además, constituyen un medio idóneo que puede válidamente adoptar el Ejecutivo en desarrollo de las atribuciones constitucionales de carácter excepcional.

En consecuencia, estima la Corporación que la adopción de disposiciones tributarias, como las contenidas en el Capítulo I del Decreto 350 de 1999, tienen y guardan una relación directa y específica con la motivación del Decreto 195 del 29 de enero de 1999, en la medida en que se constituyen en mecanismos idóneos para enfrentar la calamidad pública y el impacto económico ocasionados por el sismo del 25 de enero del mismo año.

Ahora bien, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 215 de la Carta Política, durante el Estado de Emergencia Económica, Ecológica y Social, el Gobierno está facultado de manera expresa para dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y

a impedir la extensión de sus efectos, mediante los cuales puede en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes. Razón por la cual, el Ejecutivo al dictar las medidas contenidas en los preceptos que se examinan, hizo uso de las competencias impositivas a él atribuidas como legislador extraordinario durante el estado de excepción aludido. En concordancia con este precepto, el artículo 345 del estatuto superior preceptúa que en "tiempo de paz" no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, lo que quiere decir que en épocas de anormalidad, de alteración grave del orden público social, económico y ecológico, dicha prohibición no se aplica, como así lo ha reconocido en diversas ocasiones esta Corporación. A continuación, se cita una aparte del último fallo sobre el tema :

"Debe reiterarse que, a diferencia de lo que ocurría durante la vigencia del artículo 122 de la Constitución de 1886, modificada por el Acto Legislativo número 1 de 1968 -que dio lugar a posiciones encontradas en los fallos proferidos por la Corte Suprema de Justicia en 1974 y en 1983 acerca de las atribuciones presidenciales en el Estado de Emergencia Económica para establecer o reformar impuestos-, en la Constitución de 1991 tal competencia extraordinaria del Jefe del Estado ha sido cabalmente otorgada y definida, como temporal y estrictamente ligada a las causas de la perturbación, pero sin que el texto vigente arroje dudas en el sentido de reconocer que existe esa posibilidad cuando en efecto la captación, también extraordinaria y urgente, de recursos se revele como indispensable con miras al cometido básico de sofocar o atemperar la crisis o impedir que sus negativas consecuencias se extiendan. En el estado de excepción del que hablamos es posible al Presidente de la República establecer o modificar contribuciones y reformar, con miras al efectivo control de la situación de la emergencia, y únicamente en la medida de su necesidad y apremio, las partidas del presupuesto, y también imponer tributos enderezados específica y directamente a atacar las causas de perturbación y a impedir que sus consecuencias proliferen"[1]. (negrillas no son del texto original)

Así mismo, los beneficios, exenciones y privilegios tributarios consagrados en las normas del Capítulo I no lesionan los principios constitucionales aplicables, como quiera que no desconocen los principios de equidad, la progresividad y la irretroactividad que la Constitución exige del sistema tribuario (artículo 363 CP.), además de que responden a un criterio de justicia material que obedece a las situaciones originadas por la tragedia y que colocan a un determinado grupo de población en circunstancias de debilidad manifiesta, que requiere del Estado la adopción de medidas especiales que los equilibre frente al resto de la población.

E igualmente, cabe agregar que las medidas que se examinan, contenidas en el Capítulo Primero del decreto en revisión, son de carácter excepcional y restrictivo, por cuanto su vigencia está limitada en los términos del artículo 215 constitucional a la zona que resultó afectada por el sismo, la cual resulta favorecida con los beneficios concedidos por estos preceptos.

Observaciones preliminares en relación con los artículos 1o., 2o. y 3o. del Decreto 350 de 1999

Antes de proceder al examen de los artículos 1o., 2o., y 3o. del decreto objeto de revisión, debe señalar la Corporación que teniendo en cuenta que estos preceptos se refieren a una exención parcial que en materia tributaria –impuesto de renta y complementarios– reconoce el

[1] Sentencia de la Corte Constitucional No. C-136/99, Magistrado Ponente Dr. José Gregorio Hernández Galindo.

Estado a ciertas personas naturales y jurídicas, no estima la Corte que en principio vulneren el ordenamiento superior, por cuanto como lo ha señalado la jurisprudencia de la Corporación, las exenciones deben responder a criterios objetivos de equidad y justicia, por lo que la decisión del legislador ordinario o extraordinario de establecerlas debe estar motivada en la idea de equilibrar las cargas tributarias entre los distintos sujetos pasivos, permitiendo que los principios de equidad y justicia tributaria se conjuguen de manera eficaz. Esa motivación la expuso el legislador de excepción tanto en el Decreto 195/99 declaratorio de la emergencia, como en el 258/99 por el cual se crearon tales exenciones, teniendo como fundamento para ello la situación de debilidad manifiesta en que fueron colocadas las personas naturales y jurídicas afectadas por el terremoto que justifica de manera suficiente tales exenciones.

Adicionalmente, cabe agregar que el legislador de excepción estimó que una de las maneras de enfrentar los problemas económicos y sociales generados como consecuencia del desastre natural ocurrido en la zona de la región cafetera, la constituía el establecimiento de exenciones que promovieran la inversión en los municipios afectados, con la finalidad de restablecer la normalidad que existía antes de presentarse el sismo. En consecuencia, los distintos beneficios tributarios consagrados en estas disposiciones, responden a causas objetivas que sustentan su existencia y aplicación, por lo que encuadran debidamente dentro del ordenamiento superior.

Análisis del Artículo 1o. Extensión exención para las PYMES

El artículo 1° del Decreto 350 de 1999 modifica el parágrafo 1o. del artículo 7o. del Decreto 258 de 1999, el cual establecía que :

(...)

"**Parágrafo 1o.** En el caso de las actividades comerciales, estarán exentas, siempre y cuando se refieran a bienes corporales muebles producidos en los municipios contemplados en los Decretos 195 y 223 de 1999, que se expendan al detal y su entrega física se produzca en la jurisdicción de esos municipios". (se resalta el término modificado)

Encuentra la Corte que la disposición que se examina fue eliminado de la disposición transcrita el término "producidos", de manera que a partir de la expedición del Decreto 350 de 1999, estarán exentas del impuesto a la renta, las personas jurídicas que se califiquen como pequeñas y medianas empresas, PYMES, que a partir de la vigencia del Decreto 258 de 1999 y a más tardar el 30 de junio del año 2000 se constituyan en la jurisdicción de los municipios señalados en los Decretos 195 y 223 de 1999, cuyo objeto social sea desarrollar actividades comerciales, siempre y cuando se refieran a bienes corporales muebles que se expendan al detal y su entrega física se produzca en dichos entes territoriales.

Esta modificación a juicio de la Corporación, en nada contraría la Constitución, por cuanto el legislador de excepción está habilitado para expedir normas destinadas a conjurar la crisis o calamidad generada como consecuencia de un hecho grave como un terremoto. Dichas disposiciones, en todo caso, deben ajustarse al ordenamiento superior, en orden a garantizar su efectividad, y en consecuencia, los derechos de todas las personas. Por ende, al producirse la modificación incorporada en el precepto sub examine, se busca garantizar el principio de igualdad, ya que el parágrafo del artículo 7° del Decreto 258/99, excluía de manera injustificada e irrazonable de la exención del impuesto de renta a las actividades comerciales referidas a bienes

corporales muebles producidos en otros municipios no contemplados en los Decretos 195 y 223 de 1999.

Ahora, a partir de la vigencia del Decreto 350, corregida la desigualdad existente, se establece que sin importar el origen de los bienes corporales muebles, la exención en las actividades comerciales tendrá lugar siempre y cuando se expendan al detal y su entrega física se produzca en la jurisdicción de los municipios afectados por el terremoto. Obsérvese que el propósito de la exención creada por el Decreto 258 de 1999 era incentivar entre otras, las actividades comerciales de pequeñas y medianas industrias que expendan productos en la zona del desastre, para que así promover el desarrollo social y garantizar el acceso de la población afectada a productos de especial importancia y de primera necesidad. Por lo tanto, el artículo 1o. no tiene ningún reparto de orden constitucional.

Análisis del artículo 2o. Ampliación de las exenciones a empresas preexistentes

El artículo 2° del Decreto 350 de 1999 modifica el primer inciso del artículo 8° del Decreto 258 de 1999, y dispone que:

"Lo dispuesto en los dos artículos anteriores será igualmente aplicable exclusivamente para el año fiscal de 1999, a aquellas personas jurídicas **o naturales** que para el 25 de enero de 1999 se encontraban domiciliadas o localizadas físicamente en la jurisdicción de los municipios señalados en los Decretos 195 y 223 de 1999, siempre y cuando, en el caso de las personas jurídicas, éstas se encuentren constituidas jurídicamente en dicha zona, y adicionalmente ellas y las personas naturales demuestren, en la forma que señale el reglamento, que reanudaron las actividades económicas que venían desarrollando a la fecha del desastre, a más tardar el 31 de diciembre de 1999, en la jurisdicción de los municipios a los que se ha hecho referencia. Para efectos de los aquí previsto, el contribuyente deberá informar a la Administración de Impuestos y Aduanas Nacionales de su jurisdicción, la fecha de reiniciación de actividades". (se resaltan las expresiones adicionada y modificada)

El inciso primero del artículo 8° del Decreto 258 de 1999, disponía lo siguiente:

"Exención para empresas preexistentes en la zona afectada por el terremoto del 25 de enero de 1999. Lo dispuesto en los dos artículos anteriores será igualmente aplicable exclusivamente para el año fiscal de 1999, a aquellas empresas que sean personas jurídicas, que para el 25 de enero de 1999 se encontraban constituidas jurídicamente y localizadas físicamente en la jurisdicción de los municipios señalados en los Decretos 195 y 223 de 1999, siempre y cuando tales empresas demuestren, en la forma que señale el reglamento, que reanudaron las actividades económicas que venían desarrollando a la fecha del desastre, a más tardar el 31 de diciembre de 1999, en la jurisdicción de los municipios a los que se ha hecho referencia. Para efectos de lo aquí previsto, el contribuyente deberá informar a la Administración de Impuestos y Aduanas Nacionales de su jurisdicción, la fecha de reiniciación de actividades." (se resalta la expresión adicionada y la eliminada en el Decreto 350/99)

La norma *sub examine* introdujo entonces, las siguientes modificaciones: se incluyeron como beneficiarias de las exenciones establecidas en los artículos 6° y 7° del Decreto 258 de 1999 además de las personas jurídicas, a las personas naturales ; así mismo, en el caso de las personas jurídicas, se suprimió la exigencia de que éstas tengan que estar "localizadas física-

mente" en los municipios afectados, de manera que solo se requiere su "constitución" jurídica en esa zona y la reanudación de sus actividades a más tardar el 31 de diciembre de 1999.

En tal virtud, estima la Corte que el legislador extraordinario subsanó una clara y manifiesta violación al derecho a la igualdad, ya que el artículo 8° del Decreto 258 de 1999 consagraba una discriminación frente a las personas naturales, por cuanto, como ya se anotó, la norma establecía originalmente, que lo dispuesto en los artículos 6o. y 7o. ibídem sólo era aplicable a "aquellas empresas que sean personas jurídicas", excluyendo sin justificación objetiva y razonable a las personas naturales igualmente afectadas.

Por lo tanto, esta modificación en cuanto garantiza la vigencia del ordenamiento constitucional en materia del derecho a la igualdad (artículo 13 de la Carta Política), al establecer exenciones tributarias tanto para las personas jurídicas como las naturales que se vieron afectadas por la tragedia en la misma medida en su actividad comercial, será declarada exequible.

Análisis del artículo 3o. Exención para actividades comerciales

El artículo 3o. del Decreto 350 de 1999 adiciona al artículo 8° del Decreto 258 de 1999, un parágrafo en virtud del cual el beneficio a que se refiere este precepto, cuya cuantía dependerá de si se trata de pequeñas o medianas empresas, se otorgará igualmente a las personas que desarrollaban actividades comerciales de manera previa al terremoto, siempre y cuando se refieran éstas a bienes corporales muebles que se expendan al detal y su entrega física se produzca en la jurisdicción de los municipios afectados por el terremoto.

En orden a determinar la constitucionalidad de este artículo, es necesario hacer las siguientes precisiones.

En primer lugar, el artículo 8° del Decreto 258 de 1999, al cual se adiciona al parágrafo que se revisa, amplía la exención consagrada en los artículos 6o. y 7o. ibídem del impuesto a la renta y complementarios por los períodos gravables de 1999 y 2000, en la parte de las utilidades obtenidas por el desarrollo de las actividades mencionadas en dichos preceptos, no sólo a las personas jurídicas y naturales que se califiquen como pequeñas y medianas industrias, que se constituyan y localicen a partir de la fecha de la vigencia de dicho decreto en la jurisdicción de los municipios señalados en los Decretos 195 y 223 de 1999, sino ahora, a partir de la vigencia del Decreto 350 de 1999, a aquellas personas jurídicas y naturales que para el 25 de enero de 1999 desarrollaban actividades comerciales referidas a bienes corporales muebles que se expendan al detal y su entrega física se produzca en la jurisdicción de los municipios afectados por el sismo.

Es preciso advertir, que el parágrafo guarda concordancia con el artículo 1o. de este decreto que modificó el parágrafo 1o. del artículo 7o. del Decreto 258 de 1999. Pero además, dentro de las atribuciones de que está investido el Gobierno Nacional durante el desarrollo del estado de emergencia, puede expedir normas destinadas a conjurar la situación que generó la crisis o a prevenir la extensión de sus efectos. Pues bien, en aras de garantizar el desarrollo social y la reconstrucción del eje cafetero, era necesario, como así lo estimó el Ejecutivo al expedir la disposición que se revisa, incentivar, promover y estimular a las personas que venían desarrollando actividades comerciales, referidas a bienes corporales muebles antes de que ocurriera el

desastre natural, y que se vieron afectadas por éste, a través de instrumentos como la exención del pago de impuesto de renta y complementarios, durante un período de tiempo limitado en los términos del artículo 215 de la Carta Fundamental.

Medida esta que se encuentra en completa concordancia con el artículo 13 de la Carta Política, que dispone que el Estado debe proteger especialmente a aquellas personas que por su condición económica se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta, como lo son en este caso las personas naturales y jurídicas que venían desarrollando dichas actividades en la zona del eje cafetero cuando se produjo el sismo y que requieren entonces del Estado, medidas propicias, adecuadas, prontas y urgentes para lograr su recuperación económica, la cual no sólo incide directamente en ella, sino que indirectamente compromete el bienestar y el interés general de la población cafetera.

Además, el objetivo de la norma es, de una u otra forma, promover la productividad en la zona devastada por el terremoto, y lograr así el mejoramiento, o por lo menos, el restablecimiento de la calidad de vida de sus habitantes. Por consiguiente, se declarará exequible el artículo 3o. del Decreto 350 de 1999.

Análisis del artículo 4o. Valor comercial transacciones

Este precepto dispone que las transacciones que realicen las personas que gocen de los beneficios a que aluden los artículos 6o., 7o. y 8o. del Decreto 258 de 1999, con personas que le estén vinculadas económicamente, deberán realizarse a valores comerciales, por lo que si se realizan por un valor menor, para efectos tributarios, se entenderá que se efectuó por los valores comerciales mencionados.

Para la Corte, este artículo se limita a hacer una precisión en cuanto se refiere a los beneficios tributarios establecidos en los artículos 6o. 7o. y 8o. del Decreto 258 de 1999. El asegurar un valor oficial para las transacciones que realicen las personas favorecidas con tales exenciones, se garantiza el cumplimiento de las finalidades sociales y esenciales del Estado, y en desarrollo de ellas, el pago de los tributos de conformidad con la actividad que efectúan, que en el caso de los artículos citados, tiene naturaleza comercial. Con ello igualmente, se le brinda claridad a los contribuyentes - en este caso, quienes desarrollan la actividad comercial -, sobre el valor que debe tenerse en cuenta tributariamente, al momento de llevar a cabo sus transacciones.

En tal virtud, no desconociendo el artículo materia de examen precepto alguno de la Constitución Política, será declarado exequible.

Examen de los artículos 5o. a 10 del Decreto 350 de 1999

Estas disposiciones, a juicio de la Corte, tienen una clara finalidad de apoyo y asistencia a las personas naturales y jurídicas afectadas por la calamidad que motivó la declaratoria de emergencia, de manera que contribuyan a la reactivación económica y social de los municipios señalados en los Decretos 195 y 223 de 1999, los cuales sufrieron con mayor rigor los efectos del fenómeno natural, así como constituyen un instrumento para restablecer la normalidad y atacar la calamidad, mediante las exenciones y los beneficios tributarios contenidos en sus disposiciones, que indiscutiblemente, como ya se anotó, guardan conexidad con los requerimientos que plantean los habitantes de estas poblaciones.

Ha reiterado la jurisprudencia constitucional la competencia del Gobierno, durante la vigencia de la emergencia económica, para crear o modificar tributos, y en consecuencia, para reconocer exenciones y otros beneficios. Por consiguiente, en relación con el derecho a la devolución del impuesto sobre las ventas cancelado por la adquisición de bienes de capital (artículo 5° *sub examine*), con los presupuestos allí enunciados, no encuentra la Corporación tacha de inconstitucionalidad, especialmente, en cuanto es evidente la finalidad de la medida en aras de la reactivación económica y social de la zona afectada, por lo cual la devolución del impuesto sobre las ventas se constituye en una medida de apoyo financiero importante para las personas afectadas con el sismo.

En efecto, el artículo 5° del decreto en revisión dispone que por los años de 1999 y 2000, las personas ubicadas en los municipios afectados por el terremoto que adquieran bienes de capital, consistentes en maquinaria y equipo, tendrán derecho a la devolución del impuesto sobre las ventas que hubieren cancelado por dichos bienes, siempre y cuando los mismos se destinen a su actividad productora de renta como activo fijo durante el período de depreciación del bien, y dentro de la citada jurisdicción.

En consecuencia, resulta acorde con los preceptos constitucionales modificar los impuestos vigentes a través de mecanismos como la devolución de lo pagado en situación de excepción, a personas que se encuentran en circunstancias de mayor fragilidad generada por el impacto económico desfavorable del terremoto; además el término de vigencia del beneficio tributario se ajusta al mandato constitucional, en cuanto establece que las medidas de ese género dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal del año siguiente a la declaración del estado de emergencia.

Por consiguiente, este beneficio tributario consagrado en el artículo 5° del Decreto 350/99 responde a causas objetivas que sustentan desde el punto de vista constitucional, su existencia y aplicación. En tal virtud, será declarado exequible.

Iguales consideraciones deben predicarse del artículo 6o., según el cual, previo el cumplimiento de lo dispuesto en los tratados internacionales, por los años 1999 y 2000 se aplicará una franquicia arancelaria a los bienes de capital no producidos en Colombia, importados por personas ubicadas en los municipios afectados por el sismo, siempre y cuando dichos bienes se destinen exclusivamente a ser utilizados en su actividad productora de renta durante el período de la depreciación del bien.

Dichos beneficios están dirigidos no sólo a satisfacer algunas de las finalidades que el Estado tiene al intervenir en la economía, pues con ella busca de una u otra forma promover la productividad y la competitividad en la zona afectada por el desastre natural y lograr el restablecimiento y mejoría de la calidad de vida de los habitantes de esa zona, sino en especial, a crear las condiciones propicias para el desarrollo económico y social de esta región y la reconstrucción de la misma, mediante unos alivios y beneficios de carácter arancelarios respecto de bienes cuya importación es necesaria para alcanzar esas finalidades.

En consecuencia, atendiendo a las condiciones de los municipios afectados, por ser uno de los sectores agroindustriales más representativos de la región y del mismo país, el legislador de excepción puede válidamente permitir la libre importación –con franquicia arancelaria, de bie-

nes de capital no producidos en Colombia, destinados a lograr la reactivación de las actividades productoras de renta en los municipios señalados en los Decretos 195 y 223 de 1999.

Por lo tanto, en cuanto esta medida responde a las necesidades de reactivación y desarrollo económico de la zona, y encuadra dentro de las condiciones excepcionales de la región, no desconoce el ordenamiento constitucional. Será entonces, declarado exequible.

Tampoco el precepto contenido en el artículo 7o. del Decreto 350 de 1999 desconoce el ordenamiento constitucional, en cuanto fija los requisitos previos para la viabilidad de los beneficios consagrados en los artículos 5o. y 6o. ya examinados, como lo es la constitución de una póliza que asegure el pago de los tributos en el caso de no cumplirse con las condiciones previstas para acceder al beneficio. Además, de prever como efecto del no cumplimiento a acreditación de dichos requisitos, la pérdida de los beneficios, se establece que la persona será sujeto de las sanciones legales (las previstas en el artículo 670 del E.T.) y de responsabilidad penal por alterar información o los estados financieros. En el caso de bienes importados, los bienes o la mercancía será considerada de contrabando. A este respecto, es de anotar que todo derecho y beneficio conlleva para acceder a él un deber, por lo que el requisito fijado en la norma de constituir la póliza se constituye en un deber legítimo para acceder al beneficio reconocido en las disposiciones aludidas, así como, el incumplimiento de los deberes tributarios cuando no se puede acceder los indicados beneficios de excepción justifica de manera plena la imposición de sanciones y la existencia de las consiguientes responsabilidades.

Se trata entonces, de una norma de carácter procedimental o formal, que desarrolla los preceptos mencionados, y cuya finalidad es fijar las condiciones para acceder a los beneficios tributarios, y las sanciones que se desprenden de su desconocimiento. En tal virtud, siendo desarrollo de las facultades del Gobierno para conjurar la situación que produjo la crisis, y no contrariando disposición alguna de la Constitución, será declarado exequible.

Por su parte, el artículo 8o. dispone que hasta el 31 de diciembre del año 2000, los contratos de arrendamiento financiero o leasing que se celebren en los municipios afectados por el terremoto, que tengan por objeto maquinaria o equipo que se ubique físicamente en ellos durante la vigencia del contrato, se regirán para efectos contables y tributarios por las reglas aplicables al *arrendamiento operativo* (art. 127-1 del Estatuto Tributario), en consecuencia, el *locatario* registrará como un gasto deducible, la totalidad del canon de arrendamiento causado, sin que deba registrar en su activo o pasivo suma alguna por el bien tomado en leasing.

Al igual que ocurre con las normas hasta ahora analizadas, se encuentra que esta disposición no contraría el ordenamiento constitucional. Como se expresó con anterioridad, se trata de normas cuya finalidad y justificación es la recuperación y el desarrollo social y económico de los entes territoriales afectados por el desastre natural, por lo que para garantizar su efectividad, demanda de disposiciones que como la presente, con vigencia definida y temporal en el tiempo (artículo 215 CP.) - hasta el 31 de diciembre de la siguiente vigencia fiscal -, están orientadas a apoyar con un tratamiento preferencial para ciertas actividades que de suyo contribuyen a alcanzar el mencionado objetivo y por ende, al no desconocer el ordenamiento constitucional, el artículo 8o. del Decreto 350 de 199 será declarado exequible.

Ahora bien, el artículo 9° del decreto en revisión señala que lo dispuesto en el artículo 4° del Decreto 258 de 1999 no se aplicará a la contribución prevista en el Decreto 2331 de 1998, la cual se causará en los términos previstos en éste.

El artículo 4° del Decreto 258 de 1999 consagra una exención de toda clase de impuestos, tasas o contribuciones de carácter nacional, para las donaciones provenientes del exterior, en dinero o en especie con destino exclusivo a la recuperación de la actividad productiva, al fortalecimiento institucional y financiero, a la atención de las necesidades básicas de las personas afectadas y a lograr la reconstrucción, desarrollo y rehabilitación de los municipios afectados por el terremoto, finalidades que están previstas en el inciso primero del artículo 1o. del mismo Decreto. Dicha exención, determina la norma en estudio, no se aplicará a la contribución prevista en el Decreto 2331 de 1998. Cabe observar, que esta exención se refiere únicamente a las donaciones que se efectúen durante el año de 1999.

Quiere decir lo anterior, que el legislador extraordinario habilitado constitucionalmente para ello, dada la situación en que se encuentran los habitantes de las poblaciones afectadas por el desastre natural, y la necesidad de establecer políticas crediticias, fiscales y tributarias, entre otras, para lograr la recuperación y el desarrollo económico y social de la región, ha determinado excluir del pago de la contribución del denominado impuesto del dos por mil creado por el Decreto 2331 de 1999, las donaciones del exterior, en dinero o en especie, siempre y cuando estén destinadas de manera exclusiva a los fines previstos en el artículo 4° del Decreto 258 de 1999. Se trata en ambos casos, de normas de carácter legal dictadas por el Gobierno en su condición de legislador extraordinario, con su mismo rango y jerarquía, por lo que pueden ser reformadas o modificadas, como sucede en este caso, para lograr la finalidad perseguida. Por consiguiente, el artículo 9° se declarará exequible.

Finalmente, el artículo 10 del Decreto 350 de 1999 dispone que para efectos de lo preceptuado en el artículo 22 del Decreto 258 de 1999, en orden a determinar el monto de la compensación que la Nación reconocerá a los **departamentos** en los cuales se encuentren los municipios a los que se refieren los decretos 195 y 223 de 1999 - que corresponderá a la diferencia entre los ingresos tributarios en términos constantes recaudados en 1998 y los que se recauden en los años 1999 y 2000 -, se incluirán dentro de los ingresos que se toman como base del cálculo, aquellos provenientes de los monopolios de licores. Así mismo, el artículo 23 del decreto en mención establece unas condiciones que deben cumplir los departamentos para ser beneficiarios de esa compensación.

Como se ha señalado repetidamente, el legislador extraordinario está facultado para expedir medidas destinadas a conjurar la situación que motivó la declaratoria del estado de excepción, aún de carácter tributario, que en este caso, están dirigidas a lograr la reactivación y la recuperación económica y social de los municipios del eje cafetero afectados por la calamidad pública.

Es indudable que el mayor apoyo que para los fiscos departamentales implica la ampliación de la base del computo para efectos de la compensación con las rentas derivadas de ese monopolio, favorece a los fiscos de los departamentos afectados con la tragedia, lo que les permitirá contar con ingresos adicionales para atender el funcionamiento, la administración, en medio de la reconstrucción y recuperación de la región, lo que permite concluir que no contradice la Carta Política.

De otra parte, señala el inciso segundo del artículo 10 del Decreto 350 de 1999, que los **municipios** que reciban compensaciones en desarrollo del artículo 21 del Decreto 258 de 1999, deberán transferir las sumas a su cargo por impuesto predial a las corporaciones autónomas regionales.

El artículo 1° de la Constitución reconoce el principio de la autonomía de las entidades territoriales, el cual es reiterado por el artículo 287 de la Constitución, según el cual las entidades territoriales gozan de una amplia libertad para la gestión de sus intereses, y en consecuencia, tienen derecho a administrar los recursos y a establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. Por su parte, de conformidad con el artículo 317 de la Carta Política, sólo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble y agrega, que la ley destinará un porcentaje de estos tributos, que no podrá exceder del promedio de las sobretasas existentes, a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables, de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción.

Ahora bien, el artículo 21 del Decreto 258 de 1999 establece que durante los años 1999 y 2000, la Nación compensará a los municipios referidos en los Decretos 195 y 223 de 1999, la diferencia entre los ingresos tributarios en términos constantes recaudados en el año de 1998 y los ingresos tributarios que recauden efectivamente en los años 1999 y 2000. A lo anterior se adiciona con lo preceptuado en el aparte final del artículo 10 del Decreto en revisión, al disponer que los municipios que reciban la compensación de que trata el citado artículo 21, deberán transferir las sumas a su cargo por impuesto predial a las corporaciones autónomas regionales.

Sin embargo, podría pensarse que el legislador extraordinario al ordenar esa transferencia, está desconociendo el principio constitucional que reconoce a los municipios como entidades territoriales, autonomía para establecer sus tributos, así como la competencia exclusiva para gravar la propiedad inmueble. Sin embargo, esto no es así en la medida en que la disposición se limita a reiterar la obligación constitucional consagrada por el artículo 317 de la Carta, a cargo de los municipios y no toca para nada los aspectos que le competen a estos entes territoriales.

Es evidente que el legislador extraordinario está habilitado por la Constitución para disponer temporalmente, la transferencia de las sumas a su cargo de los municipios afectados por concepto de impuesto predial a las corporaciones autónomas regionales, entidades que tienen a su cargo entre sus principales funciones el manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales y que en el caso del terremoto acaecido en la zona cafetera, son las indicadas para atender los daños ecológicos causados por ese fenómeno. Es obvio que tal transferencia debe hacerse en los porcentajes establecidos por la ley y de acuerdo con los planes de desarrollo de los respectivos municipios, tal y como lo ordena el estatuto superior. En consecuencia, el artículo 21 será declarado exequible.

b) **Disposiciones para promover la construcción y la reconstrucción**

El Capítulo II del Decreto 350 de 1999 establece una serie de disposiciones encaminadas a promover la construcción, reconstrucción y reparación de bienes inmuebles, e infraestructura hospitalaria, educativa y aeronáutica de la zona del eje cafetero afectada por el terremoto del 25 de enero de 1999.

A juicio de la Corte, es indudable que en su conjunto estas disposiciones guardan una relación directa de conexidad con las motivaciones que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia, por cuanto están destinadas a conjurar la crisis que en materia de vivienda y de infraestructura de esos sectores generó la destrucción repentina o el deterioro grave de esas edificaciones, mediante su reconstrucción y recuperación de esos servicios. Para ello, se otor-

gan subsidios, créditos, líneas de redescuento y otros instrumentos de apoyo financiero a través de un fondo fiduciario creado para tales fines.

Las normas del Capítulo II viene a complementar los instrumentos creados por los Decretos Legislativos 196 y 197 de 1999, adoptados al amparo de la emergencia económica declarada mediante el Decreto 195 de 1999, con el fin de lograr una pronta y eficaz recuperación de la zona afectada por el desastre natural.

En principio, la Corte no encuentra reparo desde el punto de vista constitucional respecto de esas disposiciones, ya que además de tener una indudable relación con las causas que originaron la declaración de emergencia, también resultan conducentes y convenientes para lograr el cumplimiento de dos de los fines esenciales del Estado, cual es de promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios y derechos constitucionales, muchos de ellos afectados con la tragedia, propósito que se concreta en reparar hasta donde sea ello posible los efectos nocivos del terremoto ocurrido en el eje cafetero, mediante instrumentos como los previstos en este Capítulo que sin lugar a dudas, facilitarán y promoverán la reconstrucción de la región. Todo ello precedido de la solidaridad, principio fundante del estado social de derecho consagrado en nuestra Constitución.

Análisis en concreto de los artículos 11, 13, 14, 15, 16, 17 y 20 del Decreto 350 de 1999

Debe anotarse de manera previa, que los artículos 12, 18 y 19 ameritan un análisis separado dentro del conjunto de disposiciones contenidas en el capítulo II del Decreto 350 de 1999, razón por la cual, en este aparte se analizarán las demás disposiciones para luego ocuparse de manera específica a esas norma.

El artículo 11 del Decreto 350 de 1999 estimula el otorgamiento de subsidios a la demanda de inmuebles a través de la creación de un fondo fiduciario constituído con recursos del Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero, para lo cual podrá realizar entre otras actividades, el otorgamiento de créditos, garantías o subsidios adicionales que faciliten a los propietarios o poseedores de bienes inmuebles afectados, urbanos o rurales, el acceso a la financiación para la construcción, reconstrucción y rehabilitación de estos.

En igual sentido, el artículo 13 ibídem autoriza al Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, para establecer una línea de redescuento de créditos otorgados por los establecimientos de crédito a constructores, para financiar proyectos de vivienda de interés social que se desarrollen en la zona afectada por el desastre natural.

En el mismo orden, el artículo 14 del decreto en revisión, determina que el Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero podrá constituir un patrimonio autónomo que tendrá como propósito otorgar créditos destinados a la reconstrucción o reparación de los inmuebles ubicados en los municipios afectados por el terremoto. Este precepto asigna así mismo a ese Fondo, la definición de los términos y condiciones de taless créditos.

Por su parte, y en relación con el mencionado patrimonios autónomo, el artículo 15 preceptúa que concluidas las obras de reconstrucción o reparación de los inmuebles de que trata el artículo 14, dicho patrimonio autónomo podrá enajenar a título oneroso o entregar en administración a los establecimientos de crédito, la cartera constituida por los préstamos otorgados

para tal propósito. Cuando estos reciban la cartera, los deudores de los préstamos individuales cedidos o recibidos en administración tendrán derecho a que el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras cancele a las entidades adquirentes, la diferencia de tasa de interés de que tratan el numeral 2 del literal a) y el literal b) del artículo 1° del Decreto 196 de 1999.

De igual manera, el artículo 16 del Decreto 350 de 1999 autoriza al Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero, para celebrar contratos de crédito con los Fondos de Garantías de la región afectada, con el fin de facilitar que éstos puedan otorgar garantías a los créditos para capital de trabajo que se otorguen a los afectados por el terremoto. El artículo 17 *ibídem*, ordena a esos fondos, cuando les corresponda atender las necesidades de la pequeña y mediana industria, dar especial prioridad a las solicitudes de los pequeños comerciantes damnificados por el terremoto, en la ejecución de sus presupuestos.

Finalmente, el artículo 20 del mismo decreto en revisión determina que por el término de un año, los recursos del Instituto de Fomento Industrial debería invertir en "Títulos de Desarrollo Agropecuario", serán destinados para abrir una línea de redescuento o crédito para la financiación de capital de trabajo en los municipios señalados en los Decretos 195 y 223 de 1999.

En relación con la constitucionalidad de estos preceptos, que establecen una serie de instrumentos financieros de los cuales puede disponer el Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero, estima la Corte que, como se anotó en precedencia, encuadran perfectamente en el ordenamiento superior, en la medida en que no sólo guardan la conexidad directa y específica con las motivaciones que dieron lugar a la declaratoria de emergencia, exigida por la Carta Política para las medidas que adopte el Gobierno, sino que además se constituyen en mecanismos adecuados e idóneos para superar y conjurar la crisis causada por la calamidad pública, así como para lograr la rehabilitación y reconstrucción de la zona.

No cabe duda para la Corte, que la población de los municipios afectados por el sismo que sufrieron la pérdida, destrucción o deterioro de sus bienes inmuebles, así como de la infraestructura de los servicios públicos, se encuentra dentro de las condiciones previstas en el inciso final del artículo 13 constitucional, de debilidad manifiesta, que requiere de una protección y apoyo especial por parte del Estado, dada la difícil situación económica y social en que se encuentran como consecuencia de la tragedia en la que, o perdieron sus bienes por su destrucción, o estos se encuentran gravemente afectados.

De otra parte, con ocasión del examen del Decreto Legislativo 196 de 1999, mediante el cual el Gobierno creó una serie de beneficios y crédito subsidiados para los propietarios y poseedores de bienes afectados por el sismo, esta Corporación hizo una precisión en relación con un punto específico que es pertinente recordar:

"La Corte Constitucional, reiteradamente ha señalado que la prohibición de conceder auxilios o donaciones a particulares con cargo al erario, tiene entre otras excepciones, las ayudas que bajo la forma de subsidios económicos se conceden a las personas que resultan víctimas de hechos naturales o de otra naturaleza que sirven de fundamento a la declaración de un estado de excepción. En estos eventos, el principio de solidaridad se impone sobre cualquiera otra consideración y éste se articula a través de los subsisdios que el Estado entrega a las personas que sufren una tragedia o a circunstancias externas, que de una u otra

manera, los someten a cargas y afectaciones severas que no son de la generalidad de los ciudadanos."[2]

En consecuencia, concluye la Corte que se ajusta al ordenamiento constitucional la normatividad de este Capítulo en los preceptos que ahora se analizan, que en desarrollo de los principios constitucionales de la solidaridad y de la prevalencia del interés general, y de los derechos fundamentales a la igualdad y al mínimo vital, están dirigidos a poner en funcionamiento instrumentos como el otorgamiento de subsidios, créditos y apertura de líneas de redescuento para la financiación de capital de trabajo, así como para ejecutar obras de construcción, reconstrucción o rehabilitación de los inmuebles afectados por el terremoto, y la financiación de proyectos de interés social, para buscar y lograr así la reconstrucción económica y social de la población y de sus bienes ubicados en los municipios señalados en los Decretos 195 y 223 de 1999, afectados por la tragedia.

Adicionalmente, es preciso manifestar, que desaparecidos o disminuidos en gran parte los medios de subsistencia de los damnificados por el desastre natural, estos carecen del sustento material con el cual atender sus obligaciones crediticias, así como obtener nuevos créditos para financiar la reparación de los inmuebles afectados, por lo cual es indispensable expedir disposiciones como las que se analizan, dirigidas a facilitar el acceso, otorgamiento y concesión a las personas colocadas en circunstancias de evidente fragilidad generada por el sismo, de créditos y subsidios en condiciones favorables que permitan a los beneficiarios de estos, reconstruir o rehabilitar sus inmuebles.

Todas estas medidas, a juicio de la Corporación, permitirán y estimularán la iniciación y el desarrollo de manera ágil y oportuna de la reconstrucción y construcción masiva de vivienda de interés social, así como de bienes inmuebles en general e infraestructura, a través de los mecanismos contenidos en las disposiciones que se examinan, los cuales permitirán canalizar la liquidez que requieran los establecimientos de crédito para el otorgamiento de los préstamos y créditos que tengan tal finalidad y así aliviar algunos de los efectos nocivos que tuvo para esa comunidad la ocurrencia del sismo.

Por su parte, el estímulo mediante el otorgamiento de subsidios a la demanda de inmuebles, con el propósito de incentivar a la mayor brevedad la realización de proyectos necesarios para atender la reconstrucción y el desarrollo económico y social de la zona afectada, cumple las finalidades esenciales del Estado, y en consecuencia, se ajustan a los mandatos superiores.

No cabe duda que estas finalidades se lograrán cumplir eficazmente y a cabalidad a través de un esfuerzo y un trabajo coordinado entre diversas entidades como el Fondo de Garantías, el Fondo Fiduciario (de que trata el artículo 11) y el Fondo para la Reconstrucción y el Desarrollo Social del Eje Cafetero, ya que una acción conjunta de estas facilitará a los damnificados por el terremoto el acceso a los créditos y a los subsidios, ya que mejorará sus condiciones de elegibilidad como deudores.

Igualmente, mediante la constitución de un patrimonio autónomo, a través del Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero, que tendrá por objeto otorgar créditos

---

[2] Sentencia de la Corte Constitucional No. C-217/99, Magistrado Ponente Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz

destinados a la reconstrucción o reparación de inmuebles, se cumplirán las finalidades a cargo del Estado, de proteger y promover condiciones en favor de aquel sector de población colocada en situación de inferioridad o debilidad económica, como resultado del fenómeno natural.

En efecto, estos preceptos garantizan la efectividad de los postulados del preámbulo, de los principios constitucionales y de los fines del Estado, en particular en cuanto se adoptan por el legislador extraordinario en aras de darle efectividad al derecho a la igualdad, medidas especiales para aquellas personas que se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta por la grave condición económica y social producida por la calamidad pública. Así mismo, constituyen garantía y desarrollo del principio constitucional de solidaridad al establecer mecanismos cuya finalidad es atenuar o reparar las consecuencias sufridas por la población del eje cafetero afectada por el terremoto. De esta manera, las normas bajo examen guardan una estrecha relación con las causas del desastre, en la medida que se circunscriben a la zona de desastre y a dar solución a necesidades vitales de las personas afectadas por el terremoto.

De igual forma, estas disposiciones están acordes con el mandato constitucional contenido en el artículo 334, que preceptúa que el Estado intervendrá en los servicios públicos, para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes y la distribución equitativa de las oportunidades; como también, su intervención para asegurar que todas las personas tengan acceso efectivo a los bienes y servicios, y para promover la productividad y el desarrollo armónico de las regiones.

A lo anterior, se agrega la disposición del artículo 335 superior, que asigna al Estado la obligación de promover la democratización del crédito y por consiguiente, de hacer efectivo su acceso a todas las personas, en especial, de conformidad con el artículo 13 superior, a aquellas que por la condición económica en que se encuentran a raíz del terremoto, pueden quedar excluidas definitivamente de él por no tener los medios para garantizar su capacidad de pago, así como la promoción de mecanismos adecuados de financiación para la adquisición de vivienda, la cual redundará en garantizar una vida digna para estas personas.

Ahora bien, en relación con el artículo 14, deben hacerse algunas consideraciones especiales. De conformidad con el parágrafo 2o. del artículo 41 de la Ley 80 de 1993 - Estatuto de contratación estatal - se autoriza a las entidades estatales para constituir patrimonios autónomos con entidades sometidas a la vigilancia de la Superintendencia Bancaria, para el desarrollo de procesos de titularización de activos e inversiones o cuando se trate de recursos destinados al pago de pasivos laborales. En el primer caso, se refieren a operaciones de capitalización con ventas de activos, titularización y operaciones de similar naturaleza relacionadas con crédito público externo o interno.

En el caso concreto del patrimonio autónomo que se permite crear al Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero, la norma de excepción asigna su manejo a un Consejo de Administración integrado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado, el Director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado y el Presidente del Consejo Directivo de ese Fondo o su delegado.

De un lado, surge la inquietud acerca de si ese Consejo no estará invadiendo la órbita de competencia que en materia crediticia le confiere la Constitución al Banco de la República, cuando el inciso tercero de la norma en revisión le asigna además de la determinación de los

aspectos necesarios para el cumplimiento del objeto de dicho patrimonio autónomo, la definición de los términos y condiciones de los créditos destinados a la reconstrucción y reparación de los inmuebles ubicados en los municipios afectados.

Al respecto, basta recordar que ya esta Corporación en reciente fallo, se pronunció acerca de la constitucionalidad de idénticas facultades que en el Decreto Legislativo 2331 de 1998 se otorgaron al Fondo de Garantías Financieras para definir los términos y condiciones de los créditos que se otorgaran para enfrentar la emergencia económica y social declarada el pasado mes de noviembre. Sobre el particular, afirmó:

"La Corte considera que el legislador, en particular el extraordinario, dadas las causas de la crisis, tiene facultades para asignar a una determinada entidad estatal -en este caso el Fondo de Garantías- la responsabilidad de disponer una línea de crédito con fines determinados en las mismas normas extraordinarias. También le es posible al legislador dejar en cabeza de la Junta Directiva del Fondo la determinación de las condiciones en que habrán de concretarse los préstamos -monto, plazos y tasa de interés-, **ya que ellas no se fijan por vía general**, para toda la economía -lo que correspondería a la Junta Directiva del Banco de la República- sino para los efectos exclusivos y específicos de la línea de crédito en cuestión.[3] (negrillas fuera de texto).

Es claro que el Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero es una entidad estatal (art. 1o., Decreto Legislativo 197/99), así como el Consejo de Administración del patrimonio autónomo autorizado por el artículo 14, no sólo por su conformación (Ministro de Hacienda, Director de Planeación y Presidente del Consejo Directivo del Fondo), sino por la naturaleza de los recursos y finalidad para la que fue creado. Por lo tanto, bien puede el legislador de excepción asignar a ese Consejo, la labor de disponer a través del patrimonio autónomo de una línea de crédito destinado a la construcción o reparación de los inmuebles ubicados en los municipios de la zona del desastre y consecuentemente, fijar los términos y condiciones de crédito, tales como montos, plazos, tasas de interés y garantías, pero únicamente para el objeto exclusivo y específicos de la línea de crédito en mención.

De otra parte, cabe precisar que tratándose de recursos públicos, el hecho de que en la legislación de emergencia se haya previsto para las operaciones que realice el Fondo un régimen de contratación privada, no significa que se haya prescindido del control fiscal en cabeza de la Contraloría General de la República del manejo del patrimonio autónomo por parte del Consejo de Administración , en los términos de la Constitución y de la ley. En esos términos, no encuentra la Corte que el artículo 14 del Decreto 350 de 1999 contradiga la Constitución.

En consecuencia, serán declarados exequibles los artículos 11, 13, 15, 16, 17 y 20 del Decreto Legislativo 350 de 1999 y el artículo 14, en los términos anteriormente expuestos. esta sentencia.

Análisis en concreto del artículo 12

Este precepto establece las funciones del Consejo de Administración del Fondo Fiduciario de que trata el artículo 11 del Decreto 350 de 1999; dentro de ellas, consagra la de fijar condicio-

---

[3] Sentencia C-136/99, Magistrado Ponente Dr. José Gregorio Hernández Galindo

nes de elegibilidad de las operaciones que pueden realizarse con cargo al Fondo, teniendo en cuenta el interés expresado por los damnificados; establecer las condiciones de los créditos, las garantías y los subsidios adicionales; adoptar los procedimientos para la adquisición de terrenos y realización de obras de urbanismo, adecuación y división; definir los mecanismos para acreditar la calidad de beneficiarios de los apoyos, y determinar los demás aspectos necesarios para el desarrollo del Fondo.

La Corte encuentra que la constitucionalidad de esta disposición es incuestionable, dado su objeto y la manera como la facultad del legislador de excepción resulta en ella desarrollada.

En efecto, el Gobierno está autorizado por el ordenamiento superior para señalar las funciones de los órganos creados con el objeto de conjurar la situación de crisis generada por la calamidad pública, en este caso el Consejo de Administración del Fondo Fiduciario creado por el artículo 11 *ibídem*, máxime cuando el mismo tiene como finalidad principal el otorgamiento de subsidios a la demanda de inmuebles, propósito que guarda a cabalidad la conexidad exigida por la Constitución, con los hechos que motivaron la declaratoria de la emergencia, cual es la reconstrucción y el desarrollo económico y social del eje cafetero.

De otro lado, hay que observar que las facultades de reglamentación conferidas al Consejo de Administración, ese Fondo en los literales a) y b) del artículo, deben estar en consonancia con las disposiciones contenidas en el Decreto Legislativo 196 de 1999 - ya revisado por la Corporación en sentencia C-217/99 -.

Por lo expuesto, la Corte declarará exequible el artículo 12 del Decreto 350 de 1999.

Análisis del artículo 18 del Decreto 350 de 1999

El texto del artículo 18 del Decreto 350 de 1999, es el siguiente:

"Artículo 18. El artículo 30 del Decreto 258 de 1999, quedará así:

El Fondo para la Reconstrucción de la Región del Eje Cafetero, creado por el Decreto 197 de 1999, se denominará en adelante Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero y tendrá por objeto la financiación y realización de todas las actividades necesarias para la reconstrucción y la rehabilitación económica, social y ecológica que permita el desarrollo social de la región del eje cafetero afectada por el terremoto del 25 de enero de 1999. Los contratos de asesoría técnica y consultoría que celebre el Fondo, directamente o a través de entidades fiduciarias, no estarán sujetos a impuesto sobre las ventas. En las fechas que señale el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Fondo comunicará a dicho Ministerio el valor correspondiente al impuesto sobre el valor agregado a cargo del Fondo, con el fin de que se incluyan recursos correspondientes al monto de dicho impuesto en el proyecto de presupuesto".

El artículo 30 del Decreto 258 de 1999, establecía lo siguiente:

"El Fondo para la Reconstrucción de la Región del Eje Cafetero, creado por el Decreto 197 de 1999, se denominará en adelante Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero y tendrá por objeto la financiación y realización de las actividades necesarias para la reconstrucción y la rehabilitación económica, social y ecológica que permita el desarrollo social de la región del eje cafetero afectada por el terremoto del 25 de enero de 1999 y no causarán impuesto sobre las ventas las donaciones que dicho Fondo reciba".

Como puede observarse, la norma que se revisa introdujo las siguientes modificaciones y adiciones:

Primera.- Suprimió la exención del impuesto sobre las ventas, las donaciones que el Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero reciba y la establece para los contratos de asesoría técnica y consultoría que celebra el Fondo, directamente o través de entidades fiduciarias.

Esta modificación a juicio de la Corte en nada contraría la Constitución, pues el legislador extraordinario, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 215 de la Carta Política, tiene la facultad transitoria, de establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En este último caso, las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal.

Por consiguiente, de una parte, el legislador excepcional está habilitado constitucionalmente, durante la vigencia del estado de excepción, para modificar, derogar o adicionar los decretos expedidos en desarrollo de ella. Por lo tanto, cuando el Decreto 350 modifica parcialmente el Decreto 258, no quebranta el ordenamiento superior. De otra parte, cuando el Gobierno en la norma que se revisa, modifica el tributo sobre las ventas estableciendo una exención para dichos contratos, lo hace en desarrollo del artículo 215 constitucional. Cabe reiterar, que dicha atribución se ajusta al ordenamiento superior con la limitación señalada en cuanto a la vigencia temporal de la medida.

Segunda.- Se adiciona el artículo 30 del Decreto 258 de 1999, en cuanto dispone que en las fechas que señale el Ministerio de Hacienda y Crédito Público el Fondo comunicará a dicho Ministerio, el valor correspondiente al impuesto sobre el valor agregado a cargo del Fondo, con el fin de que se incluyan recursos correspondientes al monto de dicho impuesto en el proyecto de presupuesto.

Respecto a esta adición al artículo 30 del Decreto 258 de 1999, estima la Corte que no quebranta el ordenamiento superior, por cuanto se trata de hacer efectivo el mandato constitucional en materia presupuestal, que exige incluir dentro del proyecto de presupuesto los recursos correspondientes al impuesto sobre el valor agregado, en este caso el que está a cargo del Fondo para la Reconstrucción.

Dicha adición tiene como finalidad dar estricto cumplimiento al mandato consignado en el artículo 347 de la Constitución, según el cual el proyecto de ley de apropiaciones deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva. Y uno de tales gastos corresponderá a aquel relacionado con los recursos que deberá apropiar el Gobierno para atender el impuesto sobre el valor agregado, a cargo del Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero. Por lo tanto, el artículo 18 del Decreto 350 de 199, será declarado exequible.

Análisis del artículo 19 del Decreto 350 de 1999

El artículo 19 del decreto preceptúa que la opción prevista en el literal a) del parágrafo 4° del artículo 1° del Decreto 196 de 1999, modificado por el artículo 27 del Decreto 258 del mismo año, corresponderá ejercerla al deudor y su decisión será obligatoria para el acreedor.

El parágrafo 4° del artículo 1° del Decreto 196 de 1999 fue modificado por el artículo 27 del Decreto 258 de 1999, con el siguiente texto:

"En todo caso, cuando los inmuebles se encontraban asegurados contra terremoto en el momento del siniestro se procederá así:

"El titular de un bien asegurado que no se encontraba gravado con hipoteca, sólo tendrá derecho a los créditos de que trata el Decreto 196 de 1999 por un valor equivalente al monto del daño financiable, deducido el valor indemnizable de acuerdo con la ley y el contrato.

"En el evento en el cual el bien asegurado en la fecha del terremoto se encontraba gravado con hipoteca se aplicarán las siguientes reglas:

a) El deudor podrá exigir que el valor indemnizable se impute al pago del crédito garantizado hasta el monto del crédito en dicha fecha. En lugar de lo anterior, el deudor podrá convenir con la entidad financiera que el valor indemnizable se destine a la reconstrucción del inmueble y por ende a la reconstitución de la garantía hipotecaria; (...)".

La adición que introduce el artículo 19 del Decreto 350 de 1999 bajo examen, determina el sujeto habilitado para ejercer la opción relativa a bienes asegurados gravados con hipoteca (el deudor), que en caso de que así lo decida , obliga al acreedor.

En efecto, de una lectura atenta de las normas, es claro que estas disponen que para que el titular de un bien asegurado que no se encontraba gravado con hipoteca al momento de suceder el sismo, tenga derecho a los créditos de que trata el Decreto 196/99, el inmueble afectado debía encontrarse asegurado contra terremoto en el momento del siniestro. Por el contrario, en el evento que el bien asegurado en la fecha del terremoto se encontrara gravado con hipoteca, la norma señala unas reglas en virtud de las cuales el deudor podrá, o bien exigir que el valor indemnizable se impute al pago del crédito garantizado hasta el monto del crédito en dicha fecha, o en el supuesto en que se otorgue un crédito en desarrollo de este precepto, corresponderá a la entidad financiera que otorga el crédito nuevo cobrar el valor indemnizable de acuerdo con la ley y el contrato.

No observa la Corte en el caso de la norma que se examina vulneración alguna del ordenamiento constitucional, por cuanto de una parte, los derechos adquiridos del asegurador quedan protegidos, en la medida en que los beneficios que allí se otorgan a los bienes inmuebles afectados por el terremoto, debían estar asegurados al momento de ocurrir el siniestro, y de la otra parte, la opción en cuanto al reclamo o exigencia del valor indemnizable corresponderá ejercerla al deudor, decisión que al ser obligatoria para el acreedor, no modifica ni altera los principios rectores del contrato de seguros. La finalidad de esta disposición es garantizar la eficacia de los derechos fundamentales y los fines del Estado, en una relación surgida en virtud del contrato de seguros, en la que una de las partes, el asegurado, ha sido colocado con ocasión de presentarse el siniestro, en circunstancias de debilidad manifiesta, que exige del Estado adoptar medidas para lograr su protección efectiva. En consecuencia, la norma será declarada exequible.

Análisis del artículo 21 del Decreto 350 de 1999

Esta disposición señala que los contratos que celebre la Unidad Administrativa de la Aeronáutica Civil para la reconstrucción y puesta en funcionamiento del Aeropuerto El Edén de la ciudad de Armenia, se regirán por el derecho privado, sin perjuicio de que pueda incluir

las cláusulas excepcionales previstas por la Ley 80 de 1993, evento en el cual las mismas se regirán por lo dispuesto en dicha ley.

A juicio de la Corte, no se encuentra que esta regla de excepción contradiga el ordenamiento superior, pues es evidente que la celebración de los contratos indispensables para la reconstrucción del Aeropuerto El Edén de Armenia, parcialmente destruido como consecuencia del terremoto y de cuyo funcionamiento normal dependen muchas de las actividades de esta zona del país, requería de la agilización en los trámites para restablecer cuanto antes la normalidad de esta vía de comunicación tan importante.

En efecto, como lo ha reconocido esta Corporación en situaciones similares[4], el régimen de la contratación administrativa regulado por la ley (art. 150, último inciso, C. P.), bien puede ser modificado por el legislador extraordinario, autorizado constitucionalmente para ello, por razones de grave calamidad pública que alteren el orden público económico, con el fin de solucionar con prontitud, eficacia y agilidad los problemas generados por la catástrofe. Eso sí, como se exige para todas las medidas de excepción que se adopten por el Gobierno para hacer frente a la crisis, debe tener relación directa y específica con la situación que se busca conjurar.

En el caso concreto, es indudable que la reconstrucción del Aeropuerto de Armenia parcialmente destruido como consecuencia del terremoto ocurrido el 25 de enero, amerita que el legislador extraordinario, adopte las medidas que le permitan cumplir de manera pronta con la puesta en funcionamiento de dicho aeropuerto, indispensable para impulsar la recuperación económica de uno de los principales polos de desarrollo del país, alterada por la catástrofe. Demostrada la conexidad de la norma de excepción con los motivos que dieron lugar a la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica en esa región, será declarada la exequibilidad del artículo 21 del Decreto 350 de 1999.

Disposiciones en materia de servicios públicos

El Capítulo III del Decreto 350 de 1999, establece dos disposiciones destinadas a beneficiar a los usuarios de los servicios públicos domiciliarios en la zona afectada por la calamidad causada por el terremoto ocurrido el pasado 25 de enero, en la medida que se establecen algunas facilidades para el pago de los servicios atrasados o futuros cuando el bien inmueble haya sido destruido total o parcialmente, así como la condonación de obligaciones correspondientes a facturaciones anteriores al sismo.

En efecto, el artículo 22 del decreto en revisión, dispone que el Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero, podrá otorgar, en coordinación con la comisión de regulación respectiva, subsidios por un período máximo de 8 meses y hasta por un monto equivalente al valor del cargo fijo o el consumo mínimo mas un 25% e incluir los cargos de reconexión o traslado, para el pago de servicios públicos domiciliarios a los usuarios cuyo inmueble haya sido destruido o gravemente afectado por el terremoto, y que por ello hayan tenido que desocuparlos, así como a las personas de los estratos 1 al 4 y cuyos inmuebles figuren en el censo por haber sido afectados, pero que no hayan tenido que desocuparlos.

---

4 Cfr. Ver sentencia de la Corte Constitucional en relación con la revisión constitucional del Decreto 197 de 1999. Magistrado Ponente Dr. Jose Gregorio Hernández Galindo.

Cabe señalar, que dentro de los considerandos del Decreto 350 de 1999, el Gobierno Nacional justificó la expedición de esta disposición, en que los usuarios de los servicios públicos domiciliarios y de otros servicios de telecomunicaciones que fueron afectados por el terremoto, han sufrido tal deterioro en su patrimonio que muchos de ellos no pueden cumplir con las obligaciones derivadas de los consumos realizados en los meses inmediatamente anteriores a la ocurrencia del desastre y tampoco podrán cancelar el consumo durante los meses inmediatamente siguientes al terremoto, por lo cual deben adoptarse medidas en materia de subsidios.

A juicio de la Corte, los subsidios consagrados en este artículo no riñen con preceptos ni con principios constitucionales; por el contrario, los desarrolla, en particular, en cuanto hace al mandato contenido en el artículo 368, según el cual la Nación, los departamentos, los distritos, los municipios y las entidades descentralizadas podrán conceder subsidios en sus respectivos presupuestos, para que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios que cubran sus necesidades. E igualmente, dicho precepto constituye desarrollo de los principios constitucionales del estado social de derecho y de la solidaridad entre los miembros de la sociedad, respecto de los usuarios que sufrieron los graves efectos del terremoto y que por la misma razón, se encuentran en una situación que les impide asumir los costos que demandan servicios, por demás indispensables.

Ahora bien, con mayor razón el legislador extraordinario, durante la vigencia del estado de emergencia declarado como consecuencia de una grave calamidad pública, como la ocurrida el pasado 25 de enero de 1999, y con el objeto de conjurar la crisis generada por el terremoto y de impedir la extensión de sus efectos, puede adoptar disposiciones como la que se examina, cuya finalidad es tratar de aliviar, mediante el otorgamiento de subsidios, la crisis que por el deterioro de su patrimonio han sufrido los usuarios de los servicios públicos domiciliarios de los municipios afectados por el sismo, que les impide por la falta de recursos, cumplir con las obligaciones y pagos derivados de los consumos realizados antes del desastre, así como los correspondientes al consumo generado durante los meses inmediatamente siguientes al terremoto. En consecuencia, se ajusta a los principios constitucionales y a los fines del Estado, que el Gobierno haya adoptado estas medidas en materia de subsidios.

En cuanto al establecimiento en época de normalidad, de subsidios en materia de servicios públicos, señaló la Corte Constitucional en sentencia No. C-566 de 1995 (M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz), lo siguiente:

"El artículo 368 de la C.P., debe analizarse en el contexto del estado social de derecho, del cual es pieza fundamental. En esta forma de Estado, es deber del Estado asegurar la prestación de los servicios públicos a "todos" los habitantes del territorio, para lo cual la anotada política de subsidios prevista en la Constitución, es uno de los principales instrumentos dirigidos a buscar que la igualdad sea real y efectiva y se evite que, con ocasión de su organización y puesta en marcha, se genere discriminación y marginalidad. Es evidente que el Legislador dio cumplimiento al mandato de igualdad en los servicios públicos domiciliarios al autorizar la concesión de subsidios para las personas de menores ingresos. La limitación de su monto, empero, requiere de un análisis más detenido, pues este extremo tiene que ver con el grado de cumplimiento de dicho principio.

(...)

Si bien el Legislador autorizó la concesión de un subsidio sólo parcial en favor de las personas de menores ingresos destinado a pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios que cubran sus necesidades básicas, ello no comporta violación alguna de la Constitución Política ni vulnera los principios de igualdad ni de la cláusula del estado social de derecho, los que han sido observados por la ley dentro de las posibilidades materiales y legales existentes y en el marco de los principios de eficiencia en la prestación de los servicios públicos y redistribución del ingreso. Desde el punto de vista jurídico, el subsidio parcial es fruto de un legítimo juicio de ponderación realizado por el Legislador entre principios concurrentes. Ante la imposibilidad de elevar a un grado absoluto la vigencia efectiva de un solo principio prescindiendo de los demás, se optó por una aproximación de equilibrio que lleva sólo hasta cierto grado su aplicación simultánea".

Finalmente, es preciso advertir que para acceder al subsidio, el legislador extraordinario señala unos requisitos indispensables, como lo son que el inmueble del usuario del servicio público haya sido destruido o gravemente afectado por el terremoto por lo que haya tenido que desocuparlos, y que igualmente, se trate de personas de los estratos 1 a 4 y cuyos inmuebles figuren en el censo por haber sido afectados pero que no hayan tenido que desocuparlos. En todo caso, el subsidio está limitado al lapso de 8 meses y por el porcentaje que señala la norma, de manera que durante ese tiempo se le permita al usuario recuperarse económicamente y volver a asumir el pago del servicio.

Sobre el particular, la Corte siguiendo su jurisprudencia contenida en la sentencia C-086 de 1998 (M.P, Dr. Jorge Arango Mejía), estima que no se vulnera la Constitución cuando el Estado, en desarrollo de lo previsto por el artículo 13 superior, busca realizar la igualdad real y efectiva, promoviendo las condiciones de equilibrio requeridas por grupos discriminados o marginados, y protegiendo especialmente a las personas que por su condición económica, física o mental, como lo son los usuarios de servicios públicos domiciliarios afectados como consecuencia del terremoto ocurrido el 25 de enero de 1999 en la región del Eje Cafetero, se encuentran en circunstancia de debilidad manifiesta. Por ello, el artículo 22 confiere un tratamiento diferencial, objetiva y razonablemente justificado, para aquel sector de población usuaria de servicios públicos que habitan el Eje Cafetero en la zona afectada por el sismo, perteneciente a los estratos 1 a 4.

Con fundamento en lo expuesto, el artículo 22 del Decreto Legislativo 350 de 1990 será declarado exequible.

Por su parte, el artículo 23 del Decreto bajo examen, señala que las empresas de servicios públicos domiciliarios y los operadores de telecomunicaciones, podrán castigar las obligaciones correspondientes al último período de facturación anterior del 25 de enero de 1999, a cargo de los usuarios afectados por el terremoto, en los municipios donde este causó devastación. Adicionalmente, precisa que ello no constituirá violación al principio de insuficiencia financiera establecido en la Ley 142 de 1994, ni podrá ser considerado por las autoridades competentes como práctica restrictiva de la competencia o conducta de competencia desleal.

Similares argumentos de carácter constitucional a los expuestos respecto del artículo anterior deben efectuarse en esta oportunidad, pues aunque no se trata de un subsidio, si consagra un beneficio o favorecimiento para los usuarios de servicios públicos domiciliarios y operadores de telecomunicaciones afectados por el terremoto, que como lo señala de manera expresa la

norma, no constituirá una violación al principio de insuficiencia financiera establecido en la Ley 142 de 1994, ni podrá ser considerado como práctica restrictiva de la competencia o competencia desleal, toda vez que se trata de una norma de excepción para mitigar los efectos producidos por la catástrofe que tiene por lo mismo, una relación directa con las causas de la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica decretada en esa zona del país. Por consiguiente, la norma será declarada exequible.

Disposiciones sobre subsidio de Vivienda

El Capítulo IV del Decreto 350 de 1999, consagra una serie de disposiciones sobre subsidios de vivienda, cuya finalidad es el alivio a la carga a la que se vieron sometidas las personas y familias afectadas por el sismo del pasado 25 de enero del presente año. Para justificar las normas contenidas en este capítulo, expresó el Gobierno Nacional que el terremoto afectó en forma grave numerosas viviendas de la zona, por lo que se hacía necesario expedir normas encaminadas a facilitar el otorgamiento de subsidios familiares de vivienda de interés social, que permita a los beneficiarios de los mismos la reconstrucción y rehabilitación de sus inmuebles, siendo entonces necesario, igualmente, establecer disposiciones que permitan a las Cajas de Compensación Familiar destinar recursos a la aplicación del subsidio de vivienda de interés social, con el fin de lograr una mejor y más eficiente atención a los trabajadores beneficiarios y a las personas a su cargo, así como a la población no afiliada afectada por el terremoto. El contenido normativo de estas disposiciones, se examinará a continuación.

El artículo 24 determina que las Cajas de Compensación Familiar destinarán el diez por ciento (10%) de las apropiaciones mensuales correspondientes a programas de vivienda durante los años 1999 y 2000 para atender las necesidades de vivienda de los pobladores de la zona del desastre, prioritariamente, para quienes en el momento de la ocurrencia del mismo, tenían la calidad de afiliados a estas Cajas, y en segundo término, para la población no afiliada.

Agrega el parágrafo, que las Cajas de Compensación Familiar destinarán adicionalmente para la población no afiliada, los dineros del FOVIS que a la fecha de la expedición del presente decreto, se encuentren destinados a atender la segunda y tercera prioridad y que no estén comprometidos; es decir, aquellos que no han cumplido el trámite de adjudicación y los que hayan sido adjudicados a hogares que desistieron del mismo, o que no los utilizaron dentro del plazo que les fue conferido para tal efecto.

Por su parte, el artículo 25 señala que de acuerdo con las condiciones socioeconómicas de los beneficiarios, el tipo y valor de la solución de vivienda de interés social y las necesidades de mejoramiento, la cuantía del subsidio familiar de vivienda otorgado por las Cajas de Compensación Familiar, con cargo a los recursos indicados en el artículo anterior de este decreto será hasta de veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

El artículo 26 determina que las Cajas de Compensación Familiar, podrán con los recursos a que se refiere el artículo 24 de este decreto y los que obtengan de otras fuentes, desarrollar proyectos integrales de vivienda de interés social directamente, o mediante convenios con entidades públicas, privadas u otras Cajas.

A su vez, el artículo 27 preceptúa que para efectos de la asignación de subsidios de mejoramiento a los beneficiarios que cumplan las condiciones establecidas en este decreto, las

Cajas de Compensación Familiar prestarán directamente la asistencia técnica, establecerán los controles y harán el seguimiento para la aplicación del citado subsidio. Añade el parágrafo, que para la aplicación del presente artículo se tendrán en cuenta las actividades encaminadas a restablecer las condiciones normales de la vivienda, superando los daños graves causados por el terremoto.

De otro lado, el artículo 28 establece que los proyectos presentados por las Cajas de Compensación Familiar deberán ajustarse a las políticas señaladas por el Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero, cuya aprobación corresponderá a la Superintendencia de Subsidio Familiar, la cual deberá pronunciarse en un plazo no mayor de quince (15) días hábiles.

Ahora bien, el artículo 29 determina que las Cajas de Compensación Familiar administrarán los recursos de que trata el artículo 24 de este decreto y su seguimiento y control lo efectuará la Superintendencia del Subsidio Familiar de conformidad con las normas vigentes.

El artículo 30 señala que para acceder al subsidio familiar de vivienda, se deberá cumplir con las siguientes condiciones: conformar un hogar en los términos establecidos en las normas de subsidio de vivienda familiar; ninguno de los miembros del hogar podrá ser propietario de una solución de vivienda, excepto de la vivienda afectada por el desastre; los ingresos totales del hogar no podrán ser superiores a cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales vigentes en la fecha de asignación, y en el evento de adquisición de vivienda, deberá acreditarse la fuente de financiación del resto del valor de la solución de vivienda. En todo caso, señala la norma, los auxilios, subsidios o beneficios que se otorguen para financiar vivienda no podrán exceder del cien por ciento del valor de compra del inmueble.

Finalmente, el artículo 31 determina que las soluciones de vivienda a las cuales se podrá aplicar el subsidio de vivienda de que tratan los artículos anteriores de este decreto, no podrán superar el valor equivalente a ciento treinta y cinco (135) salarios mínimos legales mensuales vigentes, debiendo aplicarse preferiblemente a vivienda cuyo valor no supere el valor equivalente a cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

En cuanto a la constitucionalidad de estos preceptos, debe reiterar la Corporación, en primer lugar, los argumentos esgrimidos, respecto a los subsidios en materia de servicios públicos domiciliarios. Como ya se anotó, el legislador extraordinario está habilitado por el ordenamiento superior, artículo 368, dada la situación de emergencia que produjo una grave calamidad pública, para otorgar subsidios a aquel sector de la población que por sus condiciones económicas o sociales se hayan en inferioridad, lo cual se encuentra en consonancia con lo dispuesto en los artículos 1o. y 13 de la Constitución.

Sobre la viabilidad constitucional del otorgamiento de subsidios, la jurisprudencia constitucional[5] ha aceptado que con fundamento en los principios de solidaridad y redistribución del ingreso, así como la promoción a cargo del Estado para que la igualdad sea real y efectiva, en particular, en materia de vivienda de interés social (art. 51, C. P), se justifica de manera

[5] Sentencia C-086/97, Magistrado Ponente Dr. Jorge Arango Mejía

suficiente que el legislador establezca apoyos económicos que permitan a las personas de escasos recursos acceder a esa vivienda.

Ahora bien, no cabe duda para la Corte, la relación de conexidad entre estas disposiciones y el decreto por el cual se declaró la emergencia económica, ecológica y social por grave calamidad pública, por cuanto guardan estrecha y específica relación de causalidad con la motivación del mismo. Como se expresó en uno de los considerandos del Decreto 195 de 1999, "millares de viviendas, oficinas, locales (....) se encuentran completamente destruidos y así mismo muchos otros no son habitables por cuanto amenazan ruina, razón por la cual la población de la zona se ha visto obligada a vivir a la interperie, con grave riesgo, particularmente para las personas en situación de debilidad, como los ancianos y los niños".

En cuanto a la destinación de un porcentaje de las apropiaciones mensuales de las Cajas de Compensación Familiar, a programas de vivienda durante los años 1999 y 2000 para atender las necesidades de vivienda de los pobladores de la zona del desastre, e igualmente el señalamiento de la cuantía del subsidio familiar de vivienda, encuadran perfectamente dentro del ordenamiento constitucional, pues hace efectivos los postulados constitucionales de la dignidad humana, del Estado social de derecho, de la solidaridad, de la vivienda digna, e igualmente garantiza el fin del Estado de promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios y derechos constitucionales.

Sobre el particular, esta Corporación ha señalado :

"Los recursos que administran las Cajas de Compensación Familiar no pertenecen a ellas sino que corresponden a un interés legítimo de los trabajadores, lo cual implica que es éste último sector -el del trabajo- el sujeto pasivo de la contribución y, a la vez, el sector beneficiario del producto de la misma, en cuanto son los trabajadores los favorecidos por el régimen de subsidios

No es una característica de la parafiscalidad la de que los sujetos pasivos de la contribución sean exactamente y de manera individual quienes reciban los beneficios derivados de la reinversión de los recursos captados. La correspondencia que exige la parafiscalidad se establece entre sectores, no entre personas, de lo cual resulta que lo esencial no es que el contribuyente individualmente considerado reciba una retribución directa y proporcional al monto de su contribución, sino que el sector que contribuye sea simultáneamente aquél que se favorece con la destinación posterior de lo recaudado. La contribución parafiscal que establece el precepto demandado no se queda en el reducido ámbito de los trabajadores que cotizan a las cajas de compensación familiar sino que se proyecta hacia los beneficiarios del régimen subsidiado de salud, incluídos trabajadores independientes y no cotizantes en dichas entidades, pero ello no vicia de inconstitucionalidad el precepto. Por el contrario, se realiza por esa vía el principio general de solidaridad".[6]

En efecto, de conformidad con el artículo 51 de la Constitución, todos los colombianos, pero especialmente aquellos en situaciones de debilidad y desprotección, tienen derecho a

[6] Sentencia C-183/97, Magistrado Ponente Dr. Alejandro Martínez Caballero

una vivienda digna, para lo cual el Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda. Todo lo cual tiene plena realización en las normas contenidas en el presente capítulo.

Y es que la dignidad comprende varias dimensiones de la vida del hombre: implica un conjunto de condiciones materiales y espirituales de existencia que permita vivir con cierta calidad, con el fin de permitir un espacio familiar digno e idóneo para favorecer su libre desarrollo de la personalidad y las condiciones de intimidad y comodidad que requiere el entorno hogareño. Entre las condiciones materiales de existencia digna se encuentra, sin duda gozar de una vivienda digna que permita garantizar en condiciones adecuadas y normales, el ejercicio entre otros derechos fundamentales como la vida y la salud.

A este respecto, tuvo oportunidad de pronunciarse la Corte en su Sala Plena mediante la sentencia C-575 de 1992 (M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero), cuando señaló:

"... así lo entendió también el legislador cuando creó el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social. En efecto, dispone el inciso 1° del artículo 1° de la Ley 3ª de 1991:

"Créase el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, integrado por las entidades públicas y privadas que cumplan funciones conducentes a la financiación, construcción, mejoramiento, reubicación, habilitación y legalización de títulos de viviendas de esta naturaleza."

En el artículo 2° literal "c" de esta misma Ley se ubica a las Cajas de Compensación Familiar como haciendo parte del subsistema de financiación del Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social.

Se advierte en consecuencia que la satisfacción de las necesidades de vivienda en Colombia es una prioridad constitucional y legal, para lo cual se ha diseñado un sistema racional que vincula a las Cajas de Compensación Familiar".

Ahora bien, respecto a la naturaleza y al papel de las Cajas de Compensación Familiar en materia del otorgamiento de subsidios familiares de vivienda, tema sobre el cual se desarrollan los preceptos contenidos en las normas de excepción en estudio, expresó la Corporación en la misma sentencia:

"La Ley 21 de 1982 definió el subsidio familiar como una prestación social de obligatorio pago a través de las Cajas de Compensación Familiar, por parte de todos los empleadores del sector público o privado que tuvieran uno o más trabajadores de carácter permanente.

El fundamento del subsidio familiar no es otro que el de la democracia participativa que informa el estado social de derecho. En este sentido se destaca la estrecha vinculación de doble vía entre el Estado y la sociedad, materializada en este caso en el inciso segundo del artículo 103 de la Constitución, que dice:

"El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan".

(...)

De esta evolución normativa se concluye sin dificultad que ha habido cuatro transformaciones significativas en la historia de las Cajas:

Primero, el subsidio familiar pasó de ser una ayuda voluntaria a una obligación institucional.

Segundo, las Cajas pasaron de ser simples intermediarios entre los empleadores y los trabajadores a ser un redistribuidor regular de los recursos.

Tercero, de un simple subsidio en dinero se pasó a un sistema integral de distribución de subsidios en dinero, en especie y en servicios.

Y cuarto, de una cobertura limitada a los trabajadores de los empleadores que cotizaban a las Cajas se pasó a una universalización de los servicios para toda la sociedad".

En consecuencia, cuando los artículos 24 a 31 del Decreto 350 de 1999 entran a regular la destinación de un porcentaje de los fondos de subsidio familiar de vivienda de las Cajas de Compensación Familiar, está desarrollando el mandato contenido en el artículo 333 de la Carta, que permite limitar la iniciativa privada con base en la prevalencia del interés general, así como los principios constitucionales, y el mismo derecho a la igualdad de que trata el artículo 13 superior.

Además, el legislador extraordinario durante la vigencia de los estados de excepción, goza de la facultad para proveer sobre estas materias, siempre y cuando como lo está en el presente caso, estén dirigidas a conjurar la situación de crisis ocasionada por el terremoto, y en este sentido se encuentran plenamente conforme con las disposiciones constitucionales, según se anotó.

Así mismo, la Corte observa que los recursos del subsidio familiar que se destinen a atender las necesidades de vivienda de los pobladores de la zona de desastre, tanto para afiliados como no afiliados a las Cajas de Compensación Familiar de la región –posibilidad ésta última, también avalada por la Corte en cuanto su constitucionalidad– cumplen una finalidad social y se dirigen a garantizar la dignidad de las personas, el mínimo vital, su libre desarrollo, y en particular, el derecho a vivir en condiciones dignas. No cabe duda que la labor de las Cajas y los subsidios que se otorgarán, está llamados a contribuir eficazmente en la labor de reconstruir los inmuebles afectados por el desastre natural, y en consecuencia, a procurar la garantía y efectividad de los derechos de sus moradores.

Finalmente, es necesario advertir que las normas sub examine prevén una serie de instrumentos y mecanismos para garantizar la coordinación entre las diferentes entidades públicas y privadas que cumplen funciones similares a las que le corresponden a las Cajas de Compensación Familiar, siempre bajo la órbita, dirección y coordinación del Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero en relación con los proyectos que presenten con base en las disposiciones del decreto 350. Con ello, se logra dar efectividad y vigencia a la norma constitucional -artículo 210-, según la cual las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado.

Por todo lo expuesto, la Corte declarará exequibles los artículos 24 a 31 del Decreto Legislativo 350 de 1999.

Disposiciones en materia Educativa

En el Capítulo V del Decreto 350 de 1999, se expiden una serie de disposiciones destinadas a superar la crisis que en el sector educativo produjo el terremoto del 25 de enero de 1999, cuya justificación fue expuesta por el Gobierno, en la medida que se presentó como necesario, efectuar modificaciones al calendario académico establecido para la educación básica y media, debido a la destrucción de los inmuebles en la región del Eje Cafetero que ocasionó la interrupción del servicio educativo, así como por la necesidad de adoptar mecanismos que permitieran a las instituciones de educación formal, evaluar el cumplimiento de los educandos que provengan de la zona de desastre y de esta forma, facilitar la continuación de los estudios. Pero además, dichas medidas pretenden que, con el fin de lograr en el menor plazo el restablecimiento integral del servicio educativo y la reconstrucción de las comunidades educativas, teniendo en cuenta las condiciones de la zona, se permita la adopción de un plan especial con la participación de los diversos integrantes de la comunidad educativa, que beneficien a los estudiantes en general.

Las disposiciones contenidas en el presente capítulo guardan conexidad con las motivaciones que llevaron a la declaratoria de la emergencia económica, al igual que con las consideraciones del Decreto 350, por cuanto están dirigidas a conjurar, en una de sus manifestaciones, la calamidad producida por el terremoto, que afectó el curso normal de la prestación del servicio de educación, tanto por las lesiones y afecciones que sufrió la población estudiantil del Eje Cafetero como consecuencia del sismo, como por la destrucción y ruina en que quedaron algunos establecimientos educativos, actividad que se vio interrumpida, con grave amenaza para la prestación del servicio público esencial de la educación (motivación segunda al Decreto 195 de 1999). Razón por la cual, se hacía indispensable adoptar medidas para garantizar la prestación efectiva del derecho fundamental a la educación reconocido por el artículo 67 de la Constitución.

Es así como, el legislador extraordinario autorizó en el artículo 32 del decreto en revisión, que los establecimientos educativos de los municipios afectados por el sismo podrán reducir el calendario académico para el año lectivo de 1999, siempre y cuando se garantice que el educando alcance los logros establecidos en el plan de estudios del proyecto educativo institucional.

Por su parte, el artículo 33 del decreto en revisión dispone que sin perjuicio de la autonomía escolar, las instituciones de educación formal deberán evaluar el cumplimiento de los logros de los educandos provenientes de la zona de desastre que aspiren a continuar en ellos sus estudios y que carezcan del certificado de estudios respectivo, quienes, sin exigencia de documento distinto al resultante de dicha evaluación, serán incorporados al grado que corresponda según el plan de estudios.

Ahora bien, el artículo 34 determina que los municipios afectados por el sismo, integrarán un área educativa especial para el desarrollo de un subsistema educativo que garantice que la prestación del servicio educativo responda a las necesidades de dicha zona, todo sobre la base del diseño de un Plan de Acción con identificación de alternativas, programas y proyectos, incluyendo útiles y textos que garanticen el restablecimiento integral del servicio educativo y la reconstrucción de las comunidades educativas, e incorporen mecanismos especiales de coordinación, gobierno y participación ciudadana.

Del contenido material de los preceptos que se examinan, observa la Corte que no se deduce inconstitucionalidad alguna. En efecto, dichas normas están encaminadas, como lo señaló el Gobierno al justificar la expedición de estas disposiciones, a garantizar la eficacia en la prestación del servicio público de la educación reconocido como una de las finalidades sociales del Estado por el artículo 366 de la Carta Política y la continuidad y el acceso mismo al derecho fundamental, al tenor del artículo 67 superior, evitando de esa manera, tanto la paralización de una actividad considerada como esencial por la misma Constitución, como posiblemente la deserción estudiantil. Según este precepto, la educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social, por lo que cuando se vea amenazado, como lo está en la zona del Eje Cafetero como consecuencia del terremoto, el Estado debe adoptar todas las medidas a su alcance, aún las de excepción que lo autorizan a ello, en orden a garantizar su prestación eficiente y efectiva.

En consecuencia, disposiciones como la posibilidad de reducción del calendario educativo para que los estudiantes puedan culminar cabalmente su actividad académica y formativa, siempre y cuando alcancen los logros establecidos en el plan de estudios del proyecto educativo institucional; la incorporación de los educandos provenientes de la zona de desastre al grado que corresponda según el plan de estudios en instituciones de educación formal, sin desconocimiento de la autonomía escolar, y la integración de un área educativa especial para el desarrollo de un subsistema educativo, se constituyen en medidas razonables, necesarias y efectivas para garantizar el derecho a la educación de la población estudiantil de la zona del eje cafetero, colocada en situación de dificultad notoria para acceder a ese servicio.

Por consiguiente, estima la Corte que de manera evidente los artículos 32 a 34 del Decreto 350 de 1999, expedidos por el legislador excepcional, habilitado constitucionalmente para ello, desarrollan los mandatos superiores, según los cuales corresponde al Estado regular la educación, con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación de los educandos, garantizando además, el adecuado cubrimiento del servicio y las condiciones necesarias para el acceso y permanencia de los menores al sistema educativo, más aún, cuando se trata de una situación de excepción como la generada por el sismo.

Por lo tanto, los artículos 32, 33 y 34 examinados serán declarados exequibles.

Disposiciones en materia Ambiental

El Capítulo VI del Decreto 350 de 1999, artículos 35 a 46, contiene un conjunto de normas relacionadas con el ambiente y las medidas y planes a adoptar en orden a garantizar su protección y defensa frente a los factores de deterioro y riesgo ambiental originados por el terremoto del 25 de enero de 1999.

Estos preceptos fueron justificados por el Gobierno Nacional con fundamento en los siguientes hechos y objetivos: i) Factores de deterioro ambiental, que afectan de manera grave la salud, calidad de vida y el desarrollo de las actividades productivas de la zona y que por lo tanto requieren esfuerzos para mitigar los efectos ambientales adversos y evitar su extensión o intensificación; ii) Coordinación en las estrategias, programas y acciones a cargo de las entidades ambientales para hacer frente a la situación de emergencia; iii) Preservación del ambiente y del desarrollo sostenible en las obras de reconstrucción y reactivación en la zona ; iv) Mecanismos de excepción que permitan la realización oportuna de los proyectos que de-

manda la recuperación de la región ; v) Compensación de la pérdida de ingresos de las autoridades ambientales, para que puedan cumplir sus funciones y atender las necesidades de los habitantes de la región.

En forma preliminar al examen de constitucionalidad de los artículos que hacen parte de este capítulo, es pertinente manifestar que está demostrado que la calamidad pública causada como consecuencia del terremoto ocurrido el 25 de enero de 1999 en la zona del Eje Cafetero, alteró en forma grave e inminente el medio ambiente y los recursos naturales de esa región, por lo que sin lugar a dudas era indispensable adoptar a la mayor brevedad, como lo hizo el Gobierno Nacional en el decreto sometido a revisión, medidas y soluciones destinadas a superar de manera oportuna la crisis ambiental producida, a impedir la extensión de los efectos generados por el sismo y a prevenir la ocurrencia de nuevos factores de deterioro.

De esa manera, es evidente que estas disposiciones ambientales se explican a cabalidad en el contexto de la emergencia y guardan relación directa, específica y conexa con el decreto declaratorio del estado de excepción, y en particular, con las causas de la crisis, pues como ya se anotó, ocurrido el sismo se produjo una notable alteración del entorno físico de los municipios localizados en la zona del eje cafetero, y una gran destrucción y afectación a los recursos naturales renovables que condujeron al Gobierno a declarar, además de la emergencia económica y social, la emergencia ecológica.

Por ello, el legislador de excepción partió en el artículo 35 que se revisa, de la elaboración de un **Plan de Acción Ambiental** por parte de entidades del orden nacional, regional y local dentro de los dos meses siguientes a la publicación del decreto, para hacer frente a los factores de deterioro y riesgo ambiental originados por el terremoto y garantizar así, la incorporación de la dimensión ambiental en las actividades de reconstrucción, recuperación y reactivación de los sectores productivos de los municipios afectados por el desastre, para impulsar su desarrollo sostenible. Para una mayor efectividad, se dispuso igualmente, que las entidades del Sistema Nacional Ambiental, prestarán asesoría y asistencia técnica en la elaboración y puesta en marcha de dicho Plan. Cabe agregar que en el parágrafo 2 de este precepto, se establecen los criterios que entre otros, deberán ser tenidos en cuenta para la formulación del citado plan.

Con estas medidas es claro que se pretende reparar los efectos nocivos del desastre natural ocurrido en la región cafetera, que tienen relación con el servicio público esencial de saneamiento ambiental, reconocido expresamente por el artículo 366 como objetivo fundamental de la actividad del Estado, por lo cual está obligado a preservar y restaurar los recursos naturales y el ambiente y a proveer lo indispensable para reparar los daños que las eventualidades de la naturaleza pudieren ocasionar.

A juicio de la Corte, el precepto *sub examine* se ajusta a la Constitución en la medida que a través de la elaboración de un plan de acción ambiental, se logrará mitigar los efectos del deterioro ambiental derivados del sismo, prevenir y controlar los impactos ambientales generados por el proceso de reconstrucción, el manejo integral de residuos y escombros, objetivos que encuadran perfectamente dentro de los postulados constitucionales de proteger las riquezas naturales de la Nación (artículo 8°); garantizar la efectividad de los derechos: a la salud y al saneamiento ambiental, conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad (artículo 49); a gozar de un ambiente sano, siendo deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente (artículo 79); a que el Estado planifique el manejo y aprovechamiento

de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental (artículo 80).

Y es que el derecho al ambiente sano se concibe como un conjunto de condiciones básicas que rodean a la persona y le permiten su supervivencia biológica e individual, lo cual garantiza a su vez su desempeño normal y su desarrollo integral en el medio social. En este sentido, el ambiente sano es un derecho indispensable para la supervivencia de la especie humana. Por consiguiente, el Estado debe garantizar el derecho a gozar de un ambiente sano y adoptar las medidas encaminadas a obtener el mejoramiento de la calidad de vida de la población y el aseguramiento del bienestar general, a fin de evitar que se causen daños irreparables a la persona y a la comunidad presente y futura, más aún en situaciones críticas como la que existe en la región del Eje Cafetero como consecuencia del sismo. En tal virtud, se declarará exequible el artículo 35.

Ahora bien, el artículo 36 del Decreto 350 de 1999 exime del requisito de **licencia ambiental**, los proyectos, obras o actividades de rehabilitación, reconstrucción y reposición en los sectores de transporte, infraestructura, eléctrico, servicios y productivo, así como las obras geotécnicas encaminadas a la prevención y mitigación de desastres en los municipios afectados por el sismo.

No obstante lo anterior, la disposición señala que para la ejecución de tales proyectos, obras y actividades se requerirá de la obtención previa de los permisos, autorizaciones y concesiones para el uso y aprovechamiento de recursos naturales expedidos por la Corporación Autónoma Regional competente.

A primera vista, puede parecer contradictorio, que para enfrentar una situación de deterioro ambiental y afectación de los recursos naturales, como la que se produjo en la zona cafetera con la ocurrencia del sismo del pasado 25 de enero, se decida eliminar precisamente, un requisito tan importante para toda obra de reconstrucción o construcción, en cuanto permite analizar si dichas obras no ponen en un peligro mayor una zona ya de por sí gravemente afectada, como también el acatamiento de las directrices que toda actividad debe cumplir para asegurar el desarrollo sostenible.

Sin embargo, ello no es así, en la medida en que al examinar de manera sistemática las normas de este capítulo, es fácil concluir que el legislador de excepción no suprimió un requisito importante del control ambiental previo de los proyectos que se emprendan en la zona, sino que reemplazó de manera transitoria (por espacio de dos años) la licencia ambiental ordinaria de proceso más lento y complicado, con otros requerimientos especiales más ágiles que, dentro del Plan de Acción Ambiental, permitirán la protección y conservación del medio ambiente y de los recursos naturales, por parte de las autoridades ambientales, así como la garantía de un desarrollo sostenible al tenor de los consagrado por el artículo 80 del ordenamiento superior.

Como lo reconoció esta Corte en la sentencia C-328 de 1995, (M. P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz), la protección del ambiente sano y de los recursos naturales es un deber del Estado y de los particulares. En virtud de expreso mandato constitucional y de compromisos internacionales contraidos por Colombia (Convención sobre Diversidad Biológica, artículo 14), al Estado

corresponde cumplir una serie de deberes específicos en materia ambiental, que el legislador no puede desconocer aún en épocas de excepción. El deber de prevención y control del deterioro ambiental se ejerce, entre otras formas, a través del otorgamiento, denegación o cancelación de licencias ambientales por parte del Estado. De esa forma, solamente el permiso previo de las autoridades competentes, hace jurídicamente viable la ejecución de obras o actividades que puedan tener efectos potenciales sobre el ecosistema.

Uno de los mecanismos técnicos de que dispone el Estado para el cumplimiento de su deber de prevenir y controlar el deterioro ambiental (C.P. art. 80), es el establecimiento de estudios ambientales previos que permitan a la autoridad a conceder o no la correspondiente licencia y sólo así, la administración estará en capacidad de evaluar si la persona o entidad, pública o privada, ha tenido en cuenta todas las consecuencias de la intervención en el ambiente y ha elaborado los planes adecuados, necesarios y suficientes para controlar sus resultados.

En efecto, de acuerdo con el inciso segundo del artículo 36 que se examina, subsiste la exigencia de la obtención previa a la ejecución de esas obras y proyectos, de los permisos, autorizaciones y concesiones para el uso y aprovechamiento de recursos naturales a cargo de la corporación autónoma regional competente. Así mismo, el artículo 37 del decreto en revisión, ordena que esos proyectos, obras o actividades tienen que incorporar la variable ambiental en las fases de factibilidad, diseño y ejecución de acuerdo con los lineamientos y parámetros establecidos en las Guías de Manejo Ambiental, que para tal propósito expidan las autoridades ambientales.

Se observa además que, los planes de acción y de gestión ambiental regional de tales corporaciones, de conformidad con el parágrafo 3 del artículo 35 ya analizado, deben ser revisados y ajustados a las necesidades de la emergencia, en especial, a las previsiones contenidas en el Plan de Acción Ambiental ya mencionado. Entre los criterios que obligatoriamente debe tener en cuenta este Plan, se destacan : i) Prevención, mitigación y control de los impactos ambientales generados por el proceso de reconstrucción ; ii) Mitigación delos efectos del deterioro ambiental derivados del sismo y prevención de su extensión ; iii) Manejo integral de residuos y escombros ; iv) Prevención de la contaminación y mejoramiento de la competividad de los sectores productivos mediante estrategias para una producción más limpia ; v) Recuperación de cuencas hidrográficas y de áreas amenazadas o en proceso de degradación ; vi) Promoción de modelos de desarrollo urbano sostenible.

A lo anterior, se agrega la agilidad que el artículo 38 le imprime a las licencias ambientales de competencia de las corporaciones autónomas regionales, las cuales deben pronunciarse acerca de aquellas en un término máximo de tres meses, con lo cual se reduce en más de seis meses el trámite ordinario previsto por el artículo 58 de la Ley 99 de 1993, sin detrimento del ejercicio de los derechos y mecanismos de participación ciudadana en materia ambiental.

De otra parte, el artículo 39 aclara que esos permisos y licencias especiales no rigen para las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, resguardos indígenas, reservas forestales, páramos y demás áreas naturales protegidas, así como las áreas estratégicas determinadas por el Ministerio del Medio Ambiente y las corporaciones autónomas regionales, las cuales deben someterse a la regulación ordinaria de la Ley 99 de 1993. De igual manera, es evidente la razonabilidad del término de dos años fijado por esta norma para las licencias y permisos

especiales, en la medida que el ámbito de reconstrucción implica numerosas obras que deben proyectarse y ejecutarse, por demás acorde con una de las finalidades señaladas por el Gobierno al declarar la emergencia económica, social y ecológica en la zona cafetera.

Nótese, adicionalmente, que está prevista (arts. 40, 41 y 42) la asistencia técnica de las autoridades ambientales y especializadas como el Ideam e Ingeominas, requerida por el Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero, que permita "garantizar la incorporación de la dimensión ambiental, la mitigación de riesgos y la prevención de desastres, en el diseño y ejecución de los proyectos" en esa región, así como la "incorporación de los determinantes y criterios ambientales" en los planes de ordenamiento territorial.

En ese orden, concluye la Corte, que el objetivo de estas normas de excepción de imprimirle celeridad a la realización de las obras y proyectos destinados a la reconstrucción y el desarrollo de la zona afectada por el terremoto, tiene relación directa con la situación de emergencia que se busca conjurar, sin que con ello se sacrifiquen las finalidades perseguidas por los artículos 78 a 80 de la Constitución, de garantizar la protección y efectividad del derecho a un ambiente sano y el adecuado manejo de los recursos naturales en la región afectada por el sismo, las cuales se aseguran con la adopción de instrumentos como los que se prevén en los artículos 36, 37, 38, 39, 40, 41 y 42 del Decreto 350 de 1999, normas que así entendidas, no riñen con los postulados constitucionales, razones por las cuales, serán declaradas exequibles. No obstante, respecto del artículo 38, la exequibilidad debe ser parcial, por las razones que se exponen a continuación.

La jurisprudencia constitucional, ha dicho de un lado, que las peticiones deben ser resueltas positiva o negativamente, pero con un contenido material que permita satisfacer la pretensión del solicitante, y del otro, que el núcleo esencial de este derecho es la pronta resolución, la cual se ha entendido, por regla general, debe darse dentro de los términos fijados en el artículo 6o. del Código Contencioso Administrativo (15 días hábiles a partir de la presentación del escrito o de la manifestación verbal), a menos que el legislador fije un término mayor o diferente. Obviamente, siempre y cuando dicho término no vulnere ese núcleo esencial. En el caso de la norma que se examina, dada la complejidad y la importancia que demanda la decisión de si debe o no expedirse la licencia ambiental, se ha considerado como término razonable el de tres meses, el que para la Corte no quebranta los derechos fundamentales ni los principios constitucionales.

Sin embargo, la última parte de esta norma que establece un silencio administrativo positivo, en favor de quienes presentan la solicitud de licencia ambiental ante las corporaciones autónomas regionales, presenta problemas de inconstitucionalidad. En principio, pudiera pensarse que esta institución estaría acorde con la finalidad de agilizar la actividad administrativa bajo criterios de celeridad y eficiencia, más claro aún, tratándose de una situación de emergencia. El silencio administrativo positivo constituye sin duda, además de una garantía para los particulares para una pronta resolución de sus peticiones y reclamos ante las autoridades, una verdadera sanción para la administración morosa. No obstante, la norma autoriza emprender una obra sin que se haya pronunciado de fondo la correspondiente autoridad ambiental, con lo cual estarían en conflicto la eficacia y celeridad de la administración y la prontitud que exige la ejecución de los proyectos de reconstrucción en la zona cafetera, con la protección del ambiente y de los recursos naturales de la misma.

A juicio de la Corte, la frase *"Vencido este término se entenderá que la decisión es positiva"* consignada en el artículo 38 debe ser declarada inexequible, con fundamento en las mismas consideraciones expuestas por la Corte en la sentencia C-328 de 1995 (M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz), al declarar la inconstitucionalidad parcial del artículo 4° de la Ley 105 de 1993, que en esta oportunidad se prohijan.

Dijo la Corporación en esa ocasión:

"El artículo impugnado al establecer un procedimiento específico para la obtención automática de la licencia ambiental ante la omisión de las autoridades competentes, introduce una indebida alteridad dentro de Estado, que desvirtúa la filosofía de los deberes estatales y subvierte la lógica y el funcionamiento del control previo sobre los proyectos de construcción de obras públicas.

La protección del ambiente sano y de los recursos naturales es un deber del Estado y de los particulares (C.P. arts. 8, 58 y 95). En virtud de expreso mandato constitucional (C.P. arts. 49, 79, 80 y 334) y de compromisos internacionales contraidos por Colombia (Convención sobre Diversidad Biológica, artículo 14), al Estado corresponde cumplir una serie de deberes específicos en materia ambiental, que ninguna ley, por importante que parezca, puede desconocer.

(...)

Cabe preguntarse si la Ley puede relevar al Estado de su deber constitucional de prevenir y controlar el deterioro ambiental, como sanción a la actuación omisiva de la autoridad pública. La respuesta es a todas luces negativa.

A juicio de la Corte, no se compadece con el deber de protección ambiental que, por el deficiente funcionamiento de la administración, el mismo Estado, por vía de la ley, pueda obviar o prescindir del cumplimiento de expresos mandatos constitucionales y de compromisos internacionales. La aplicación del silencio administrativo positivo a la hipótesis establecida en la norma, le resta todo sentido a las observaciones e indicaciones de la autoridad ambiental previas a la elaboración del estudio de impacto ambiental, ya que de no producirse un pronunciamiento oficial dentro de los sesenta días calendario fijados en la ley, se entiende otorgada la respectiva licencia ambiental, sin necesidad de una evaluación de los factores de riesgo ambiental derivados del proyecto, o de los planes diseñados para contrarrestarlos.

...

El silencio administrativo positivo en materia de la construcción de obras públicas, acarrea como consecuencia que la norma que impone al Estado el deber de prevenir y controlar el deterioro ambiental, pierda efectividad. La entidad promotora o constructora podría desatender las directrices trazadas por la autoridad ambiental, potenciar los riesgos de impacto negativo sobre el ecosistema o presentar planes de manejo ambiental inadecuados o insuficientes, sin que el Estado, debido a la sanción por su ineficacia (silencio administrativo positivo), pueda ejercer sus deberes constitucionales" (negrillas fuera de texto).

En conclusión, el mecanismo del silencio administrativo positivo diseñado por el legislador para asegurar la continuidad del progreso y el acceso de todos a los beneficios del desarrollo, debilita en este caso particular el carácter imperativo de los deberes del Estado de proteger el

ambiente sano y los recursos naturales (C.P. arts. 78, 79 y 80). Pero además, resulta paradójico para la Corte, que la ineficacia del Estado, consistente en la omisión en pronunciarse sobre la solicitud de una licencia ambiental, termine sancionada con mayor ineficacia, relevando a las autoridades de su deber constitucional de prevenir y controlar el deterioro ambiental, por lo que la aplicación del silencio administrativo positivo en estas condiciones, es inexequible, al desconocer los mandatos de los artículos 2, 8o., 79 y 80 de la Carta Política.

Por lo anterior, se declarará exequible el artículo 38 del Decreto 350 de 19993, salvo la expresión *"Vencido este término se entenderá que la decisión es positiva"*, la cual se declarara inexequible.

Análisis de los artículos 43, 44 y 45 del Decreto 350 de 1999

El artículo 43 establece que durante el término de un año se eximirá del pago de tasas retributivas ambientales, en los municipios afectados por el terremoto.

El artículo 44 dispone que dentro del Plan de Acción Ambiental, se formularán programas para el fomento, establecimiento y mantenimiento de las plantaciones del bambú, guadua y desarrollo de núcleos forestales en los municipios afectados por el desastre. Para ello, los beneficios tributarios consagrados en los artículos 6o, 7o. y 8o. del Decreto 258 de 1999 se aplicarán también a las personas que desarrollan actividades de reforestación, incluyendo el bambú, guadua, en las condiciones y términos que dichas disposiciones establecen.

El artículo 45 dispone que las Corporaciones Autónomas Regionales de Risaralda y Quindío quedan exentas del pago de los aportes al Fondo de Compensación Ambiental, creado por la Ley 344 de 1997, por el término de tres años contados a partir de la expedición del presente decreto. Se agrega que estas Corporaciones recibirán una compensación equivalente al 80% y al 50% respectivamente de la reducción de sus ingresos por concepto de su participación en el impuesto predial causado en los municipios a los cuales se refieren los Decretos 195 y 223 de 1999, la cual será cubierta por el Fondo de Compensación Ambiental creado por la Ley 344 de 1996 (el Decreto por error la señala como ley de 1997) y por el Fondo de Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero.

En relación con estos preceptos, existe identidad en la medida en que conceden beneficios de diversa índole, como la exención del pago de tasas retributivas ambientales en los municipios afectados por el sismo, los consagrados en los artículos 6o. a 8o. del Decreto 258/99 a quienes desarrollen actividades de reforestación en la zona, y la exención a las Corporaciones Autónomas Regionales de Quindío y Risaralda del pago de los aportes al Fondo de Compensación Ambiental por tres años, además de la compensación que a estas se reconoce por concepto de participación en el impuesto predial en los términos del artículo 45 *ibídem.*

A juicio de la Corte, estos beneficios, compensaciones y exenciones guardan una relación de conexidad directa con las motivaciones alegadas por el Gobierno en el decreto declaratorio de la emergencia económica, en cuanto están dirigidas a crear estímulos o prerrogativas tanto particulares, como para entidades públicas - corporaciones autónomas regionales, entre ellas - en materia ambiental, de manera que se pueda favorecer la reconstrucción de la zona del eje cafetero afectada por la calamidad pública que produjo el desastre natural, de manera más grave en esos departamentos. Beneficios estos que no vulneran el ordenamiento superior y

que constituyen cabal desarrollo de la atribución del Gobierno para dictar normas de excepción frente a aquellas circunstancias que generan una emergencia económica, ecológica o social como la ocurrida el pasado 25 de enero de 1999 y que justifican la adopción de disposiciones dirigidas a enfrentar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Cabe agregar, que los recursos del Fondo de Compensación Ambiental, según lo regula el artículo 24 de la Ley 344 de 1996, están destinados a la financiación del presupuesto de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda de las corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible.

De otro lado, es preciso advertir que la referencia que hace el artículo 44 a los beneficios consagrados en los artículos 6o., 7o. y 8o. del Decreto 258 de 1999, deberán extenderse en los términos y de conformidad con las modificaciones que a estos preceptos le fueron efectuadas por el Decreto 350 de 1999.

Por lo expuesto, al no encontrar que ninguna de estas disposiciones contraría el ordenamiento constitucional, se declarará la exequibilidad de los artículos 43, 44 y 45 del Decreto 350 de 1999

Finalmente, el artículo 46 establece que, con el objeto de facilitar la coordinación y articulación del Sistema Nacional Ambiental y del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, a partir de la expedición del presente decreto, el Ministerio del Medio Ambiente formará parte del Comité Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, de la Junta Consultora del Fondo Nacional de Calamidades y del Comité Técnico Nacional; así mismo, los Directores de las Corporaciones Autónomas Regionales serán miembros de los Comités Regionales para la Prevención y Atención de Desastres.

Estima la Sala, que si bien el legislador extraordinario en desarrollo de las facultades que le confiere el artículo 215 de la Constitución, está habilitado para introducir cambios a la estructura de la administración nacional, en la medida en que esta modificación sea necesaria para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos y tenga relación directa y específica con el estado de emergencia, no se encuentra que en el caso del artículo 46 se cumplan tales condiciones.

En efecto, esta regulación se refiere a una norma de coordinación y articulación del Sistema Nacional Ambiental en general, pues si bien se observa, la determinación acerca de la participación del Ministerio del Medio Ambiente en el Comité Nacional para la Prevención de Desastres, en la Junta Consultora del Fondo Nacional de Calamidades y del Comité Técnico Nacional además de su generalidad, es de carácter permanente, así como la de los Directores de las corporaciones autónomas regionales como miembros de los comités regionales para la prevención de atención y desastres.

Aunque puede parecer conveniente y adecuado que ese Ministerio y autoridades ambientales regionales hagan parte de tales organismos, esta es una decisión que compete al legislador ordinario y sólo sería viable para el legislador de excepción, en el evento de que tal medida tuviera la conexidad que exige la Carta Política con el estado de emergencia declarado por el Gobierno. No puede el legislador extraordinario, so pretexto de la adopción de medidas para enfrentar la crisis, adoptar normas generales que modifiquen con vocación de permanencia las

normatividad ordinaria, sin que tengan relación con las causas que dieron lugar a la declaración de un estado de excepción.

Para la Corte, la innovación introducida a la conformación de esos organismos por el artículo 46 del Decreto 350 de 1999, no tiene relación directa y específica con la calamidad ocurrida en la zona del Eje Cafetero, pues es evidente que el Sistema Nacional Ambiental se refiere a todo el territorio nacional y no únicamente a la zona del desastre, como también, que las funciones que desarrollan esos comités y juntas tienen un radio de acción nacional y se refieren a políticas generales ambientales y de prevención de desastres en todo el país, por lo que la participación del Ministerio y de las corporaciones iría más allá de la simple toma de medidas para atender la emergencia ecológica en la región cafetera delimitada por los Decretos 195 y 223 de 1999. Por consiguiente, la norma en mención será declarada inexequible.

Disposiciones en materia de arrendamiento

El Capítulo VII del Decreto en revisión consagra dos normas destinadas a proteger los derechos de los arrendatarios, ya que es lógico que como consecuencia del terremoto, el valor económico y comercial de los inmuebles destinados a vivienda urbana no pudo haberse incrementado, por lo que es necesario expedir disposiciones encaminadas a evitar abusos al pactar los cánones de arrendamiento, así como el precio de compra o venta de los inmuebles destinados a vivienda urbana.

De una parte, el artículo 47 dispone que durante los años 1999 y 2000, el precio de los arrendamientos de los inmuebles urbanos ubicados en los municipios afectados por el sismo, y a los cuales no se aplique el artículo 518 del Código de Comercio, no podrá exceder del uno por ciento del valor comercial, el cual a su turno no podrá ser superior a dos veces el avalúo catastral. Los inmuebles destinados a vivienda urbana continuarán sujetos a la Ley 56 de 1985.

Por su parte, de conformidad con el artículo 48, las personas naturales o jurídicas que el 25 de enero de 1999 tuvieran la calidad de arrendatarios de inmuebles ubicados en la jurisdicción de los municipios a que aluden los Decretos 195 y 223 de 1999, que hayan sido afectados en su estructura por el terremoto impidiendo su ocupación, tendrán derecho a que una vez reconstruidos o reparados, se les prefiera como arrendatarios en las mismas condiciones ofrecidas por cualquier otra persona. En el caso de establecimientos de comercio, dicha preferencia se dará independientemente del tiempo de ocupación.

Este derecho, dispone el legislador extraordinario, existirá durante los años 1999 y 2000, siempre y cuando el propietario o poseedor no lo requiera para su propia habitación o en el caso de locales comerciales, para un establecimiento suyo destinado a una empresa sustancialmente distinta a la que tuviere el arrendatario.

En primer lugar, es del caso señalar, que estas normas son constitucionales por cuanto durante el estado de emergencia el Gobierno Nacional puede expedir normas con fuerza de ley, con el objeto de ofrecer soluciones inmediatas a la situación de anormalidad producida como consecuencia del terremoto del 25 de enero de 1999, siempre y cuando guarden relación directa, exclusiva y específica con los motivos de perturbación que se precisa remover.

Ello ocurre en el presente caso, pues a juicio de la Corte resulta indispensable adoptar medidas, que como las contenidas en las normas que se examinan, están dirigidas a favorecer

a los arrendatarios de bienes inmuebles urbanos ubicados en los municipios afectados por el sismo, mediante la congelación de los precios de arrendamiento hasta el año 2000 inclusive, de manera que se evite el abuso y especulación tanto en los precios como en las condiciones pactadas en los contratos, teniendo en cuenta el aumento desbordado que se presentará desde el momento mismo de la tragedia, de vivienda. De esa manera, la fijación de un tope y el derecho de preferencia de quien venía siendo arrendatario a que una vez se repare el inmueble, tenga prelación y se les prefiera en las mismas condiciones ofrecidas por otras personas, se convierte en instrumentos idóneos para proteger los derechos de las personas y para que el Estado logre cumplir su finalidad constitucional de garantizar un orden justo y la prosperidad general.

Además de lo anterior y como se expresó al momento de examinar la constitucionalidad de las disposiciones relativas a la vivienda, todos los colombianos tienen derecho a una vivienda digna y a que el Estado garantice la efectividad de este derecho. Lo cual se logra, en situaciones excepcionales como las ocurridas en la región del Eje Cafetero, mediante la adopción de medidas encaminadas a proteger el derecho a una vivienda digna de aquellas personas que al momento de ocurrir la catástrofe natural, gozaban en su calidad de arrendatarios de aquélla, pero que por las circunstancias presentadas, pueden verse expuestas por la escasez de inmuebles en los municipios que sufrieron las consecuencias del sismo, a que se abuse en el valor de los cánones y se pueda incurrir en prácticas fraudulentas y especulativas, en desmedro de los derechos de las personas y de sus familias que se encuentren en situación de mayor fragilidad y desprotección manifiesta. Razón por la cual, el Estado está habilitado constitucionalmente para hacer efectiva y promover una igualdad material, que reconozca un tratamiento diferencial para quienes por su condición de inferioridad o debilidad, requieren un apoyo especial, como la que se consagra en las normas que se examinan, por lo que concluye esta Corporación, los artículos 47 y 48 no transgreden el ordenamiento superior.

Disposiciones para promover el Empleo y la Reactivación

En el Capítulo VIII del Decreto 350 de 1999 - artículos 49 a 53 -, se establecieron normas encaminadas a promover y a reactivar el empleo en la zona afectada por el terremoto del pasado 25 de enero de 1999, a través de mecanismos como el otorgamiento de permisos especiales a los propietarios de vehículos de servicio escolar y público de transporte, así como la autorización para adelantar proyectos viales de especial trascendencia.

En este sentido, expresó el Gobierno al motivar el presente decreto en lo relacionado con la reactivación del empleo, que era necesario para promover la reconstrucción de la zona afectada, incentivar el desarrollo, estimular la recuperación del sistema económico de la zona y la generación de empleo, destinar recursos para las actividades de concesión, construcción, rehabilitación, conservación y mantenimiento de los corredores viales en la mencionada zona.

Igualmente, se tuvo en cuenta que como consecuencia del terremoto varias personas que venían prestando el servicio público de taxi en vehículos de su propiedad y el servicio escolar en vehículos particulares en los municipios afectados se han visto obligadas a trasladarse a otras ciudades del país, se hace indispensable facultar a las autoridades metropolitanas, distritales y/o municipales para otorgar permisos especiales y transitorios que permitan a las mencionadas personas prestar dicho servicio público con los vehículos provenientes de la zona del terremoto.

A juicio de la Corporación, las normas allí contenidas tienen conexidad con la finalidad y motivación expresada por el Gobierno en el decreto por el cual se declaró la emergencia económica, ecológica y social en la zona del Eje Cafetero, consistente en alcanzar la rehabilitación de los municipios afectados por el terremoto, tanto en cuanto hace a la reconstrucción y construcción de viviendas, edificaciones, y otros, como en la generación de nuevos empleos. Pero además, indudablemente, dicha normatividad es necesaria, proporcional y materialmente acorde con el ordenamiento constitucional.

Es incuestionable que con la destrucción de inmuebles, viviendas, oficinas, locales comerciales y edificios públicos, se interrumpió la prestación de servicios públicos esenciales, se afectaron vías de comunicación y se perjudicó gravemente el desarrollo de la actividad económica y social en dicha zona del territorio nacional, todo lo cual implica como efecto directo, la desaparición no sólo de mano de obra, sino en particular, de las fuentes generadoras de empleo, elemento fundamental para lograr el tan anhelado desarrollo, y la recuperación de la región cafetera alterada por el sismo.

Por ende, la expedición de normas que reactiven el empleo, como las que se examinan, se constituye en una medida sin duda esencial y necesaria para empezar el proceso de reconstrucción de estas poblaciones, por lo que en principio no desconocen, sino que por el contrario garantizan, la efectividad de los mandatos constitucionales.

En efecto, según lo dispuesto por los artículos 49 y 50 del decreto en revisión, los alcaldes municipales, distritales y/o metropolitanos podrán otorgar permisos especiales y transitorios a los propietarios de vehículos clase taxi que se encontraban vinculados a empresas, y escolares que hayan obtenido permiso por la autoridad competente de servicio particular, que fueron afectados con el terremoto para prestar el servicio en su jurisdicción hasta por el término de 6 meses. Ello, según el artículo 51, siempre y cuando acrediten los requisitos allí exigidos.

En relación con estos preceptos y siguiendo las consideraciones que se dejaron consignadas con anterioridad, estima la Corte que no quebrantan el ordenamiento superior, puesto que constituyen medidas que el Gobierno está habilitado a expedir durante el estado de emergencia con el objeto de enfrentar la crisis surgida con ocasión del desastre natural, dada su relación directa con los hechos que motivaron la declaratoria de emergencia. Pero además, son disposiciones que permiten crear fuentes de empleo, con lo cual se colabora de manera importante en lograr la recuperación y el desarrollo de la región. En este sentido, le dan efectividad a los fines del Estado (C. P. art. 2º) y al derecho al trabajo de los propietarios de taxis y vehículos escolares afectados en el ejercicio de su derecho como consecuencia del terremoto. Por lo tanto, los artículos 49 a 51 del Decreto 350 de 1999 serán declarados exequibles. Sin embargo, sobre el artículo 51 debe hacerse una consideración aparte.

Dentro de los requisitos que establece esta disposición para la obtención del permiso especial transitorio a los propietarios de vehículos taxi y de vehículos particulares que venían prestando el servicio escolar, se exige la presentación de fotocopia **autenticada** de la tarjeta de operación, del seguro obligatorio y de la licencia de tránsito y en el caso del transporte escolar, además, del permiso otorgado por la autoridad de transporte y tránsito vigente para 1997 o 1998.

Resulta desproporcionado y violatorio del principio de buena fe, que en las circunstancias existentes en la zona desastre, de suyo críticas para la mayor parte de la población y oficinas

públicas, se exija la presentación de un documento autenticado que dificulta la consecución del permiso especial para la operación de esos vehículos, en momentos en que se requiere restablecer de manera lo más pronta posible, la prestación de ese servicio y el apoyo a la actividad de esos propietarios. Es evidente, que la destrucción ocasionada por el sismo, hace probable que estas personas no tengan en su poder el original del documento requerido para la diligencia de autenticación.

Más aún, mientras en la legislación ordinaria (Decreto 2150 de 1995, art. 1o.) está prohibida la exigencia de autenticación de documentos por parte de las entidades que integran la administración pública, no se entiende como en situaciones como las que se viven en la región cafetera como consecuencia del terremoto, sea más gravoso el trámite de un permiso transitorio, cuando de lo que se trata es de facilitar con normas de excepción, la reactivación de las actividades en las poblaciones afectadas. En época de normalidad, resulta excesivo y violatorio del principio de buena fe, exigir la autenticación de documentos originales y así lo entendió el Gobierno cuando en desarrollo de facultades extraordinarias, suprimió ese requisito; en tiempo de crisis como el que existe en los municipios de la región cafetera, el requerimiento de esa autenticación para las fotocopias es igualmente desproporcionado, pues coloca a las personas que necesitan operar esos vehículos y que sólo poseen la fotocopia de tales documentos, en la imposibilidad de obtener el permiso especial de circulación para prestar dicho servicio.

Con ocasión del examen de constitucionalidad de la citada disposición, dijo la Corte :

"La supresión de los trámites y requisitos aludidos en los preceptos objeto de demanda, en vez de violar disposición alguna de la Carta, dan desarrollo cabal a uno de sus postulados básicos. Atentan contra la Constitución y lesionan los derechos de los gobernados las conductas renuentes de los servidores públicos que, desconociendo las prohibiciones en vigor, siguen exigiendo documentos originales autenticados o reconocidos notarial o judicialmente, o declaraciones extrajuicio, para lo relativo al trámite de los asuntos a su cargo. La primera y más grave falta disciplinaria de cualquier funcionario consiste en violar la Constitución y, por ello, tanto los superiores jerárquicos como el Ministerio Público están obligados a aplicar con drasticidad y prontitud las sanciones de esa índole que merecen los infractores, sin perjuicio de las penales que tengan origen en la posible comisión del delito de prevaricato."[7]

Nótese además, que se trata de un permiso transitorio que se establece como medida de excepción para enfrentar una de las consecuencias producidas por el fenómeno sísmico, por demás acorde con los motivos de la declaración de emergencia, que no se puede hacer nugatoria con la exigencia adicional de una autenticación.

Ahora bien, en caso de que las autoridades duden de la autenticidad de la fotocopia que se presenta, corresponderá a ellas ejercer las respectivas acciones, sin que so pretexto de una posible adulteración, pueda rechazarse el documento.

Por tal motivo, el artículo 51 del Decreto 350 de 199 será declarado exequible, salvo la expresión "autenticada" contenida en los dos literales b) de esta disposición, las cuales se declararán inexequibles.

---

[7] Sentencia C-340/96, Magistrado Ponente Dr. José Gregorio Hernández Galindo

De otro lado, en desarrollo de la misma finalidad de reactivar el empleo, los artículos 52 y 53 del decreto que se revisa, le otorgan **prioridad** dentro del plan de inversiones del Instituto Nacional de Vías, a los proyectos de construcción, rehabilitación, mantenimiento y operación de las vías Ibagué-Armenia, Calarcá-La Paila, Pereira-La Paila. Para el desarrollo y ejecución de tales proyectos debidamente estructurados, el Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social de la Región del Eje Cafetero destinará cincuenta mil (50.000) millones de pesos durante la vigencia fiscal de 1999 y cien mil (100.000) millones de pesos durante la vigencia fiscal del año 2000.

En primer lugar, se debe reiterar la relación de conexidad que existe entre estas disposiciones y las motivaciones expuestas por el Gobierno al declarar el estado de emergencia, según las cuales "el 25 de enero de 1999 se produjo un terremoto", que "produjo una considerable destrucción de inmuebles, se interrumpió la prestación de servicios públicos esenciales, se afectaron las vías de comunicación y se perjudicó gravemente el desarrollo de la actividad económica y social en dicha zona del territorio nacional". Razón por la cual, la adopción de medidas dirigidas a desarrollar y ejecutar proyectos de construcción, rehabilitación, mantenimiento y operación de proyectos viales en la zona afectada por el sismo, como las contenidas en el artículo 52, y que se financiarán con recursos del Fondo creado para el desarrollo social y la reconstrucción del Eje Cafetero, guardan relación directa con los fundamentos de la declaratoria de la emergencia, por lo que por este aspecto no son inconstitucionales.

Además, los proyectos viales enunciados en las normas que se examinan, corresponden a territorios de la geografía nacional ubicados en la zona del Eje Cafetero afectados seriamente por el desastre natural, por lo que guardan, no obstante el valor de su inversión, una relación de proporcionalidad y necesidad, que no los hace ni ajenos a las motivaciones que llevaron a la declaratoria de la emergencia, ni vulneratorios de la Constitución.

Además de lo anterior, el desarrollo y puesta en marcha de estos proyectos viales va a permitir enfrentar eficazmente la emergencia generada por el terremoto, tanto en cuanto se trata de habilitar de nuevo las vías de comunicación afectadas, las cuales son esenciales para el desarrollo de la actividad económica y social en la zona, sino también en el hecho de la construcción, rehabilitación y operación de los proyectos viales mencionados en el artículo 52 va a generar un buen número de empleos, todo lo cual sin duda alguna contribuirá a la reconstrucción y el desarrollo social de la región del Eje Cafetero y a permitirle a los habitantes de esta zona la satisfacción de sus necesidades básicas y las de sus familias, que o perdieron todo o gran parte de su patrimonio y bienes por el desastre, como finalidad esencial del Estado (artículo 2° C.P.).

Finalmente, cabe observar que si bien los proyectos viales aludidos en el artículo 52 del decreto en revisión, ya habían sido objeto de estudio y examen de viabilidad desde antes de la expedición del decreto declaratorio de la emergencia económica, su ejecución, pero ante todo, la asignación como proyecto prioritario dentro del plan de inversiones del Instituto Nacional de Vías, no lo hace inconstitucional, ya que por el contrario, el desarrollo de esos proyectos contribuirá eficazmente a garantizar los fines del Estado y los derechos fundamentales de habitantes de la región amenazados por los hechos generadores del desastre.

Por lo tanto, no encontrándose reparo alguno de constitucionalidad en relación con estos preceptos, serán declarados exequibles.

Disposiciones en materia de crédito público

En cuanto se refiere a las normas sobre crédito público contenidas en el Capítulo IX del decreto materia de revisión, el Gobierno justifica su expedición en que es necesario precisar las condiciones en que la Nación puede otorgar garantías a las operaciones de crédito, con el fin de asegurar que las mismas estén destinadas a apoyar la reconstrucción de la zona.

Para tal efecto, dispone el artículo 54 del Decreto 350 de 1999 que, con destino a los programas de reconstrucción, rehabilitación y desarrollo de los municipios afectados por el terremoto, el Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero podrá realizar operaciones de crédito público, de manejo de deuda y conexas y de tesorería, las cuales se sujetarán al régimen previsto para este tipo de operaciones.

Estima la Corporación que este precepto no vulnera el ordenamiento constitucional, por cuanto dada la situación de emergencia presentada con ocasión del terremoto que produjo la destrucción de vidas humanas y de bienes corporales y materiales, se hace indispensable dotar de recursos de crédito al Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero creado para tal fin. Como se ha dejado expuesto, el Gobierno está facultado durante el estado de emergencia económica, en su calidad de legislador extraordinario, para adoptar todas aquellas medidas necesarias destinadas a conjurar la situación de crisis y a impedir la extensión de sus efectos. La puesta en marcha de los proyectos de reconstrucción y construcción de viviendas, locales y servicios públicos, entre otros, indispensables para garantizar la vida de la población que sufrió las graves consecuencias del sismo, en condiciones dignas y justas, como se indicó en los considerandos del decreto declaratorio de la emergencia - No. 195 de 1999 -, exige necesariamente la adopción de disposiciones especiales en materia presupuestal, crediticia, fiscal, transferencia de bienes, endeudamiento para lograr el apoyo financiero a esos proyectos, recursos sin los cuales no sería posible impulsar la recuperación de la actividad productiva y el fortalecimiento institucional y financiero de los entes territoriales indispensables para conjurar la crisis y la posible ampliación de sus efectos.

Como lo ha reconocido la jurisprudencia constitucional, el objeto de las medidas que el Presidente de la República adopte durante dicho estado excepcional, está rigurosamente circunscrito por la Constitución y la ley estatutaria a la remoción de las causas generadoras de aquél, en cuanto no puedan ser superadas mediante el uso de los procedimientos ordinarios. Entonces deben guardar una relación directa, exclusiva y específica con la motivación del acto mediante el cual el Jefe del Estado asumió poderes de excepción.

En el caso particular, no sólo la norma materia de examen no vulnera precepto alguno de la Constitución, sino que guarda conexidad directa con la situación que produjo la declaratoria de la emergencia, tal como se indicó en precedencia. Por lo tanto, el artículo 54 será declarado exequible.

Por su parte, el artículo 55 establece que las garantías que se otorguen en desarrollo de lo dispuesto por los artículos 9o. del Decreto 196 de 1999 y 29 del Decreto 258 de 1999, sólo podrán otorgarse para operaciones de crédito público que se contraten a partir de la vigencia del presente decreto y no para las que resulten de operaciones asimiladas o de manejo de deuda, o de aquellas que inicialmente fueron contraídas sin su garantía.

Agrega el precepto que para el otorgamiento de la garantía de la Nación, las entidades deberán constituir contragarantías adecuadas, a juicio del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Por su parte, para que la Nación otorgue su garantía de pago a operaciones de crédito público interno y externo en los términos del presente artículo, será necesario que el Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero imparta su aprobación a la obra o proyecto que se ejecutará con los recursos provenientes de la operación de crédito público que se garantice.

Estimó el Gobierno al expedir esta norma, que era necesario modificar las disposiciones anteriores dictadas en los Decretos 196 y 258 de 1999, en aras de exigir para el otorgamiento de operaciones asimiladas a crédito público de manejo de deuda y de tesorería, el aval del Fondo en mención, respecto a la obra o proyecto a ejecutar. Inicialmente, el Decreto 196/99 (art. 9o.) había autorizado a la Nación-Ministerio de Hacienda y Crédito Público para celebrar y garantizar operaciones de crédito público interno y externo, como también para renegociar y reorientar los créditos vigentes, en la cuantía requerida para conjurar la crisis, sin más requisitos que el perfeccionamiento de la firma de las partes y la publicación del respectivo contrato. Posteriormente, el Decreto 258/99 (art. 29), eximió a estas operaciones de la constitución de contragarantías. Sin embargo, con el fin de garantizar la operación, sino también, que la obra o proyecto esté destinada a la construcción o reconstrucción de la zona del eje cafetero afectada por el terremoto, se modificaron y derogaron esas normas, en desarrollo de la facultad que le compete al legislador extraordinario, todo lo cual hace que exista la conexidad necesaria entre la norma legal y la motivación del decreto por el cual se declaró la emergencia. En consecuencia, esta disposición es constitucional.

Disposiciones en materia de Salud

El Capítulo X del Decreto 350 de 1999 establece una serie de disposiciones cuyo objeto es adoptar medidas prontas, efectivas y urgentes para garantizar la salud de la población del eje cafetero afectada por el desastre.

Según el artículo 56 del decreto en revisión, en razón a la afectación que sufrieron todos los municipios del Quindío y con el fin de recuperar a la mayor brevedad la operación eficiente del sistema de salud y la cobertura de la población que quedó desprotegida, el Gobernador podrá aplicar en su integridad la Ley 100 de 1993 en lo que se refiere al *régimen subsidiado* del Sistema de Seguridad Social en Salud, sin que haya lugar a la aplicación de la transición prevista en dicha ley ni en la Ley 344 de 1996.

Agrega la norma, que el Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero, en las condiciones que convenga con ese departamento, podrá apoyar financieramente dicho proceso, cofinanciando con los recursos de que disponga la entidad territorial, que se transformen de subsidio de oferta a subsidio a la demanda, la población subsidiada que no esté cubierta con los recursos que debe proveer el Fondo de Solidaridad y Garantía de acuerdo con las reglas aplicables en el resto del país. Como parte de dicho proceso, el Fondo podrá apoyar la reestructuración de los hospitales y centros de salud de la región afectada. Una vez reestructurados dichos hospitales y centros de salud, los mismos sólo se financiarán con la venta de sus servicios como lo establece la Ley 100 de 1993.

En primer lugar, debe señalar la Corte que esta norma está inspirada en la necesidad de garantizar a toda la población afectada por el terremoto, su derecho a la salud, reconocido constitucionalmente como tal por el artículo 49, así como servicio público a cargo del Estado, con lo cual se garantiza a todas personas que, como consecuencia de ese fenómeno, no cuentan con recursos para aportar al régimen contributivo y así poder acceder a ese servicio.

Es pertinente manifestar, que el gobierno justificó la expedición de esta norma en la necesidad de adoptar instrumentos adicionales que permitan asegurar que se mantenga el normal funcionamiento del sistema de salud en las condiciones previstas en la ley 100 de 1993, no obstante los hechos acaecidos. Así mismo, y con el propósito de lograr cubrir la población desprotegida en esa región, prever mecanismos que permitan aplicar a la mayor brevedad el régimen subsidiado de la ley 100 de 1993, que en muchas regiones del país no funciona a cabalidad.

Esto, en razón a que por el amplio número de muertos y heridos y por la gran cantidad de población que perdió la totalidad de sus bienes, pertenencias y medios de subsistencia, se hace necesario darle efectividad al régimen subsidiado en salud, en orden a garantizar tanto el derecho a la salud de los habitantes de los municipios afectados por el terremoto, como la prestación eficiente y universal del servicio público de salud. Esto, obviamente, siempre y cuando se trate de población que no tenga recursos con los cuales atender sus necesidades en salud, evento en el cual podrán obtener la protección a través del régimen contributivo.

Adicionalmente, conviene señalara que la cofinanciación prevista en el inciso segundo del artículo 56 permitirá disponer de recursos para apoyar financieramente el proceso de recuperación de la región, en cuanto se refiere a la población no cubierta con recursos que debe proveer el Fondo de Solidaridad y Garantía, Fosyga. Pero además, el Fondo de Reconstrucción y Desarrollo del Eje Cafetero podrá apoyar la reconstrucción de hospitales y centros de salud de la zona, lo cual coadyuva la garantiza al derecho a la salud de toda la población, en especial aquella que se encuentre en condiciones de debilidad manifiesta, como lo son los habitantes de la zona del eje cafetero, con ocasión del terremoto del 25 de enero de 1999. Razón por la cual estima la Corte que este precepto es cabal desarrollo de las normas superiores, en situaciones de anormalidad y excepción, como lo es en la que se encuentra la región cafetera.

Cabe destacar que la disposición *sub examine* le otorga un carácter provisional o transitorio al apoyo para la reestructuración de los hospitales y centros de salud, en orden a no desbordar las facultades constitucionales de que está investido el gobierno durante la emergencia, en la medida en que una vez reestructuradas las entidades de salud se financien con la venta de sus servicios, tal como lo exige la Ley 100 de 1993 y no se cree una situación de excepción permanente que los excluiría de esa normatividad. Por lo anterior, la norma será declarada exequible.

Ahora bien, según el artículo 57, el Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero, proporcionará los recursos necesarios para mantener afiliados al régimen contributivo del sistema de seguridad social en salud durante un término de seis meses a las personas que acrediten: a) haber estado afiliados al régimen de seguridad social el 25 de enero de 1999 y haber compensado efectivamente; b) ser residente en los municipios a los cuales se refieren los Decretos 195 y 223 de 1999 en la misma fecha, y c) haber perdido la posibilidad de desempeñar su trabajo habitual o el empleo que realizaba con contrato de trabajo. El beneficio se perderá en

el momento en que la persona celebre un contrato de trabajo o tome posesión de un cargo público. El valor de la cotización para estas personas se calculará sobre el valor del salario mínimo.

Estima la Corte que esta norma no vulnera el ordenamiento constitucional, por cuanto el legislador extraordinario, en desarrollo de las atribuciones de que está investido durante la emergencia, tiene plena competencia para adoptar medidas encaminadas a proteger a aquel sector de población, que perteneciendo al régimen contributivo en salud, se vieron seriamente afectados por el terremoto, perdiendo su capacidad económica y laboral, lo que los coloca en una situación que de no adoptarse medidas urgentes e inmediatas como las contenidas en este precepto, pueden verse expuestos a una situación irremediable que atente contra sus derechos fundamentales. En consecuencia, el beneficio de que trata la norma, impone una serie de requisitos razonables, que de manera temporal supeditan a que la persona recupere, por celebrar contrato de trabajo o posesionarse en un cargo público, su capacidad económica, lo cual tiene pleno asidero constitucional, y encuadra dentro de los principios que rigen el sistema integral en salud. Por lo anterior, la norma será declarada exequible.

Ahora bien, el artículo 58 establece que el Fondo de Solidaridad y Garantía en Salud, podrá girar directamente a las administradoras del régimen subsidiado que desarrollen su actividad en municipios afectados por el sismo, los recursos de la subcuenta de solidaridad, previo el cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley. Para estos efectos, las entidades territoriales efectuarán las operaciones presupuestales en los términos establecidos en el Estatuto Orgánico del Presupuesto y efectuarán su ejecución sin situación de fondos. De igual manera, se podrá proceder con los recursos de cofinanciación para salud.

Este artículo, que constituye desarrollo de los anteriores, no desconoce precepto alguno de la Constitución; por el contrario, y en aras de garantizar la efectividad del derecho a la salud de la población afectada por el sismo, mediante el adecuado y cabal funcionamiento de las administradoras del régimen subsidiado que desarrollen sus actividades en los municipios de la zona cafetera afectada por el terremoto, establece un giro directo de los recursos a cargo del Fondo de Solidaridad y Garantía en Salud, con lo cual se da cabal cumplimiento al principio constitucional de la eficiencia en materia de salud, pues se evitan trámites y procedimientos engorrosos que puedan comprometer la estabilidad del sistema, pero en particular, pone en marcha el plan obligatorio en salud para las personas más necesitadas.

A lo anterior cabe agregar que tampoco se quebranta el ordenamiento constitucional al exigirle a las entidades territoriales efectuar las operaciones presupuestales en los términos establecidos en el estatuto orgánico de presupuesto, y efectuar su ejecución sin situación de fondos, por cuanto lo que el precepto hace es asegurar los recursos para el normal funcionamiento del sistema en salud, especialmente del mencionado fondo, en procura de garantizar el derecho a la salud, y en conexidad la vida de la población de esta región afectada por la tragedia. Todo ello, en desarrollo de lo dispuesto en la ley orgánica de presupuesto y con fundamento en el principio constitucional de la solidaridad. En consecuencia, el precepto será declarado exequible.

De otro lado, el artículo 59 dispone que, con el fin de obtener recursos para atender las necesidades de salud en los departamentos afectados, se autoriza la realización de un sorteo extraordinario de lotería durante cada uno de los años 1999 a 2003 inclusive. La empresa

"Lotería del Quindío" administrará y realizará los sorteos respectivos, directamente o por contrato realizado con sujeción a la Ley 80 de 1993. El producto del sorteo se repartirá entre los departamentos afectados por el terremoto en proporción al número de afectados que haya en cada uno, según el censo del Departamento Nacional de Estadística. Estos sorteos estarán sujetos a la reglamentación que expida el Gobierno Nacional.

Debe destacarse, que el financiamiento de los proyectos a los que se hace referencia en los artículos 56 a 58, no sólo se lograrán garantizar mediante los recursos del Fondo de Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero, sino que es indispensable para consolidar el sistema de seguridad social en salud en los departamentos afectados por el terremoto, el fortalecimiento de las rentas departamentales cedidas, dentro de las cuales se cuentan los ingresos provenientes de loterías para financiar los servicios de salud.

En efecto, con el fin de preservar la prestación del servicio de salud en la zona afectada, estimó necesario el legislador extraordinario establecer nuevas fuentes de recursos, para lo cual consideró procedente autorizar la realización de sorteos extraordinarios en los años 1999 y 2000, con destino a los servicios de salud pública de la zona afectada, lo cual no quebranta el ordenamiento superior.

Considera la Corporación, que dicha autorización cumplirá sin lugar a dudas la finalidad propuesta en el decreto, cual es la de fortalecer los recursos para atender las necesidades de salud en los departamentos afectados por el sismo. Pero además, dicho precepto se ajusta a la Constitución, en cuyo artículo 336 se dispone que las rentas obtenidas en el ejercicio de los monopolios de suerte y azar estarán destinadas exclusivamente a los servicios de salud. Por lo tanto, se declarará la exequibilidad de la norma.

Por su parte, el artículo 60 establece que el Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero podrá igualmente otorgar apoyos o subsidios a la tasa de interés de los créditos que se otorguen para financiar la construcción o reconstrucción de hospitales, centros de salud y escuelas en la zona afectada por el terremoto, lo cual para la Corte no es violatorio de la Constitución, por cuanto su finalidad es, mediante los subsidios para las tasas de interés de créditos destinados a la recuperación de la zona afectada, garantizar la prestación efectiva y universal de la salud como derecho y servicio público.

Además, si el artículo 368 autoriza a las distintas entidades territoriales a conceder subsidios en sus presupuestos para que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios que cubran sus necesidades básicas, con mayor razón durante la vigencia de un estado de excepción el legislador extraordinario está habilitado para conceder subsidios en las tasas de interés a créditos destinados exclusivamente a recuperar las zonas que fueron afectadas por el terremoto del 25 de enero de 1999, mediante la financiación de obras como la construcción o reconstrucción de hospitales, centros de salud y escuelas, que en últimas están para el servicio de la comunidad.

En lo que toca directamente con la seguridad social en salud, no se olvide que, de conformidad con el artículo 2° de la Constitución, entre los fines esenciales del Estado se encuentran los de servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, además de que, según la misma norma, las autoridades –entre ellas el legislador– están obligadas a asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

En cuanto a los servicios públicos, uno de ellos de carácter constitucional y esencial como lo es la salud, son inherentes a la finalidad social del Estado (art. 365 C.P.) y buscan el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población (art. 366 C.P.).

La Corte entiende que el legislador extraordinario, en uso de sus competencias y de los recursos y mecanismos fiscales a su alcance durante el estado de emergencia, puede otorgar apoyos o subsidios como los que regula el artículo 60 del Decreto 350 de 1999, con el objeto que el sector de la salud afectado por el terremoto, pueda recuperarse mediante la construcción o reconstrucción de la infraestructura necesaria para asegurar su prestación. De esta manera, se busca que mediante la recuperación de estos bienes, toda la población tenga acceso efectivo a los servicios públicos de salud y pueda cubrir sus necesidades básicas, en aplicación del principio de solidaridad que consagra el numeral 9° del artículo 95 de la Constitución. Por lo tanto, el otorgamiento de subsidios a través de esta norma, a juicio de la Corporación, es un recurso idóneo con que cuenta el Estado para cumplir sus fines sociales en materia del servicio público de salud, en las circunstancias en que se encuentra la región del eje cafetero.

En consecuencia, no se desconoce el ordenamiento constitucional por el hecho de otorgar subsidios como los establecidos en la norma *sub examine*, que estarán dirigidos a reestablecer en su integridad la prestación universal y eficiente del servicio público de salud. Por consiguiente, la norma será declarada exequible.

De otra parte, según el artículo 61 del Decreto 350 de 1999, los contratos que se celebren para ejecutar los recursos que el Fondo de Solidaridad y Garantía- Subcuenta Eventos Catastróficos y Accidentes de Tránsito destine para atender los proyectos para hacer frente a la situación de emergencia en los municipios afectados por el terremoto, se celebrarán conforme al derecho privado, sin perjuicio de que en los mismos puedan incluirse cláusulas excepcionales, las cuales se regirán por lo dispuesto por la Ley 80 de 1993.

A juicio de la Corte este precepto no desconoce el ordenamiento constitucional, por cuanto, de una parte, no todos los contratos que celebren entidades públicas, o mediante los cuales se ejecuten recursos públicos, como los del Fondo de Solidaridad y Garantía, están regulados en la ley 80 de contratación administrativa, sino que esta misma Ley remite al derecho privado para la celebración de ciertos contratos, sin perjuicio de que en los mismos se incluyan cláusulas excepcionales, las cuales sí se regirán por lo dispuesto en la Ley 80 de 1993. Adicionalmente, y estando habilitado legalmente para ello, el legislador extraordinario mediante la autorización en la aplicación del régimen de derecho privado a los contratos que se celebren para ejecutar los citados fondos, le imprime a los mismos una dinámica en la gestión de los recursos, lo que hace posible el cumplimiento de los objetivos definidos en el Decreto 350 de 1999 que permitan asegurar el adecuado funcionamiento del sistema de salud.

Por consiguiente, bien puede el legislador extraordinario, autorizado constitucionalmente para ello, y por razones de grave calamidad pública que alteraron el orden público económico, ecológico y social para solucionar con prontitud, eficacia y agilidad los problemas generados por la catástrofe, disponer las excepciones transitorias que permitan cumplir con los objetivos perseguidos con la declaratoria de la emergencia económica. En consecuencia, se declarará la exequibilidad del artículo 61.

Finalmente, el artículo 62 establece que el Fondo de Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero, así como las entidades públicas que hayan recibido medicamentos y otros bienes

perecederos con destino a la atención de la emergencia, podrán enajenarlos o destinarlos a otros fines cuando tales bienes no se requieran para la atención de la misma y estén a punto de llegar a su fecha de vencimiento.

En cuanto a la constitucionalidad de esta norma, no duda en ella la Corte, por cuanto su finalidad es evitar el despilfarro, uso indebido o la pérdida de medicamentos y otros bienes con destino a la atención de la emergencia, que por su carácter perecedero puede perderse cuando existe otro sector de población que requiere de él, y que puede asumir su pago, o a falta de fondos, puede serle entregado con el objeto de garantizar el derecho a la salud, a la dignidad y a la vida de la población que requiera de dicho medicamentos. Esta norma desarrolla el principio constitucional de la solidaridad, puesto que en la medida en que en la zona afectada por el terremoto se hayan recibido en abundancia medicamentos y otros bienes, en lugar de perderlos, se habrán de destinar a otro sector de población que pueda requerir de ellos, logrando adicionalmente, evitar amenazas contra los derechos a la salud y a la vida por conexidad. El artículo 62 se declarará, entonces, exequible.

Disposiciones en materia de Justicia y Policía

Según el artículo 63 del decreto en revisión, el Ministerio de Justicia y del Derecho, en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio del Interior, elaborará en un plazo no mayor de 90 días, un programa para contribuir a restablecer el eficaz funcionamiento del aparato estatal de justicia y para facilitar el acceso real a la administración de justicia en los municipios afectados por el sismo del 25 de enero de 1999.

Dicho programa contendrá, entres otros, propuestas para el desarrollo de la jurisdicción de la paz; acciones para el establecimiento de casas de justicia y la implementación de mecanismos alternativos de solución de conflictos, y medidas para la recuperación y modernización de la infraestructura carcelaria.

Dispone igualmente este precepto, que el Ministerio del Interior, en coordinación con el Ministerio de Justicia y del Derecho y el Departamento Nacional de Planeación, presentará dentro del mismo plazo previsto en el primer inciso de este artículo, un programa para el desarrollo de la actividad policiva que permita el restablecimiento de las condiciones de convivencia en la zona y que incluya desarrollo de programas en coordinación con el Ministerio de Defensa Nacional y las autoridades territoriales para la organización de la policía comunitaria, así como recomendaciones para la actualización de los códigos locales de policía.

A primera vista, se advierte la falta de conexidad de las disposiciones adoptadas por el Gobierno en desarrollo de las facultades de excepción. Si bien, a raíz de la ocurrencia del terremoto el pasado 25 de enero, se presentaron hechos de vandalismo y violencia en la zona del desastre, se trató de hechos aislados para los cuales las autoridades nacionales y locales contaban con las atribuciones que en tiempo ordinario les permiten adoptar las medidas para conservar el orden público y la convivencia ciudadana en las poblaciones en que tuvieron ocurrencia.

Es evidente que un Programa como el que se concibe en la preceptiva que se analiza, es más propio de políticas generales cuya formulación ordinariamente está en cabeza de los correspondientes organismos estatales, a saber: las propuestas para el desarrollo de la jurisdicción

de paz, las acciones para el establecimiento de casas de justicia, la implementación de mecanismos alternativos de solución de conflictos, medidas para la recuperación y modernización de la infraestructura carcelaria, coordinación para la organización de la policía comunitaria, recomendaciones para la actualización de los códigos locales de policía. Todos estos son de asuntos de orden general que por su complejidad no se pueden restringir a la zona del eje cafetero, pues tocan con problemáticas que están presentes en la mayoría de las regiones y poblaciones del país, que no obedecen exclusivamente a la ocurrencia de un desastre como el acaecido en esa región.

Por lo anterior, la falta de relación directa y específica con el estado de emergencia declarado a raíz del sismo del 25 de enero, de la regulación contenida en el artículo 63 del Decreto 350 de 1999, contradice el artículo 215 de la Constitución Política y en consecuencia, esta disposición debe ser declarada inexequible.

Vigencia y derogatorias

El artículo 64 dispone que el presente decreto rige a partir de la fecha de publicación y deroga los artículos 16 y 17 del Decreto 258 de 1999.

Las normas derogadas establecían dos clases de beneficios tributarios : a) Exención de toda clase de impuesto, tasa o contribución, la importación de maquinaria y equipo para la zona cafetera por los años de 1999 y 2000, con las condiciones establecidas en el artículo 16 derogado ; y b) Asimilación de ciertos contratos de arrendamiento financiero o leasing como arrendamiento operativo, para efectos tributarios.

Al respecto, es preciso manifestar que tratándose del Estado de Emergencia Económica, Ecológica y Social por grave calamidad pública, las normas que en desarrollo de él se expidan tienen vocación de permanencia en el tiempo (artículo 215 de la CP.). En este caso concreto de la norma en estudio, se trata de la derogatoria de dos artículos del Decreto 258 de 1999, que son del mismo rango normativo y que son incompatibles con algunas de las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional en el presente decreto, cuya finalidad es conjurar los graves efectos, e impedir su extensión, como consecuencia del terremoto del pasado 25 de enero de 1999.

Finalmente, en cuanto hace a la vigencia, estos decretos producen plenos efectos a partir de su inclusión o publicación en el Diario Oficial, por lo que estima la Corte que el artículo en examen no desconoce norma alguna del ordenamiento constitucional, por lo que deberá ser declarada exequible.

VI. DECISION

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

RESUELVE:

Primero.- Declarar EXEQUIBLE el Decreto Legislativo No. 350 del 25 de febrero de 1999 "por el cual se dictan disposiciones para hacer frente a la emergencia económica, social y ecológica causada por el terremoto ocurrido el 25 de enero de 1999", con excepción de las

normas a que se refieren los siguientes numerales, respecto de las cuales se declara su inexequibilidad o exequibilidad en los términos señalados en cada uno de ellos.

Segundo.- Declarar EXEQUIBLE el artículo 14 del Decreto Legislativo 350 de 1999, en los términos expuestos de la parte motiva de la presente sentencia.

Tercero.- Declarar EXEQUIBLE el artículo 36 del Decreto Legislativo 350 de 1999, en los términos de esta sentencia.

Cuarto.- Declarar EXEQUIBLE el artículo 38 del Decreto Legislativo 350 de 1999, salvo la expresión "Vencido este término se entenderá que la decisión es positiva", la cual se declara INEXEQUIBLE.

Quinto.- Declarar INEXEQUIBLE el artículo 46 del Decreto Legislativo 350 de 1999.

Sexto.- Declarar EXEQUIBLE el artículo 51 del Decreto Legislativo 350 de 1999, salvo la expresión "autenticada" contenida en los dos literales b) de esta disposición, las cuales se declaran INEXEQUIBLES.

Séptimo.- Declarar INEXEQUIBLE el artículo 63 del Decreto Legislativo 350 de 1999.

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

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL, Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA, Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ, Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO, Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA, Magistrado

FABIO MORON DIAZ, Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ, Magistrada (E)

PABLO ENRIQUE LEAL RUIZ, Secretario General (E)

SENTENCIA C-329
mayo 12 de 1999

DECRETO LEGISLATIVO DE ADICION DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION

El Decreto 351 de 1999 es una norma que evidentemente pretende desarrollar las disposiciones previstas en el decreto de declaratoria de la emergencia, ya que por una parte adiciona recursos económicos para que los organismos competentes puedan cumplir con sus objetivos de conjurar la crisis en la zona del terremoto, y por la otra crea un sistema de financiación de las entidades territoriales afectadas, para compensar las pérdidas en materia de recaudo. Estas medidas, entonces, guardan una directa relación de conexidad con la declaratoria de emergencia, ya que es evidente que para conjurar efectivamente la situación de gravedad generada en la zona del terremoto del 25 de enero de 1999, se requieren recursos económicos puntuales que deben ser destinados a atender las necesidades planteadas en el decreto de emergencia, no sólo en materia presupuestal, crediticia, fiscal, de endeudamiento, sino también de fortalecimiento institucional y financiero de los entes territoriales comprometidos. Con el Decreto Legislativo 351 de 1999, el Gobierno modificó el Presupuesto General de la Nación, de la actual vigencia fiscal, con el fin de disponer recursos para enfrentar y controlar la grave calamidad pública generada con ocasión del terremoto en la zona cafetera.

Referencia: Expediente R.E.114

Revisión Constitucional del Decreto 351 del 25 de febrero de 1999 "Por el cual se adiciona el presupuesto general de la Nación, para la vigencia de 1999"

Magistrado Ponente: Dr. ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Santa Fe de Bogotá, doce (12) de mayo de mil novecientos noventa y nueve (1999)

La Corte Constitucional de la República de Colombia, integrada por su Presidente Eduardo Cifuentes Muñoz y por los magistrados, Antonio Barrera Carbonell, Alfredo Beltrán Sierra, Carlos Gaviria Díaz, Marta Sáchica de Moncaleano, José Gregorio Hernández Galindo, Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa,

EN EL NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCIÓN

Han pronunciado la siguiente

SENTENCIA

I.ANTECEDENTES

La Secretaría General de la Presidencia de la República envió a esta Corporación, dentro del término Constitucional fijado en el artículo 214-6 de la Carta, copia auténtica del Decreto Legislativo 351 del 25 de febrero de 1999, "Por el cual se modifica el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 1999", expedido por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 215 de la Constitución y en desarrollo del Decreto 195 del 29 enero de 1999, modificado por el 233 del mismo año, que declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y ecológica, en el sector de la zona cafetera afectada por el terremoto del 25 de enero de 1999, y cuya vigencia se extiende las 24 horas del 27 de febrero de 1999. Cumplidos los trámites previstos en el Decreto 2067 de 1991, procede la Corte Constitucional a resolver sobre el particular.

II.TEXTO DEL DECRETO

El decreto legislativo, materia de revisión constitucional, señala textualmente lo siguiente:

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

DECRETO NUMERO 351 DE 1999

25 DE FEB. 1999

Por el cual se Modifica el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 1999

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA

En ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994 y en desarrollo de lo dispuesto en los Decretos 195 y 223 de 1999 y

CONSIDERANDO

Que el día 25 de enero de 1999 se produjo un terremoto cuyo epicentro fue el municipio de Córdoba en el Departamento de Quindío que afectó gravemente la zona, causando gran cantidad de muertos y heridos en importantes poblaciones ubicadas en los Departamentos de Caldas, Quindío, Risaralda, Tolima y Valle del Cauca;

Que mediante Decreto 195 del 29 de enero de 1999, modificado por el 223 del mismo año, se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el sector de la zona cafetera afectada por el terromoto, desde su vigencia hasta las veinticuatro horas del día 27 de febrero de 1999;

Que como parte de las medidas que el Gobierno adoptó, se consideró indispensable establecer disposiciones especiales en materia presupuestal, de compensación de finanzas

territoriales, crediticia, pública, fiscal, de reconstrucción y rehabilitación de vivienda y servicios públicos, de crédito, de salud, de educación, de medio ambiente, de subsidios, de infraestructura vial y demás aspectos necesarios para la rehabilitación, reconstrucción y desarrollo de la zona afectada;

Que algunas de las medidas adoptadas requieren modificaciones al Presupuesto General de la Nación de la actual vigencia fiscal;

DECRETA:

Artículo 1°. PRESUPUESTO DE RENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL. Efectúase la siguiente adición en el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 1999, en la suma de TRESCIENTOS CUARENTA Y NUEVE MIL QUININIENTOS CINCUENTA Y CUATRO MILLONES DE PESOS MONEDA LEGAL ($349.554.000.000), SEGÚN EL SIGUIENTE DETALLE:

RENTAS DE PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION

II. INGRESOS DE LOS ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS	349.554.000.000
020700 FONDO PARA LA RECONSTRUCCION Y DESARROLLO SOCIAL DEL EJE CAFETERO	
B- RECURSOS DE CAPITAL	349.554.000.000

Artículo 2°. PRESUPUESTO DE GASTOS O LEY DE APROPIACIONES. Efectúanse las siguientes adiciones al Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 1999, en la suma de TRESCIENTOS CUARENTA Y NUEVE MIL QUINIENTOS CINCUENTA Y CUATRO MILLONES DE PESOS MONEDA LEGAL ($349.554.000.000), según el detalle que se encuentra a continuación:

ADICIONES - PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION

CTA. SUBC. PROGR SUBP	CONCEPTO	APORTE NACIONAL	RECURSOS PROPIOS	TOTAL
	SECCION 0207			
	FONDO PARA LA RECONSTRUCCION Y DESARROLLO SOCIAL DEL EJE CAFETERO			
C.	PRESUPUESTO DE INVERSION		349.554.000.000	349.554.000.000
530	ATENCION CONTROL Y ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL PARA APOYO A LA GESTION DEL ESTADO		349.554.000.000	349.554.000.000
1001	ATENCION DE EMERGENCIAS Y DESASTRES		349.554.000.000	349.554.000.000
TOTAL PRESUPUESTO SECCION			349.554.000.000	349.554.000.000
TOTAL ADICIONES			349.554.000.000	349.554.000.000

Artículo 3°. Efectúase el siguiente contracrédito en el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 1999, en la suma de OCHENTA MIL MILLONES DE PESOS MONEDA LEGAL ($80.000.000.000), según el siguiente detalle:

CONTRACREDITOS - PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION

CTA. SUBC. PROGR SUBP	CONCEPTO	APORTE NACIONAL	RECURSOS PROPIOS	TOTAL
		SECCION 1401		
		SERVICIO DE LA DEUDA PUBLICA NACIONAL		
B. PRESUPUESTO DE SERVICIO DE LA DEUDA PUBLICA			80.000.000.000	80.000.000.000
TOTAL PRESUPUESTO SECCION			80.000.000.000	80.000.000.000
TOTAL CONTRACREDITOS			80.000.000.000	80.000.000.000

Artículo 4°. Con base en los recursos de que trata el artículo anterior, ábranse los siguientes créditos en el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 1999, en la suma de OCHENTA MIL MILLONES DE PESOS MONEDA LEGAL ($80.000.000.000), según el siguiente detalle:

CREDITOS - PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION

CTA. SUBC. PROGR SUBP	CONCEPTO	APORTE NACIONAL	RECURSOS PROPIOS	TOTAL
		SECCION 1301		
		MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO		
A. PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO			80.000.000.000	80.000.000.000
TOTAL PRESUPUESTO SECCION			80.000.000.000	80.000.000.000
TOTAL CREDITOS			80.000.000.000	80.000.000.000

Artículo 5°. La Sección Presupuestal 0207 establecida en el Decreto 198 de 1999 se denominará "Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero".

Artículo 6°. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

PUBLÍQUESE Y CUMPLASE

Dado en Santafé de Bogotá, D.C., 25 FEBRERO 1999

ANDRES PASTRANA ARANGO

EL VICEMINISTRO DEL INTERIOR ENCARGADO DE LAS FUNCIONES DEL DESPACHO DEL MINISTERIO DEL INTERIOR,

JORGE MARIO EASTMAN ROBLEDO

EL MINISTRO DE RELACIONES EXTERIORES,

GUILLERMO FERNANDEZ DE SOTO

EL VICEMINISTRO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO ENCARGADO DE LAS FUNCIONES DEL DESPACHO DEL MINISTRO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO,

MAURICIO GONZALEZ

EL VICEMINISTRO DE TECNICO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO ENCARGADO DE LAS FUNCIONES DEL DESPACHO DEL MINISTRO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO,

SERGIO CLAVIJO VERGARA

EL COMANDANTE GENERAL DE LAS FUERZAS MILITARES ENCARGADO DE LAS FUNCIONES DEL DESPACHO DEL MINISTRO DE DEFENSA NACIONAL,

General FERNANDO TAPIAS STAHELIN

EL MINISTRO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL,

CARLOS ROBERTO MURGAS GUERRERO

EL MINISTRO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL,

HERNANDO YEPES ARCILA

EL MINISTRO DE SALUD,

VIRGILIO GALVIS RAMIREZ

EL MINISTRO DE DESARROLLO ECONOMICO,

FERNANDO ARAUJO PERDOMO

EL MINISTRO DE COMERCIO EXTERIOR,

MARTA LUCIA RAMIREZ RINCON

EL MINISTRO DE MINAS Y ENERGIA,

LUIS CARLOS VALENZUELA DELGADO

EL MINISTRO DE EDUCACION NACIONAL,

GERMAN ALBERTO BULA ESCOBAR

EL MINISTRO DE MEDIO AMBIENTE,

JUAN MAYR MALDONADO

EL MINISTRO DE COMUNICACIONES,

CLAUDIA DE FRANCISCO ZAMBRANO

EL MINISTRO DE TRANSPORTE,

MAURICIO CARDENAS SANTAMARIA

EL MINISTRO DE CULTURA,

ALBERTO CASAS SANTAMARIA

III. INTERVENCION DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

El ciudadano Juan Fernando Romero Tobón, actuando en nombre y representación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, solicita que el Decreto 351 del 25 de febrero de 1999 sea declarado exequible, porque en su opinión, se cumplen a cabalidad los requisitos necesarios para su constitucionalidad.

En efecto, en lo que respecta al contenido del decreto, el interviniente considera que para el Ministerio de Hacienda el decreto en revisión plantea en lo concerniente a su contenido, una adición al Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 1999 por la suma de $349.554.000.000 millones como recursos de capital, dineros que de conformidad con el artículo 2° del Decreto 351, serán utilizados para financiar la inversión en la atención de la emergencia y desastres de la zona cafetera, según la adición prevista "en la sección 0207 correspondiente al Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero", entidad que fue creada mediante Decreto Legislativo 197 de 1999 y que "deberá acometer la tesonera misión de rehabilitar la zona afectada".

Así mismo, el artículo 3° del Decreto 351 de 1999, crea un contracrédito por 80 mil millones de pesos, que tal y como lo señala el Ministerio de Hacienda, genera la apertura de un crédito por el mismo valor en la sección 1301 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el rubro de presupuesto de funcionamiento, consagrado en el artículo 4° de la norma objeto de revisión. Finalmente el artículo 5°, contiene una precisión respecto al nombre del Fondo, con el fin de corresponder a la denominación actual que ésta entidad tiene y con las expresas funciones que le han sido atribuidas.

Por otra parte el Ministerio de Hacienda estima, en lo concerniente a aspectos formales, que se han cumplido plenamente los requisitos exigidos sobre el particular, teniendo en cuenta que el Decreto 351 de 1999 es un desarrollo de las causas invocadas en la declaratoria prevista en el Decreto 195, tendiente a la solución de hechos distintos a aquellos que dan origen a la aplicación de los artículos 212 y 213 de la Carta. Igualmente, precisa el interviniente, que el Decreto 351 de 1999 que fue expedido dentro del plazo que fijó aquel que declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, (desde su vigencia hasta el 27 de febrero de 1999), esto es el día 25 de febrero de 1999 y destaca que el decreto se encuentra suscrito por el Presidente de la República en asocio de los dieciséis ministros o quienes en esa oportunidad hicieron sus veces. Por último, considera que la presente norma alude en su parte considerativa, a las causas que originaron la emergencia contenidas en el Decreto 195 de 1999, particularmente en lo relativo a la necesidad de establecer disposiciones especiales en materia presupuestal, circunstancias a las que precisamente hace referencia el decreto revisado.

Otro punto examinado por el interviniente, tiene que ver con la conexidad de las medidas adoptadas en este decreto, con la declaratoria de Emergencia. Sobre el particular, considera el interviniente que, tal y como se señaló en el decreto 195 de 1999, los recursos asignados al Sistema Nacional de Atención y Prevención de desastres son insuficientes para conjurar la crisis generada en la zona, dada la dimensión del terremoto del 25 de enero de 1999, razón por la que tal y como se consideró en el decreto de declaratoria, era necesario establecer disposiciones especiales en materia presupuestal con el fin de conjurar las graves circunstancias generadas con el terremoto. En consecuencia, una de las medidas idóneas para impedir la extensión de los efectos inmediatos del desastre (hambre, ausencia de techo, epidemias, des-

empleo), consiste en su opinión, en la consecución pronta de recursos, motivo por el cual estos deben ser debidamente apropiados en el presupuesto general de la Nación para financiar tales necesidades.

La conexidad del Decreto 351 de 1999 con la declaratoria de emergencia se deriva, según el interviniente, de la existencia de nuevas fuentes de recursos que deben ser aforados y destinados a suplir las necesidades que se produjeron por causa del terremoto. Tal y como se expone en el Decreto 195 de 1999, la magnitud de la calamidad supera, con creces, el monto apropiado para hacer frente a esta clase de catástrofes por lo que es necesario acudir a diversas fuentes de financiación. Ello sucede con lo presupuestado a nombre del Fondo para la Reconstrucción del Eje Cafetero, que desempeña la exclusiva labor de atender las necesidades de reconstrucción, desarrollo e inversión en la zona afectada, único objetivo para el cual fue creado.

Por otra parte, en lo que atañe a los artículos 3° y 4° del Decreto 351 de 1999, la operación presupuestal allí contemplada obedece a juicio del interviniente, al registro en los ingresos y apropiaciones producto de la compensación prevista en los artículos 21 a 23 del Decreto 258 de 1999 y 10 del Decreto 350 del mismo año. En efecto, uno de los mecanismo de apoyo expedidos con base en la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica, consiste en que, durante las vigencias fiscales de los años 1999 y 2000, la Nación asumirá un porcentaje de la diferencia negativa contable que se origine entre lo recaudado por las entidades territoriales afectadas (municipios y departamentos) en 1998, y lo recaudado en dichas vigencias. Obviamente, esta medida compensatoria es desarrollo de lo previsto en el decreto de declaratoria de la emergencia, en el cual se puntualizó la necesidad de establecer disposiciones especiales en materia presupuestal, crediticia, fiscal, dotación de vivienda, locales y servicios públicos, transferencia de bienes, endeudamiento, para lograr la recuperación de la actividad productiva y el fortalecimiento institucional y financiero de los entes territoriales.

Por ende, la modificación del presupuesto resulta ser consecuencia obligada de adoptar un sistema de financiación de las entidades territoriales afectadas. Con ello se logra la conexidad requerida ya que, se focalizan las medidas a la zona de desastre, y se distinguen las necesidades vitales que es preciso solventar con base en las autorizaciones contenidas en el Decreto 195 de 1999, que declara la emergencia.

En lo concerniente a la competencia del Gobierno Nacional para modificar el Presupuesto, señala el interviniente que la jurisprudencia constitucional ha sido clara en precisar que tal posibilidad es plausible a favor del Gobierno, siempre y cuando, la adición presupuestal que se realice, tenga conexidad con los hechos que generaron la declaratoria de emergencia. Así, en el tiempo de anormalidad el Gobierno Nacional asume la facultad de aforar el gasto y destinarlo a la financiación de las exigencias producidas por la situación desestabilizadora (arts. 212 a 215 de la C.P.), tal y como lo corrobora la Ley general de Presupuesto, Decreto 111 de 1996.

Con base en los argumentos anteriores, para el Ministerio de Hacienda se cumplen a cabalidad los principios de legalidad del gasto, –pues se ha expedido un decreto legislativo con vocación de permanencia -, se han determinado las fuentes del mismo, - la declaratoria de emergencia–, y se ha precisado la descripción de su detalle y la sujeción del mismo a la ley orgánica de presupuesto. Por todo lo anterior se estima que el decreto aludido debe declararse constitucional.

IV. DEL CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

En su concepto de rigor, el señor Procurador General, Jaime Bernal Cuellar, solicita a la Corte Constitucional, que declare la exequibilidad del decreto revisado, por reunir en su opinión, los requisitos necesarios para ser declarado constitucional.

En efecto, estima la Vista Fiscal que el decreto sujeto a control, satisface los requisitos formales establecidos por la Constitución Política, en la medida en que es una norma que se expidió en desarrollo del Decreto Legislativo 195 del 29 de enero de 1999, mediante el cual el Gobierno declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y ecológica, hasta las 24 horas del 27 de febrero de 1999, y que por consiguiente, también fue dictado dentro del límite temporal establecido, como quiera que fue expedido el 25 de enero del año en curso. Adicionalmente, es un decreto que está firmado por el Presidente de la República y los Ministros del despacho o quienes hicieron sus veces, y su texto fue enviado oportunamente por el Gobierno a la Corte Constitucional para su revisión oficiosa.

En cuanto al contenido material del Decreto 351 de 1999, considera la Vista Fiscal importante recordar, que con el objeto de enfrentar la situación de calamidad pública que se generó como consecuencia del fenómeno telúrico sucedido el 25 de enero del año en curso, el cual afectó importantes poblaciones de los departamentos de Caldas, Quindío, Risaralda, Tolima y Valle del Cauca, el Ejecutivo declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica mediante el Decreto 195 de 1999.

En el decreto que declaró tal estado de excepción, el Gobierno expresó la necesidad de adoptar medidas de carácter presupuestal para dotar de recursos al Sistema Nacional de Atención y Prevención de Desastres, a fin de lograr la recuperación de la actividad productiva y el fortalecimiento institucional y financiero de los entes afectados por el sismo. Posteriormente, precisa que mediante el Decreto Legislativo 197 de 1999, se creó el Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero, con la misión fundamental de rehabilitar la zona geográfica donde se presentó el terremoto, para cuyo funcionamiento se apropian la totalidad de los recursos provenientes de las apropiaciones presupuestales ordenadas en el decreto bajo revisión. Con la adición en comento, se alteran los cómputos del Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 1999, como quiera que los recursos aumentan los rubros correspondientes a los ingresos del presupuesto nacional y recursos de capital. Por ende, el art. 1° del decreto que se revisa ordena una adición al presupuesto de Rentas y recursos de Capital para la vigencia de 1999, de trescientos cuarenta y nueve mil quinientos cincuenta y cuatro millones de pesos ($349.554.000.000) en el rubro de ingresos del presupuesto nacional y recursos del capital de la nación, cuyo destino es alimentar los recursos de Capital del Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero.

El artículo 2° registra una adición del Presupuesto de Gastos o Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal de 1999, en la sección 0207 concerniente al Fondo para la reconstrucción de la región del Eje cafetero, dirigida al presupuesto de inversión del citado organismo, referente a la atención de emergencia y desastres.

Así mismo, en el artículo 3°, se efectúa un contracrédito correspondiente al servicio de la deuda pública nacional y en el artículo 4° se ordena la apertura de un crédito por la misma cuantía en el Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En consecuencia, el contenido material del decreto objeto de estudio, en opinión de la Vista Fiscal, permite evidenciar que entre el decreto que se revisa y el que declaró el Estado de Emergencia Económica y Social, existe una relación de conexidad directa, toda vez que las medidas presupuestales adoptadas por el Gobierno están dirigidas a conjurar la situación calamitosa que dio lugar al Estado de Excepción, como quiera que los dineros señalados en el decreto en cuestión, se busca que el Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo del Eje Cafetero, pueda cumplir los objetivos para los cuales fue creado.

Por último, y en lo relativo a las facultades del Presidente para modificar el Presupuesto, señala la Vista Fiscal, que la Constitución Política autoriza la modificación del Presupuesto General de la Nación durante el estado de emergencia económica y social, con el único fin de conjurar la crisis e impedir la propagación de sus efectos. Ello se deduce, a su juicio, del artículo 345 de la Constitución, que de conformidad con el principio de legalidad del gasto público consagra que en situaciones de normalidad, - es decir en situaciones no excepcionales -, son los órganos de representación popular a quienes corresponde decretar el presupuesto e introducirle modificaciones. Por consiguiente, en tiempos de anomalidad, es decir, bajo estados de excepción, tal y como lo han señalado varias sentencias de la Corte Constitucional (C-206 de 1993 y C-376 de 1994), tal facultad se hace extensiva al Presidente de la República, quien en tales estados puede llegar a modificar el presupuesto.

Por las anteriores razones, la Vista Fiscal concluye que es constitucional el Decreto 351 de 1999.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

De la Competencia de la Corte Constitucional

1- Conforme a los artículos 215 y 241 ordinal 7° de la Constitución, la Corte es competente para conocer de la constitucionalidad del Decreto 351 del 25 de febrero de enero de 1999 "Por el cual se modifica el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 1999", por tratarse de la revisión de un Decreto Legislativo dictado en ejercicio de las facultades que al Presidente de la República le confiere el artículo 215 de la Constitución.

Aspectos formales del Decreto 351 de 1999 bajo revisión

2- Para la Corte Constitucional, el decreto en mención cumple íntegramente los requisitos formales exigidos por el artículo 215 de la Carta, en la medida en que reúne las siguientes características:

Por una parte, el Decreto 351 de 1999, desarrolla alternativas en materia presupuestal, derivadas de causas invocadas en la declaratoria del Emergencia Económica, Social y Ecológica previstas en el Decreto 195 de 1999, que buscan la solución de situaciones diferentes a aquellas que dan origen a la aplicación de los 212 y 213 de la Constitución Política.

Igualmente, el Decreto 351 de 1999 fue suscrito por el Presidente de la República y sus Ministros del Despacho o quienes en esa oportunidad hicieron sus veces, como ocurrió en el caso del Ministerio del Interior, del Ministerio de Justicia y del Derecho y del Ministerio de Hacienda, en los que se encontraban encargados de las funciones de los respectivos Despachos, los Viceministros correspondientes.

Adicionalmente, el Decreto objeto de estudio, fue expedido el 25 de febrero de 1997, es decir, dentro del plazo que fijó el Decreto 195 del mismo año que declaró la Emergencia económica, social y ecológica, cuya vigencia se prolongó hasta las 24 horas del 27 de febrero de 1999.

Por último, el texto del decreto en mención, fue oportunamente enviado por el Gobierno a ésta Corporación para la revisión oficiosa correspondiente, razón por la cual se concluye a juicio de esta Corporación, que el decreto en mención, en virtud de las razones anteriores, cumple con las disposiciones constitucionales enunciadas.

Revisión material del Decreto 351 de 1999

3- Tal y como lo señaló en su oportunidad la sentencia C-216 de 1999, mediante la cual esta Corporación consideró exequible el Decreto 195 del 29 de febrero de 1999 que declaró la Emergencia Económica, Social y Ecológica por razón de grave calamidad pública, los instrumentos jurídicos de que dispone el "Gobierno para adoptar las medidas que, a su juicio, resulten conducentes y eficaces para enfrentar la situación coyuntural y devolverle al país la estabilidad económica, social y ecológica quebrantada son, en primer término, el decreto legislativo mediante el cual reconoce y describe la situación excepcional, y declara que se ha presentado la hipótesis objetiva predeterminada por la Constitución y, en segundo lugar los decretos legislativos que adoptan las medidas instrumentales encaminadas a enfrentar y resolver la situación de crisis. Es claro, entonces, que estas últimas disposiciones únicamente pueden referirse a materias que buscan, de manera directa y específica, enervar los hechos y circunstancias que provocaron el estado de emergencia y a restablecer la normalidad."[1]

4- La norma objeto de este estudio entonces, es un Decreto Legislativo de tal naturaleza, que ordena una adición al Presupuesto de Rentas y Recursos de capital para la vigencia fiscal de 1999 de trescientos cuarenta y nueve mil quinientos cincuenta y cuatro millones de pesos ($349.554.000.000), en el rubro de ingresos del presupuesto nacional y recursos del capital de la nación, dineros que están destinados a alimentar los recursos de Capital del Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero, cuyo fin es el de conjurar la crisis generada con el movimiento telúrico de la zona cafetera del 25 de febrero del año en curso, e impedir la propagación de sus efectos adversos. Así mismo, el Decreto 351 de 1999, en sus artículos 3° y 4°, también establece una operación presupuestal por un valor de 80 mil millones de pesos, destinada a ser uno de los mecanismo de apoyo expedidos con base en la declaratoria de emergencia económica, como medida compensatoria a favor de las zonas del terremoto, consistente en que, durante las vigencias fiscales de los años 1999 y 2000, la Nación asumirá un porcentaje de la diferencia negativa contable que se origine entre lo recaudado por las entidades territoriales afectadas (municipios y departamentos) en 1998, y lo recaudado en tales vigencias.

5- Como se desprende de las anteriores consideraciones, el Decreto 351 de 1999 es una norma que evidentemente pretende desarrollar las disposiciones previstas en el decreto de declaratoria de la emergencia, ya que por una parte adiciona recursos económicos para que los organismos competentes puedan cumplir con sus objetivos de conjurar la crisis en la zona del terremoto, y por la otra crea un sistema de financiación de las entidades territoriales afectadas,

---

[1] Sentencia C-216 de 1999.Magistrado Ponente Dr. Antonio Barrera Carbonell.

para compensar las pérdidas en materia de recaudo. Estas medidas, entonces, guardan una directa relación de conexidad con la declaratoria de emergencia, ya que es evidente que para conjurar efectivamente la situación de gravedad generada en la zona del terremoto del 25 de enero de 1999, se requieren recursos económicos puntuales que deben ser destinados a atender las necesidades planteadas en el decreto de emergencia, no sólo en materia presupuestal, crediticia, fiscal, de endeudamiento, sino también de fortalecimiento institucional y financiero de los entes territoriales comprometidos.

Procedencia de la Modificación del Presupuesto General de la Nación, en un Estado de Emergencia Económica y Social.

6- La expedición del Prepuesto General de la Nación, en términos generales, corresponde claramente a los órganos de representación popular, como lo consagra la Carta en numeral 11 del artículo 150 de la norma superior, institución que es igualmente competente para introducirle modificaciones al mismo, según los lineamientos que establece la Ley Orgánica del Presupuesto (artículo 352 C.P.).

Ahora bien, el Ejecutivo, a través de un Decreto Legislativo, puede en situaciones de anormalidad manifiesta debidamente definidas por las disposiciones constitucionales, modificar aspectos presupuestales, en la medida en que con esas normas se busque el cumplimiento de objetivos que pretendan conjurar las situaciones excepcionales que motivaron su declaratoria.[2] Por consiguiente, la Corte ha señalado en varias oportunidades, que "durante los estados de excepción el Gobierno está facultado, en principio, para modificar el presupuesto general de la nación".[3]

Esto sucede con el Decreto Legislativo 351 de 1999, por el cual el Gobierno modificó el Presupuesto General de la Nación, de la actual vigencia fiscal, con el fin de disponer recursos para enfrentar y controlar la grave calamidad pública generada con ocasión del terremoto en la zona cafetera, frente a la cual, tal y como lo expresó la sentencia C-216 de 1999, "resultaban insuficientes las facultades ordinarias de que disponía el Ejecutivo para adoptar las medidas de carácter económico, social y ecológico, destinadas a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos."

VI. DECISION

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

RESUELVE:

Declarar **EXEQUIBLE** el Decreto 351 del 25 de enero de 1999 "Por el cual se modifica el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 1999"

---

[2] Al respecto, consultar entre otras las siguientes sentencias de la Corte Constitucional: C-447 de 1992; C-375 de 1994; C-376 de 1994; C-072 de 1993; C-073 de 1993. C-261 de 1993; C-137 de 1999 y C-138 de 1999.

[3] Ver sentencias C-179/94, C-376/94, entre otras.

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

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL, Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA, Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ, Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO, Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, Magistrado

FABIO MORON DIAZ, Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA, Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ, Magistrada (E)

PABLO ENRIQUE LEAL RUIZ, Secretario General (E)

SENTENCIA C-330
mayo 12 de 1999

MODIFICACION DEL PRESUPUESTO EN LOS ESTADOS DE EXCEPCION-Competencia del Gobierno

El Gobierno tiene competencia para modificar el presupuesto durante los Estados de Excepción, siempre y cuando la modificación presupuestal tenga conexidad directa en su forma y contenido con los supuestos fácticos que dieron origen a su declaración. El decreto, objeto de este pronunciamiento, es conexo en cuanto a su forma y contenido con las causas invocadas por el Gobierno en el Decreto 195 del 29 de enero de 1999, dado que las medidas en aquél contenidas están dirigidas a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos producidos por el terremoto. Es así como el Decreto en cuestión modificó el Presupuesto General de la Nación, para la vigencia fiscal de 1999 aumentando tanto el rubro de ingresos como el de egresos, en la suma de $ 15.000.000.000.

Referencia: Expediente R.E.-115

Revisión automática del Decreto legislativo No. 360 del 26 de febrero de 1999. "Por el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 1999 y se dictan otras disposiciones".

Magistrado Ponente: Dr. ANTONIO BARRERA CARBONELL.

Santa Fe de Bogotá, D.C., doce (12) de mayo de mil novecientos noventa y nueve (1999).

I. ANTECEDENTES

El Presidente de la República, en ejercicio de la facultad conferida por el artículo 215 de la Constitución, expidió el Decreto 195 del 29 de enero de 1999, modificado por el Decreto 223 del mismo año, mediante el cual se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en la zona cafetera afectada por el movimiento telúrico que se produjo el día 25 de enero, desde su vigencia hasta las veinticuatro horas del día 27 de mayo de 1999. Con fundamento en dicha declaración se expidió el Decreto legislativo 360 del 26 de febrero de 1999, por el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 1999 y se dictan otras disposiciones.

Mediante oficio del 1° de marzo de 1999, el Secretario jurídico de la Presidencia de la República, envió a la Corte, para los efectos del control constitucional, copia auténtica del referido Decreto 360 de 1999.

En los términos del artículo 241-7, la Corte Constitucional es competente para revisar y decidir sobre la constitucionalidad del referido decreto.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales del caso, procede la Corte a proferir sentencia.

II. TEXTO DEL DECRETO

Se anexa fotocopia del texto del Decreto legislativo No. 360 del 26 de febrero de 1999, el cual es objeto de revisión.

III. INTERVENCION DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

El Ministro de Hacienda y Crédito Público, por medio de apoderado presentó a consideración de la Corte escrito en el que defiende la constitucionalidad del Decreto Legislativo de la referencia, previas las siguientes consideraciones:

En cuanto al contenido, el decreto comporta dos aspectos: i) de una parte, El artículo 1° consagra una adición al Presupuesto General de la Nación para el año fiscal de 1999, en cuantía de $ 15.000.000.000. El artículo segundo se refiere al destino de tales recursos; ii) los artículos 3° y 4° tienen como objeto aclarar el alcance de los artículos 56 y 61 del Decreto 350/99.

Las medidas presupuestales adoptadas durante el Estado de Emergencia reflejan el profundo interés por parte del Gobierno Nacional, para provisionar los recursos necesarios tendientes a la reconstrucción, rehabilitación y desarrollo de la zona afectada con el terremoto. En este sentido, por medio de la adición presupuestal, se arbitran los recursos para financiar los programas de salud en el área de la catástrofe.

Las apropiaciones están destinadas por un lado a pagar a las IPS el costo que tienen los tratamientos para la recuperación física y síquica de los damnificados con la catástrofe, lo cual se hace a través de la operación eficiente del sistema de salud y de otro lado, se destinan las partidas necesarias para la recuperación de la infraestructura.

En los respectivos informes que se han presentado con motivo del terremoto, las diferentes agencias del Estado, han evidenciado como ha sido necesario adecuar provisionalmente centros educativos o acudir a la red hospitalaria y de servicios a nivel nacional, por cuanto los hospitales de algunos municipios como Armenia, Buenavista, Córdoba y Pijao, resultaron destruidos y otros resultaron con averías como ocurrió en Calarcá, Circasia, Marsella, Montenegro, Obando, Pereira, Santa Rosa de Cabal y Sevilla.

En relación con las aclaraciones consignadas en los artículos 3° y 4° del decreto que se revisa, se busca que el manejo del sector salud en el área afectada, se desarrolle mediante la coordinación de las entidades y organismos asesores que, en el nivel nacional, tienen las funciones de fijar la política en esta materia.

Finalmente, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, el Gobierno Nacional tiene competencia para modificar mediante la adición el Presupuesto General, cuando se declara el estado de emergencia económica, siempre y cuando los supuestos fácticos y las motivaciones tengan conexidad con los hechos que dieron lugar a la declaratoria.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

En la oportunidad legal, el señor Procurador General de la Nación rindió el concepto de rigor y solicitó a esta Corporación declarar la exequibilidad del decreto legislativo 360 del 26 de febrero de 1999. Al respecto señaló los siguientes argumentos:

En primer lugar, el decreto que se revisa cumple con todas las formalidades establecidas por las Constitución.

En relación con la materia del Decreto, manifestó:

Las medidas tomadas al amparo de la emergencia económica, tienen como objeto adoptar las herramientas para enfrentar la situación de calamidad pública que se presentó como consecuencia del terremoto sucedido el 25 de enero de 1999 el cual afecto una parte del territorio nacional.

Los daños producidos por el sismo como la destrucción de bienes inmuebles, la interrupción en la prestación de servicios públicos esenciales, la afectación de las vías públicas ha provocado la alteración de la actividad económica y social de la región afectada. Por este motivo, el Gobierno estimó conveniente dictar medidas de orden presupuestal a fin de conjurar la crisis, aumentando los rubros de ingresos y apropiaciones a fin de solventar los requerimientos en el área de salud.

Siendo indispensable garantizar el pago pronto y oportuno de los servicios ofrecidos por las Instituciones Prestadoras de Salud -IPS- el objeto que se revisa efectúa una operación presupuestal con el objeto de arbitrar los recursos económicos que garanticen en forma continua y eficiente la prestación del servicio de salud en el área afectada.

Con la adición, se alteraron los cómputos del presupuesto para 1999, con el objeto de ajustar los estados financieros, puesto que se aumentaron los recursos de rentas y el presupuesto de gastos. En consecuencia existe relación directa de conexidad entre el decreto que se revisa con el decreto que declaró la Emergencia Económica, en cuanto estén dirigidas exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

De otro lado, las determinaciones consagradas en los artículos 3° y 4° del decreto que se revisa, son de carácter administrativo mediante las cuales radica en manos del Consejo Nacional de Seguridad Social, la coordinación y aplicación de la ley 100 de 1993.

Finalmente, el ordenamiento constitucional permite al ejecutivo, durante los períodos de anormalidad, modificar el Presupuesto General de la Nación, como quiera que las decisiones tomadas tienen como único objeto conjurar la crisis e impedir la propagación de sus efectos.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Revisión formal del Decreto 360 del 26 de febrero de 1999.

El decreto legislativo examinado cumple con los requisitos formales consagrados por la Constitución, por cuanto:

- Fue expedido en desarrollo del decreto legislativo 195 del 29 de enero de 1999, modificado por el Decreto 223 del mismo año, mediante el cual el Gobierno Nacional declaró el estado de

Emergencia Económica, Social y Ecológica en el sector de la zona cafetera afectada por el terremoto, desde su vigencia hasta por las 24 horas del 27 de febrero de 1999.

- El decreto que se revisa aparece firmado por el señor Presidente de la República y 13 de Ministros del Despacho. Demás firmas corresponden: En cuanto al Ministro de Justicia y del Derecho, el decreto aparece suscrito por el Viceministro de ese Despacho Dr. Mauricio González Cuervo, en su condición de funcionario encargado de las funciones correspondientes a dicho Ministerio; El comandante General de las Fuerza Militares, encargado de las funciones del Despacho del Ministerio de Defensa Nacional, General Fernando Tapias Stahelin y, el Ministro de Desarrollo económico, encargado de las funciones del Despacho de la Señora Ministra de Comercio Exterior, Doctor Fernando Araujo Perdomo.

- El decreto se expidió el día 26 de febrero de 1999, es decir, dentro del término de duración de la emergencia.

- Oportunamente el Gobierno Nacional envió, el mencionado decreto a la Corte Constitucional, para su revisión.

2. Revisión del contenido del Decreto 360 del 26 de febrero de 1999.

2.1. Mediante la sentencia C-216 del 14 de abril de 1999[1]*, la Corte Constitucional declaró exequible el Decreto legislativo No. 195 del 29 de enero de 1999, modificado por el Decreto 223 noviembre de 1998, en virtud del cual se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.*

2.2. En reiterada jurisprudencia la Corte Constitucional ha admitido que el Gobierno tiene competencia para modificar el presupuesto durante los Estados de Excepción, siempre y cuando la modificación presupuestal tenga conexidad directa en su forma y contenido con los supuestos fácticos que dieron origen a su declaración.

Sobre el particular ha dicho la Corporación[2]:

"El tránsito de las condiciones de normalidad (tiempo de paz), a situaciones de anormalidad (tiempo de no paz), permiten admitir la viabilidad de la alternativa, según la cual, el ejecutivo está facultado para introducirle modificaciones al presupuesto, exclusivamente, como es obvio, cuando la medida esté dirigida a contribuir y remover las causas que dieron origen a la perturbación del orden interno y a recuperar la paz".

Además, los artículos 83 y 84 de la Ley orgánica del Presupuesto, confieren competencia al ejecutivo para efectuar los créditos, traslados y modificaciones adicionales, cuando se declaren los estados de excepción.

2.3. Estima esta Corte que el decreto, objeto de este pronunciamiento, es conexo en cuanto a su forma y contenido con las causas invocadas por el Gobierno en el Decreto 195 del 29 de enero de 1999, dado que las medidas en aquél contenidas, están dirigidas a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos producidos por el terremoto. Es así como el Decreto en

---

[1] Magistrado Ponente Dr. Antonio Barrera Carbonell.
[2] Sentencia C-206/93 Magistrado Ponente Dr. Antonio Barrera Carbonell.

cuestión modificó el Presupuesto General de la Nación, para la vigencia fiscal de 1999 aumentando tanto el rubro de ingresos como el de egresos, en la suma de $ 15.000.000.000.

En cuanto a las previsiones adoptadas en los artículos 3° y 4° del referido decreto, considera la Corte que ellas tienden a complementar y a hacer operativas las disposiciones de los arts. 56, 60 y 61 del Decreto 350/99, que fueron declaradas exequibles según sentencia C- 328/99[3], en lo que atañe a la recuperación del sistema de salud, a la cobertura de la población que quedó desprotegida y a la reconstrucción de la infraestructura hospitalaria en la zona afectada por el sismo.

3. En conclusión, el decreto que se revisa se ajusta al ordenamiento constitucional y, en tal virtud, será declarado exequible.

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 **EXEQUIBLE** el Decreto 360 del 26 de febrero de 1999, "por el cual se modifica el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 1999 y se dictan otras disposiciones".

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

EDUARDO CIFUENTES MUNOZ, Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL, Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA, Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ, Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO, Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, Magistrado

FABIO MORON DIAZ, Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA, Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ, Magistrada (E)

PABLO ENRIQUE LEAL RUIZ, Secretario General (E)

---

[3] Magistrada Ponente Dra. Martha Sáchica Méndez.

SENTENCIAS SOBRE TRATADOS INTERNACIONALES 1999

SENTENCIA C-305
mayo 5 de 1999

CONVENCION SOBRE LA OBTENCION DE ALIMENTOS EN EL EXTRANJERO

La Convención que se examina tiene un objeto muy específico, dar urgente solución a la situación de las personas sin recursos que tienen derecho a obtener alimentos de otras que se encuentran en el extranjero. Se trata, pues, de un convenio multilateral que pretende facilitar los procedimientos jurídicos que procuran la efectividad de un derecho básico garantizado en los ordenamientos civiles de los Estados, cuando la persona requerida, en razón de su relación familiar o de otra índole que justifica su apoyo económico a la necesitada -según la ley correspondiente-, se encuentra fuera de la jurisdicción estatal que la obliga y que tiene previstos medios coercitivos para la exigibilidad de las prestaciones que debe. El contenido de lo propuesto, al cual el Gobierno de Colombia puede adherir después de esta Sentencia, respeta plenamente los principios y mandatos de la Constitución Política. Se declarará su exequibilidad.

Referencia: Expediente LAT-140

Revisión de constitucionalidad de la Ley 471 del 5 de agosto de 1998, por medio de la cual se aprueba la «Convención sobre la obtención de alimentos en el extranjero», hecha en New York, el veinte (20) de junio de mil novecientos cincuenta y seis (1956)

Magistrado Ponente: Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Sentencia aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., a los cinco (5) días del mes de mayo de mil novecientos noventa y nueve (1999).

De la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República se recibió fotocopia autenticada de la Ley 471 del 5 de agosto de 1998, por medio de la cual se aprueba la «Convención sobre la obtención de alimentos en el extranjero», hecha en New York, el veinte (20) de junio de mil novecientos cincuenta y seis (1956).

De conformidad con lo previsto en el artículo 241, numeral 10, de la Constitución Política y una vez cumplidos los trámites exigidos en el Decreto 2067 de 1991, se procede a su revisión.

I. TEXTO

Dice así la Ley objeto de análisis:

LEY 471 DE 1998

(agosto 5)

por medio de la cual se aprueba la "Convención sobre la obtención de alimentos en el extranjero", hecha en New York, el veinte (20) de junio de mil novecientos cincuenta y seis (1956).

El Congreso de Colombia

Visto el texto de la "Convención sobre la obtención de alimentos en el extranjero", hecha en New York, el veinte (20) de junio de mil novecientos cincuenta y seis (1956), que a la letra dice:

(Para ser transcrito: Se adjunta fotocopia del texto íntegro del instrumento Internacional mencionado, debidamente autenticado por el Jefe de la Oficina Jurídica del Ministerio de Relaciones Exteriores).

CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS
SOBRE LA OBLIGACION DE DAR ALIMENTOS

CONVENCION SOBRE LA OBTENCION DE ALIMENTOS EN EL EXTRANJERO

«CONVENCION SOBRE LA OBTENCION DE ALIMENTOS
EN EL EXTRANJERO PREAMBULO

Considerando que es urgente la solución del problema humanitario originado por la situación de las personas sin recursos que tienen derecho a obtener alimentos de otras que se encuentran en el extranjero,

Considerando que el ejercicio en el extranjero de acciones sobre prestación de alimentos o la ejecución en el extranjero de decisiones relativas a la obligación de prestar alimentos suscita graves dificultades legales y de orden práctico,

Dispuestas a establecer los medios conducentes a resolver ese problema y a subsanar las mencionadas dificultades,

Las Partes Contratantes han convenido lo siguiente:

Artículo 1

Alcance de la convención

1. La finalidad de la presente convención es facilitar a una persona, llamada en lo sucesivo demandante, que se encuentra en el territorio de una de las Partes Contratantes, la obtención de los alimentos que pretende tener derecho a recibir de otra persona, llamada en lo sucesivo demandado, que está sujeta a la jurisdicción de otra Parte Contratante. Esta finalidad se perseguirá mediante los servicios de organismos llamados en lo sucesivo Autoridades Remitentes e Instituciones Intermediarias.

2. Los medios jurídicos a que se refiere la presente convención son adicionales a cualesquiera otros medios que puedan utilizarse conforme al derecho interno o al derecho internacional, y no sustitutivos de los mismos.

Artículo 2

Designación de organismos

1. En el momento de depositar el instrumento de ratificación o adhesión, cada Parte Contratante designará una o más autoridades judiciales o administrativas para que ejerzan en su territorio las funciones de Autoridades Remitentes.

2. En el momento de depositar el instrumento de ratificación o adhesión, cada Parte Contratante designará un organismo público o privado para que ejerza en su territorio las funciones de Institución Intermediaria.

3. Cada Parte Contratante comunicará sin demora al Secretario General de las Naciones Unidas las designaciones hechas conforme a lo dispuesto en los párrafos 1 y 2 y cualquier modificación al respecto.

4. Las Autoridades Remitentes y las Instituciones Intermediarias podrán comunicarse directamente con las Autoridades Remitentes y las Instituciones Intermediarias de las demás Partes Contratantes.

Artículo 3

Solicitud a la Autoridad Remitente

1. Cuando el demandante se encuentre en el territorio de una de las Partes Contratantes, denominada en lo sucesivo Estado del demandante, y el demandado esté sujeto a la jurisdicción de otra Parte Contratante, que se denominará Estado del demandado, el primero podrá presentar una solicitud a la Autoridad Remitente de su Estado encaminada a obtener alimentos del demandado.

2. Cada Parte Contratante informará al Secretario General acerca de los elementos de prueba normalmente exigidos por la ley del Estado de la Institución Intermediaria para justificar la demanda de prestación de alimentos, de la forma en que la prueba debe ser presentada para ser admisible y de cualquier otro requisito que haya de satisfacerse de conformidad con esa ley.

3. La solicitud deberá ir acompañada de todos los documentos pertinentes, inclusive, en caso necesario, un poder que autorice a la Institución Intermediaria para actuar en nombre del demandante o para designar a un tercero con ese objeto. Se acompañará también una fotografía del demandante y, de ser posible, una fotografía del demandado.

4. La Autoridad Remitente adoptará las medidas a su alcance para asegurar el cumplimiento de los requisitos exigidos por la ley del Estado de la Institución Intermediaria. Sin perjuicio de lo que disponga dicha ley, la solicitud expresará:

a) El nombre y apellido del demandante, su dirección, fecha de nacimiento, nacionalidad y ocupación, y, en su caso, el nombre y dirección de su representante legal;

b) El nombre y apellido del demandado y, en la medida en que sean conocidas por el demandante, sus direcciones durante los últimos cinco años, su fecha de nacimiento, nacionalidad y ocupación;

c) Una exposición detallada de los motivos en que se funda la pretensión del demandante y del objeto de ésta y cualesquiera otros datos pertinentes, tales como los relativos a la situación económica y familiar del demandante y el demandado.

Artículo 4

Transmisión de los documentos.

1. La Autoridad Remitente transmitirá los documentos a la Institución Intermediaria del Estado del demandado, a menos que considere que la solicitud no ha sido formulada de buena fe.

2. Antes de transmitir estos documentos, la Autoridad Remitente se cerciorará de que los mismos reúnen los requisitos de forma de acuerdo con la ley del Estado demandante.

3. La Autoridad Remitente podrá hacer saber a la Institución Intermediaria su opinión sobre los méritos de la pretensión del demandante y recomendar que se conceda a éste asistencia jurídica gratuita y exención de costas.

Artículo 5

Transmisión de sentencias y otros actos judiciales

1. La Autoridad Remitente transmitirá, a solicitud del demandante y de conformidad con las disposiciones del artículo 4°, cualquier decisión provisional o definitiva, o cualquier otro acto judicial que haya intervenido en materia de alimentos en favor del demandante en un tribunal competente de cualquiera de las Partes Contratantes, y, si fuere necesario y posible, copia de las actuaciones en que haya recaído esa decisión.

2. Las decisiones y actos judiciales a que se refiere el párrafo precedente podrán ser transmitido para reemplazar o completar los documentos mencionados en el artículo 3°.

3. El procedimiento previsto en el artículo 6° podrá incluir, conforme a la ley del Estado del demandado, el exequátur o el registro, o una acción basada en la decisión transmitida en virtud de lo dispuesto en el párrafo 1.

Artículo 6

Funciones de la Institución Intermediaria

1. La Institución Intermediaria, actuando siempre dentro de las facultades que le haya conferido el demandante, tomará todas las medidas apropiadas para obtener el pago de alimentos, inclusive por transacción, y podrá, en caso necesario, iniciar y proseguir una acción de alimentos y hacer ejecutar cualquier sentencia, decisión u otro acto judicial.

2. La Institución Intermediaria tendrá convenientemente informada a la Autoridad Remitente. Si no pudiere actuar, le hará saber los motivos de ello y le devolverá la documentación.

3. No obstante cualquier disposición de esta Convención, la ley aplicable a la resolución de las acciones de alimentos y de toda cuestión que surja con ocasión de las mismas será la ley del Estado del demandado, inclusive el derecho internacional privado de ese Estado.

Artículo 7

Exhortos

Si las leyes de las dos Partes Contratantes interesadas admiten exhortos, se aplicarán las disposiciones siguientes:

a) El tribunal que conozca de la acción de alimentos podrá enviar exhortos para obtener más pruebas, documentales o de otra especie, al tribunal competente de la otra Parte Contratante o

a cualquier otra autoridad o institución designada por la Parte Contratante en cuyo territorio haya de diligenciarse el exhorto;

b) A fin de que las Partes puedan asistir a este procedimiento o estar representadas en él, la autoridad requerida deberá hacer saber a la Institución Intermediaria, a la Autoridad Remitente que corresponda y al demandado, la fecha y el lugar en que hayan de practicarse las diligencias solicitadas;

c) Los exhortos deberán cumplimentarse con la diligencia debida; y si a los cuatro meses de recibido un exhorto por la autoridad requerida no se hubiere diligenciado, deberán comunicarse a la autoridad requirente las razones a que obedezca la demora o la falta de cumplimiento;

d) La tramitación del exhorto no dará lugar al reembolso de derechos o costas de ninguna clase;

e) Sólo podrá negarse la tramitación del exhorto:

1. Si no se hubiere establecido la autenticidad del documento.

2. Si la Parte Contratante en cuyo territorio ha de deligenciarse el exhorto juzga que la tramitación de éste menoscabaría su soberanía o su seguridad.

Artículo 8

Modificación de decisiones judiciales

Las disposiciones de la presente Convención se aplicarán así mismo, a las solicitudes de modificación de decisiones judiciales dictadas en materia de prestación de alimentos.

Artículo 9

Exenciones y facilidades

1. En los procedimientos regidos por esta Convención los demandantes gozarán del mismo trato y de las mismas exenciones de gastos y costas otorgadas por la ley del Estado en que se efectúe el procedimiento a sus nacionales o a sus residentes.

2. No podrá imponerse a los demandantes, por su condición de extranjeros o por carecer de residencia, caución, pago o depósito alguno para garantizar el pago de costas o cualquier otro cargo.

3. Las Autoridades Remitentes y las Instituciones Intermediarias no percibirán remuneración de ninguna clase por los servicios prestados de conformidad con esta convención.

Artículo 10

Transferencias de fondos

La Parte Contratante cuya legislación imponga restricciones a la transferencia de fondos al extranjero concederá la máxima prioridad a la transferencia de fondos destinados al pago de alimentos o a cubrir los gastos a que den lugar los procedimientos previstos en esta convención.

Artículo 11

Cláusula relativa a los Estados federales

Con respecto a los Estados federales o no unitarios, se aplicarán las disposiciones siguientes:

a) En lo concerniente a los artículos de esta convención cuya aplicación dependa de la acción legislativa del poder legislativo federal, las obligaciones del gobierno federal serán, en esta medida, las mismas que las de las Partes que no son Estados federales;

b) En lo concerniente a los artículos de esta convención cuya aplicación dependa de la acción legislativa de cada uno de los Estados, provincias o cantones constituyentes que, en virtud del régimen constitucional de la federación, no estén obligados a adoptar medidas legislativas, el gobierno federal, a la mayor brevedad posible y con recomendación favorable, comunicará el texto de dichos artículos a las autoridades competentes de los Estados, provincias o cantones;

c) Todo Estado federal que sea Parte en la presente convención proporcionará, a solicitud de cualquiera otra Parte Contratante que le haya sido transmitida por el Secretario General, un resumen de la legislación y de las prácticas vigentes en la federación y en sus entidades constitutivas con respecto a determinada disposición de la convención, indicando hasta qué punto, por acción legislativa o de otra índole, se ha aplicado tal disposición.

Artículo 12

Aplicación territorial

Las disposiciones de la presente convención se aplicarán igualmente a todos los territorios no autónomos o en fideicomiso y a todos los demás territorios de cuyas relaciones internacionales sea responsable una Parte Contratante, a menos que dicha Parte Contratante, al ratificar la convención o adherirse a ella, haya declarado que no se aplicará a determinado territorio o territorios que estén en esas condiciones. Toda Parte Contratante que haya hecho esa declaración podrá en cualquier momento posterior extender la aplicación de la convención al territorio o territorios así excluidos o a cualquiera de ellos, mediante notificación al Secretario General.

Artículo 13

Firma, ratificación y adhesión

1. La presente convención quedará abierta hasta el 31 de diciembre de 1956 a la firma de todo Miembro de las Naciones Unidas, de todo Estado no miembro que sea parte en el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia o miembro de un organismo especializado, y de todo otro Estado no miembro que haya sido invitado por el Consejo Económico y Social a participar en la convención.

2. La presente convención será ratificada. Los instrumentos de ratificación serán depositados en poder del Secretario General.

3. Cualquiera de los Estados que se mencionan en el párrafo 1 de este artículo podrá adherirse a la presente convención en cualquier momento. Los instrumentos de adhesión serán depositados en poder del Secretario General.

Artículo 14

Entrada en vigor

1. La presente convención entrará en vigor el trigésimo día siguiente a la fecha en que se haya efectuado el depósito del tercer instrumento de ratificación o de adhesión con arreglo a lo previsto en el artículo 13.

2. Con respecto a cada uno de los Estados que la ratifiquen o se adhieran a ella después del depósito del tercer instrumento de ratificación o adhesión, la Convención entrará en vigor 30 días después de la fecha en que dicho Estado deposite su instrumento de ratificación o de adhesión.

Artículo 15

Denuncia

1. Cualquiera de las Partes Contratantes podrá denunciar la presente convención mediante notificación al Secretario General. Dicha denuncia podrá referirse también a todos o a algunos de los territorios mencionados en el artículo 12.

2. La denuncia surtirá efecto un año después de la fecha en que el Secretario General reciba la notificación, excepto para los casos que se estén sustanciando en la fecha en que entre en vigencia dicha denuncia.

Artículo 16

Solución de controversias

Si surgiere entre Partes Contratantes una controversia respecto a la interpretación o aplicación de la presente convención, y si tal controversia no pudiere ser resuelta por otros medios, será sometida a la Corte Internacional de Justicia. La controversia será planteada ante la Corte mediante la notificación del compromiso concertado por las Partes en la controversia, o unilateralmente a solicitud de una de ellas.

Artículo 17

Reservas

1. Si un Estado formula una reserva relativa a cualquier artículo de la presente convención en el momento de depositar el instrumento de ratificación o de adhesión, el Secretario General comunicará el texto de la reserva a las demás Partes Contratantes y a todos los demás Estados mencionados en el artículo 13. Toda Parte Contratante que se oponga a la reserva podrá notificar al Secretario General, dentro del plazo de noventa días contados a partir de la fecha de la comunicación, que no acepta dicha reserva, y en tal caso la convención no entrará en vigor entre el Estado que haya objetado la reserva y el que la haya formulado. Todo Estado que se adhiera posteriormente a la convención podrá hacer esta notificación en el momento de depositar su instrumento de adhesión.

2. Toda Parte Contratante podrá retirar en cualquier momento una reserva que haya formulado anteriormente y deberá notificar esta decisión al Secretario General.

Artículo 18

Reciprocidad

Una parte Contratante no podrá invocar las disposiciones de la presente convención respecto de otra Parte Contratante sino en la medida en que ella misma esté obligada.

Artículo 19

Notificaciones del Secretario General

1. El Secretario General notificará a todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas y a los Estados no miembros mencionados en el artículo 13:

a) Las comunicaciones previstas en el párrafo 3 del artículo 2°;

b) Las informaciones recibidas conforme al párrafo 2 del artículo 3°;

c) Las declaraciones y notificaciones hechas conforme al artículo 12;

d) Las firmas, ratificaciones y adhesiones hechas conforme al artículo 13;

e) La fecha en que la Convención haya entrado en vigor conforme a las disposiciones del párrafo 1 del artículo 14;

f) Las denuncias hechas conforme al artículo 1° del párrafo 15;

g) Las reservas y notificaciones hechas conforme al artículo 17.

2. El Secretario General notificará también a todas las Partes Contratantes las solicitudes de revisión y las respuestas a las mismas hechas conforme a lo dispuesto en el artículo 20.

Artículo 20

Revisión

1. Toda Parte Contratante podrá pedir en cualquier momento la revisión de la presente Convención, mediante notificación dirigida al Secretario General.

2. El Secretario General transmitirá dicha notificación a cada una de las Partes Contratantes y le pedirá que manifieste dentro de un plazo de cuatro meses si desea la reunión de una conferencia para considerar la revisión propuesta. Si la mayoría de las Partes Contratantes responde en sentido afirmativo, dicha conferencia será convocada por el Secretario General.

Artículo 21

Idiomas y depósito de la Convención

El original de la presente Convención, cuyos textos español, chino, francés, inglés y ruso son igualmente auténticos, será depositado en poder del Secretario General, quien enviará copias certificadas conforme a todos los Estados a que se hace referencia en el artículo 13».

El suscrito Jefe de la Oficina Jurídica
del Ministerio de Relaciones Exteriores,

HACE CONSTAR:

Que la presente reproducción es fiel fotocopia tomada del texto certificado de la "Convención sobre la obtención de alimentos en el extranjero", hecha en New York, el veinte (20) de junio de mil novecientos cincuenta y seis (1956), documento que reposa en los archivos de la Oficina Jurídica de este Ministerio.

Dada en Santa Fe de Bogotá, D. C., el primero (1°) del mes de septiembre de mil novecientos noventa y siete (1997).

Héctor Adolfo Sintura Varela,

Jefe Oficina Jurídica.

RAMA EJECUTIVA DEL PODER PUBLICO

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

Santa Fe de Bogotá, D. C., 1° de septiembre de 1997.

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

(Fdo.) ERNESTO SAMPER PIZANO

El Viceministro de Relaciones Exteriores, encargado de las funciones del Despacho de la señora Ministra,

(Fdo.) *Camilo Reyes Rodríguez.*

DECRETA:

Artículo 1°. Apruébase la "Convención sobre la obtención de alimentos en el extranjero", hecha en New York, el veinte (20) de junio de mil novecientos cincuenta y seis (1956).

Artículo 2°. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 7ª de 1944, la "Convención sobre la obtención de alimentos en el extranjero", hecha en New York, el veinte (20) de junio de mil novecientos cincuenta y seis (1956), que por el artículo primero de esta ley se aprueba, obligará al país a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto de la misma.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Amylkar Acosta Medina

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Pedro Pumarejo Vega.

El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,

Carlos Ardila Ballesteros.

El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes,

Diego Vivas Tafur.

REPUBLICA DE COLOMBIA - GOBIERNO NACIONAL

Comuníquese y publíquese.

Ejecútese previa revisión de la Corte Constitucional, conforme al artículo 241-10 de la Constitución Política.

Dada en Santa Fe de Bogotá, D. C., a 5 de agosto de 1998.

ERNESTO SAMPER PIZANO

El Ministro de Relaciones Exteriores,

Camilo Reyes Rodríguez.

La Ministra de Justicia y del Derecho,

Almabeatriz Rengifo López.

* * *

II. INTERVENCIONES

El ciudadano MIGUEL ALBERTO GOMEZ V., en su calidad de apoderado del Ministerio de Relaciones Exteriores, interviene para afirmar que el Convenio en estudio, adoptado en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas convocada por el Consejo Económico y Social de esa Organización mediante Resolución 572 (XIX) el 17 de mayo de 1955, tiene como finalidad facilitar los trámites para hacer efectivo el derecho de alimentos, cuando demandante y demandado residan en diferentes países, estableciendo los procedimientos necesarios en orden a lograr el pago de esta obligación.

A juicio del interviniente, este Convenio se constituye en un valioso instrumento auxiliar en la búsqueda de un mayor grado de efectividad de las decisiones judiciales en materia de obligaciones alimentarias, respetándose de esta forma los derechos fundamentales de los menores de edad.

Destaca que a pesar de que en el Código Civil se consagra la obligación en favor de determinados beneficiarios, sin duda alguna la importancia del instrumento jurídico objeto de examen radica en que, en muchas ocasiones, el ejercicio de los derechos del alimentario se ha visto limitado por el traslado de la persona obligada a otro país, con el fin de evadir su responsabilidad.

Por esta razón -afirma el interviniente-, el Convenio destaca numerosos preceptos constitucionales entre los cuales se encuentran los artículos 2, 42, 44, 45 y 46 de la Carta y que su declaratoria conforme al texto fundamental, reportará evidentes beneficios para el país.

La apoderada del Ministerio de Justicia y del Derecho, ciudadana BLANCA ESPERANZA NIÑO IZQUIERDO, quien solicita se declare la exequibilidad de la Ley 471 de 1998 y de la Convención que ella incorpora, comparte el argumento del apoderado del Ministerio de Relaciones Exteriores en cuanto a la protección que a este derecho de alimentos se consagra en nuestro ordenamiento jurídico, pero agrega que el Código del Menor se pronuncia al respecto. Sin embargo, lamenta que hasta la fecha no exista un mecanismo ágil que facilite la protección de nuestros nacionales cuando los padres o personas obligadas a suministrar alimentos residen en otro país.

Finalmente, afirma que la Ley 471 de agosto 5 de 1998 no tiene tacha alguna de inconstitucionalidad, pues su expedición estuvo sometida a los parámetros que la Constitución Política impone a las leyes aprobatorias de tratados internacionales.

Por su parte, el Subdirector Jurídico del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, FERNANDO PEREZ CABALLERO, solicita en escrito dirigido a esta Corporación que se declare la exequibilidad de la Ley 471 de 1998.

Además de compartir los criterios expuestos por los anteriores intervinientes, sostiene que este Convenio presta importante atención en solucionar problemas de índole humanitaria y sobre todo de aquellas personas más vulnerables económicamente.

También manifiesta que señala, con la suscripción del Convenio, aquellos titulares que tienen derecho a obtener alimentos de otras personas que se encuentran en el extranjero, obtienen prontamente el pago de su obligación ya que en este Tratado internacional se consagran medios conducentes e idóneos que facilitan el pago de la obligación debida.

III. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación señala, en cuanto al tema de la suscripción del Convenio, que éste se surtió de acuerdo con el esquema constitucional para la aprobación de tratados internacionales previsto en los artículos 120, numeral 20; 76, numeral 18; 81, numeral 4, y 120, numeral 2, de la Constitución Política de 1886, en la cual no se fijaba ningún tipo de control por parte de la Corte Suprema de Justicia y por las disposiciones pertinentes de la Ley 7ª de 1944, normatividades que originaron diversas interpretaciones jurisprudenciales.

Afirma que, por ser el Convenio en estudio anterior a la Convención de Viena de 1969, no podría aplicarse lo establecido en el literal 7 de la misma, según el cual se entiende que tienen plenos poderes los representantes acreditados por los estados ante una conferencia internacional para la adopción del texto de un tratado en dicha reunión.

Por esta razón, considera que la alternativa jurídica ante esta situación es la de que el Presidente de la República confirme la suscripción del tratado internacional que hizo un delegado suyo, antes de remitir el instrumento público a la aprobación del Congreso de la República, según lo señalado por la Sentencia C-381 de 1996.

En cuanto a la finalidad del Convenio, comparte los argumentos esgrimidos por los intervinientes. Además sostiene que el Convenio que se revisa se ajusta a lo dispuesto en los artículos 9, 35, 93, 150-16, 226 y 227 de la Carta Política.

Finalmente aduce que la Ley aprobatoria no presenta ningún vicio de inconstitucionalidad, pues ella se limita a aprobar el contenido de la Convención.

IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

La Corte es competente para efectuar la revisión de la Ley en referencia y del Acuerdo que mediante ella se aprueba, según lo previsto en el artículo 241, numeral 10, de la Constitución Política.

2. Aspectos Formales

De acuerdo con el material probatorio que obra en el expediente, esta Corporación observa que fueron cumplidos los trámites que a continuación se enuncian:

2.1. La representación de Colombia en la suscripción del Convenio

Según certificación expedida por el Jefe de la Oficina Jurídica del Ministerio de Relaciones Exteriores, la reproducción fotostática de los documentos en estudio es fiel copia del texto certificado de la «Convención sobre la obtención de alimentos en el extranjero», hecha en New York, el veinte (20) de junio de mil novecientos cincuenta y seis (1956), documento que reposa en los archivos de la Oficina Jurídica de ese Ministerio.

Por otra parte, el Despacho del Magistrado Sustanciador recibió el día 18 de diciembre de 1998, un documento suscrito por el Jefe de la Oficina Jurídica del Ministerio de Relaciones Exteriores, según el cual "se adjunta copia expedida por la sección de Tratados de la Oficina de Asuntos Legales de la ONU, de la Nota Diplomática D/OI 1104 del 25 de mayo de 1956, por la cual el señor Ministro de Relaciones Exteriores de entonces, comunica al señor Secretario

General de la ONU que se ha autorizado al Dr. Alberto Venegas-Tamayo para firmar a nombre de Colombia, la Convención citada en referencia".

La Corte coincide con el Procurador General de la Nación en el sentido de que lo actuado por el plenipotenciario requería y requiere, antes de que se proceda a formalizar la adhesión de Colombia al Convenio, la confirmación expresa por parte del Presidente de la República.

La Corte reitera:

"Así, pues, el Presidente de la República, en su condición de Jefe del Estado, tiene competencia exclusiva para la celebración de los tratados internacionales, tal como resulta de la mencionada regla, cuyo exacto sentido ya había sido objeto de análisis por la Corte Suprema de Justicia cuando expresó: '...esta es una función privativa del Presidente de la República que este no puede delegar por vía general ni puede ser limitada por medio de una ley o asignada por esta a otra autoridad o funcionario'.

Pero, claro está, ello no implica que todos los pasos indispensables para la celebración de los tratados internacionales -que son actos complejos- deban correr a cargo del Presidente de la República en forma directa, pues, de tomar fuerza semejante idea, se entrabaría considerablemente el manejo de las relaciones internacionales y se haría impracticable la finalidad constitucional de promoverlas en los términos hoy previstos por el Preámbulo y por los artículos 226 y 227 de la Carta. Téngase presente, por otra parte, que al tenor del artículo 9° *Ibidem*, las relaciones exteriores del Estado se fundamentan en el reconocimiento de los principios del Derecho Internacional aceptados por Colombia, uno de los cuales está contenido en el literal a) de la Sección 1a., artículo 7, de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, que se transcribe más adelante en esta misma providencia y que fue aprobada mediante la Ley 32 de 1985.

Por lo demás, la naturaleza de la acción gubernamental en la hora presente exige agilidad en el trámite de los asuntos relativos a la cooperación internacional, cuya complejidad hace física y materialmente imposible que un solo ente o individuo ejerza de manera siempre directa el cúmulo de actividades orientadas al cumplimiento oportuno y adecuado de las responsabilidades y compromisos que el Estado asume en el plano de las relaciones exteriores, en especial cuando ellas tocan con temas en permanente evolución como los que se plantean en el ámbito de la integración económica. De allí se deriva que la negociación de tratados y convenios no tenga que ser objeto de la actividad personal del Presidente de la República, pues un criterio extremo que así lo exigiera estaría contrapuesto a la celeridad y eficacia ínsitas en el 'telos' de nuestro nuevo Ordenamiento Constitucional cuyo preámbulo compromete al Estado a impulsar la integración y a promover la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional. Todo ello, mediante la negociación de esta clase de actos (artículos 9, 226 y 227 Constitución Política).

Esta perspectiva no implica la aceptación de procedimientos en virtud de los cuales se pueda ver comprometida la soberanía colombiana a espaldas del Jefe del Estado, ni de vías distintas a los tratados internacionales, como simples oficios o notas, para fines que son propios de aquellos.

El Presidente de la República celebra, entonces, los tratados internacionales, bien participando en forma directa en el proceso de su negociación y firma o ya actuando, en los

diferentes pasos que integran el acto complejo en que consiste la celebración de un tratado internacional por intermedio de representantes revestidos de **plenos poderes** o de poderes restringidos para representar al Estado en la negociación, la adopción u otros actos relativos al convenio de que se trate, así como para expresar el consentimiento estatal en obligarse por él , todo sobre la base de que tales funcionarios son designados por el Jefe del Estado en ejercicio de la facultad de nominación de los agentes diplomáticos que le ha sido conferida por la Carta Política, de tal manera que las actuaciones llevadas a cabo por ellos están sujetas, en todo caso, a la posterior confirmación del Presidente antes de que el Tratado sea remitido al Congreso para su aprobación". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-477 del 6 de agosto de 1992. M.P.: Dr. José Gregorio Hernández Galindo).

2.2. El trámite del proyecto de ley aprobatoria

El Proyecto de Ley N° 88 fue presentado al Senado de la República por el Gobierno Nacional a través de la Ministra de Relaciones Exteriores, el día 1° de septiembre de 1997.

Así mismo, el día 19 de septiembre del mismo año, fue repartido el Proyecto de Ley para su estudio a la Comisión Segunda Constitucional, por parte del Presidente y del Secretario del Senado, y su texto aparece publicado en la Gaceta del Congreso N° 391 del 23 de septiembre de 1997 (págs. 5 a 8).

La Comisión Segunda del Senado designó ponente para primer debate. La ponencia fue presentada y publicada en la Gaceta del Congreso N° 496 del 26 de noviembre de 1997 (pág. 4).

Según consta en la Certificación expedida por el Secretario General de la Comisión Segunda del Senado, el Proyecto de Ley N° 88 fue aprobado por unanimidad en primer debate el día 26 de noviembre de 1997, con quórum deliberatorio y decisorio.

De acuerdo con la Gaceta del Congreso N° 554 del 23 de diciembre de 1997 (pág. 11), el Proyecto de Ley número 88 fue sometido a votación en la Plenaria del Senado el día 16 de diciembre del mismo año, en los siguientes términos:

"Por Secretaría se da lectura a la ponencia y proposición positiva con que termina el informe.

La Presidencia somete a consideración de la Plenaria la proposición leída y, cerrada su discusión aplaza su decisión, hasta tanto se registre el quórum reglamentario".

Según certificación expedida por el Subsecretario General del H. Senado, el Proyecto de Ley N° 88 fue aprobado en segundo debate con el lleno de los requisitos legales, constitucionales y reglamentarios, según Acta N° 19 de la sesión ordinaria del día 25 de noviembre de 1997, publicada en la Gaceta del Congreso, año VI, N° 504 del 2 de diciembre de 1997 (pág. 14).

Verificado el texto de la Gaceta número 504 de 1997, es claro que en ella no aparece -como lo sostiene el Subsecretario del Senado-, el Acta 19, según la cual el proyecto de ley habría sido aprobado por la Plenaria de esa Corporación.

Por otra parte, la fecha no podría haber sido la señalada en tal certificación (25 de noviembre), pues en tal caso se habría anticipado el segundo debate al primero.

Sin embargo, en la sesión del 16 de diciembre de 1997, aunque se había aplazado la votación por falta de quórum, una vez el quórum estuvo completo, el proyecto fue votado y aprobado

por unanimidad (Gaceta del Congreso número 554 del 23 de diciembre de 1997, pág. 14). Así consta, además, en oficio dirigido por el Presidente del Senado al Presidente de la República el 30 de junio de 1998.

La Comisión Segunda de la Cámara designó ponente para primer debate y la correspondiente ponencia aparece publicada en la Gaceta del Congreso N° 30 de fecha 15 de abril de 1998 (pág. 8).

De acuerdo con la certificación expedida por el Secretario General de dicha Comisión, el Proyecto de Ley fue aprobado por unanimidad con el voto afirmativo de trece representantes, el día 13 de mayo de 1998 (Acta N° 15, reproducida en la Gaceta del Congreso N° 89 del 1° de junio de 1998, págs. 1 y 2).

Se designó ponente para segundo debate en la Cámara de Representantes y, de acuerdo con certificación suscrita por el Secretario General de esa Corporación, el Proyecto se aprobó por unanimidad en sesión plenaria el día 9 de junio de 1998, con un quórum decisorio al momento de su aprobación de 129 representantes.

Según la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República, el Ejecutivo sancionó la Ley 471 el día 5 de agosto de 1998.

El día 11 de agosto de 1998, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 241, numeral 10, de la Constitución Política, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República remitió a esta Corte los textos de la Ley aprobatoria y de la Convención.

Fueron respetados los términos de días entre los debates en comisiones y cámaras y entre la culminación del debate en una Cámara y el principio del debate en la otra (artículo 160 de la Constitución).

El trámite del proyecto comenzó por el Senado de la República, como lo exige el artículo 154 de la Constitución, en el caso de asuntos internacionales.

Ahora bien, sobre lo acontecido en la plenaria del Senado, según el expediente, debe la Corte advertir que se declara la exequibilidad de la Ley sobre la base de que al momento de la votación fue verificado el quórum para decidir y el proyecto fue aprobado por unanimidad. Pero la Sala llama la atención acerca de las protuberantes inexactitudes de la certificación expedida por el Subsecretario General del Senado, cuyos datos no corresponden a los aparecidos en la Gaceta del Congreso ni al itinerario lógico del trámite, ocasionando confusión al momento de ejercer el control de constitucionalidad, en términos tales que, si la Corporación se hubiese atenido apenas a lo certificado, habría podido concluir en la inexequibilidad de las disposiciones objeto de revisión.

3. Aspecto material

La Convención que se examina tiene un objeto muy específico que, no obstante el hecho de que su formulación antecede en varios años a la actual Constitución Política de Colombia -data del 20 de junio de 1956-, encaja sin dificultad en su concepción humanitaria y en el criterio superior según el cual los instrumentos jurídicos que el Estado instituya -entre ellos los provenientes del manejo de las relaciones internacionales- deben estar al servicio de la persona y la familia, de su dignidad y de sus derechos esenciales. Y el propósito no podría ser más encomiable, tal como lo expresa el encabezamiento del Tratado, que justificó la Conferencia de las

Naciones Unidas en cuyo marco se concibió: dar urgente solución a la situación de las personas sin recursos que tienen derecho a obtener alimentos de otras que se encuentran en el extranjero.

Se trata, pues, de un convenio multilateral que pretende facilitar los procedimientos jurídicos que procuran la efectividad de un derecho básico garantizado en los ordenamientos civiles de los Estados -en Colombia mediante los artículos 411 a 427 del Código Civil adoptado en 1887-, cuando la persona requerida, en razón de su relación familiar o de otra índole que justifica su apoyo económico a la necesitada -según la ley correspondiente-, se encuentra fuera de la jurisdicción estatal que la obliga y que tiene previstos medios coercitivos para la exigibilidad de las prestaciones que debe.

En el texto revisado por la Corte los Estados Partes estipulan las reglas ordenadas a la ejecución, en sus territorios, de las normas y sentencias relativas al asunto en referencia y, por tanto, plasman los trámites que deben seguir las correspondientes solicitudes, la transmisión de documentos, la transmisión de decisiones judiciales provisionales o definitivas con miras a su efectividad y concreción, la mutua aceptación y las funciones de las instituciones intermediarias que procuran facilitar el logro de los objetivos propuestos, el intercambio de informaciones, los procedimientos de exhorto, la tramitación de notificaciones y diligencias, las disposiciones aplicables al caso de modificación de decisiones judiciales sobre alimentos, las exenciones y facilidades que las Partes Contratantes acuerdan con miras al éxito del Acuerdo, las reglas sobre transferencias de fondos y las cláusulas específicas relativas a los estados federales que hagan parte de la Convención, todas las cuales, confrontadas con la Carta Política de Colombia, se avienen a ella.

Los artículos 12 a 21 de la Convención consagran las cláusulas usuales en los instrumentos de esta clase -aplicación territorial; firma, ratificación y adhesión; entrada en vigor; denuncia; solución de controversias; reservas; reciprocidad; notificación del Secretario General a los Estados Miembros; revisión; idiomas y depósito de la Convención, que en nada se oponen al Ordenamiento Fundamental colombiano, el cual, por otra parte, estipula como uno de sus postulados tutelares el de que las relaciones exteriores del Estado se fundamentan, entre otros, en el reconocimiento de los principios del Derecho Internacional aceptados por Colombia.

El contenido de lo propuesto, al cual el Gobierno de Colombia puede adherir después de esta Sentencia, respeta plenamente los principios y mandatos de la Constitución Política. Se declarará su exequibilidad.

DECISION

Con fundamento en las precedentes motivaciones, la Corte Constitucional de la República de Colombia, en Sala Plena, oído el concepto del Ministerio Público y cumplidos los trámites previstos en el Decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declarar **EXEQUIBLES** la Convención sobre la obtención de alimentos en el extranjero, hecha en New York, el veinte (20) de junio de mil novecientos cincuenta y seis (1956), y la Ley 471 de 1998, que la aprueba.

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

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL, Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA, Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO, Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ, Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, Magistrado

FABIO MORON DIAZ, Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ, Magistrada (E)

VLADIMIRO NARANJO MESA, Magistrado

PABLO ENRIQUE LEAL RUIZ, Secretario General (E)

SENTENCIA C-374
mayo 26 de 1999

ORGANIZACION IBEROAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL-Finalidad

La finalidad de la constitución de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social, fue la de crear un organismo de carácter internacional, técnico y especializado, para promover el bienestar económico y social de los países iberoamericanos y de habla española y portuguesa, mediante la coordinación, el intercambio y el aprovechamiento de sus experiencias mutuas en Seguridad Social.

ESTATUTOS DE LA ORGANIZACION IBEROAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL- Constitucionalidad

Examinado el contenido material de las disposiciones que integran los Estatutos de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social, encuentra la Corte que estos encuadran dentro del ordenamiento constitucional, pues lejos de vulnerarlo lo desarrollan y garantizan su efectividad, en particular, en cuanto hace a los postulados constitucionales del Estado social de derecho, de la solidaridad, del trabajo y la dignidad humana; la integración económica, social y política con las demás naciones sobre bases de equidad, igualdad, reciprocidad y reconocimiento de la soberanía; y el derecho a la seguridad social, de todas las personas en general, de los niños y de las personas de la tercera edad, en especial. Además, dichos Estatutos reconocen el respeto al principio de la libre autodeterminación de los pueblos y expresamente el respeto mutuo de los principios constitucionales y legales previstos en los ordenamientos jurídicos de los países Miembros de la Organización Iberoamericana, como presupuesto indispensable para hacer efectivas las obligaciones a cargo de sus miembros.

Referencia: Expediente LAT-143

Revisión constitucional de la Ley 480 del 3 de noviembre de 1998 y de los "Estatutos de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social", *adoptados por el XI Congreso Iberoamericano de Seguridad Social, celebrado en Punta del Este (Uruguay) del 7 al 8 de diciembre de 1995 y aprobados mediante esta ley.*

Magistrada Ponente: Dra. MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Santafé de Bogotá, D.C., veintiséis (26) de mayo de mil novecientos noventa y nueve (1999).

I. ANTECEDENTES

En cumplimiento de lo dispuesto por el numeral 10) del artículo 241 de la Constitución Política, el Gobierno Nacional por conducto del Secretario Jurídico de la Presidencia de la República, envió a esta Corporación el día 6 de noviembre de 1998, copia auténtica de la Ley 480 del 3 de noviembre de 1998 por medio de la cual se aprueban los "Estatutos de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social", *adoptados por el XI Congreso Iberoamericano de Seguridad Social, celebrado en Punta del Este (Uruguay) del siete (7) al ocho (8) de diciembre de mil novecientos noventa y cinco (1995).*

Mediante auto del 17 de noviembre de 1998, se asumió el examen de constitucionalidad de la Ley 480 de 1998 y de los Estatutos de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social aprobados por ésta, para lo cual ordenó practicar las pruebas pertinentes, fijar el negocio en lista, correr traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor y llevar a cabo las comunicaciones constitucional y legalmente exigidas.

Cumplidos como están los trámites y requisitos establecidos en la Constitución Política y en el Decreto 2067 de 1991 para esta clase de procesos, procede la Corte Constitucional a pronunciarse sobre los actos jurídicos objeto del presente control de constitucionalidad.

II. TEXTO DE LA LEY APROBATORIA Y DEL TRATADO MATERIA DE REVISION

Se transcribe a continuación el texto de la Ley 480 del 3 de noviembre de 1998, el cual fue tomado del ejemplar cuya copia auténtica fue remitida a esta Corporación por la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

"El Congreso de Colombia

Visto el texto de los **"Estatutos de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social"**, adoptados por el XI Congreso Iberoamericano de Seguridad Social, celebrado en Punta del Este, Uruguay, del siete (7) al ocho (8) de diciembre de mil novecientos noventa y cinco (1995).

(Para ser transcrito: se adjuntan fotocopias del texto íntegro del instrumento internacional mencionado, debidamente autenticado por el Jefe de la Oficina Jurídica del Ministerio de Relaciones Exteriores).

ESTATUTOS ORGANIZACION IBEROAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL

Aprobados por el XI Congreso de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social en su reunión celebrada en Punta del Este, Uruguay, los días 7 y 8 de diciembre de 1995.

CARACTER, FINES Y FUNCIONES

Artículo 1°. La Organización Iberoamericana de Seguridad Social, OISS, es un organismo internacional, técnico y especializado, que tiene como finalidad promover el bienestar económico y social de los países iberoamericanos y de todos aquellos que se vinculan por los idiomas español y portugués, mediante la coordinación, intercambio y aprovechamiento de sus experiencias mutuas en Seguridad Social.

Artículo 2°. Para el cumplimiento de sus fines, la Organización realizará las siguientes funciones:

a) Promover cuantas acciones sirvan al objetivo de lograr progresivamente la universalización de la Seguridad Social en su ámbito de acción;

b) Colaborar en el desarrollo de los Sistemas de Seguridad Social, prestando el asesoramiento y ayuda técnica necesaria a sus miembros;

c) Actuar como órgano permanente de información y coordinación de experiencias;

d) Desarrollar y promover el estudio, investigación y perfeccionamiento de los Sistemas de Seguridad Social;

e) Capacitar al personal que desempeña funciones en las instituciones de Seguridad Social;

f) Intercambiar experiencias entre las instituciones miembros;

g) Impulsar la adopción de acuerdos sobre Seguridad Social entre los países miembros;

h) Proponer los medios adecuados para que los países de la Organización se presten asistencia técnico-social recíprocamente, efectúen estudios y ejecuten planes de acción común que beneficien y mejoren la Seguridad Social de las colectividades nacionales de los miembros;

i) Facilitar la ejecución de los programas de cooperación y desarrollo en el área de la protección social, que otros países, organizaciones internacionales u otras instituciones pretendan llevar a cabo en su ámbito de acción;

j) Colaborar en el desarrollo de los tratados de integración socio-económica de carácter subregional;

k) Mantener relaciones con otros organismos internacionales y entidades que se ocupan de la Seguridad Social, suscribiendo, en su caso, los oportunos convenios de cooperación;

l) Promover la adopción de normas internacionales de Seguridad Social que faciliten la coordinación entre los sistemas y favorezcan la internacionalización del derecho de la Seguridad Social;

m) Convocar y organizar el Congreso Iberoamericano de Seguridad Social, de acuerdo con el Gobierno del país en que haya de celebrarse y fijar los temas que hayan de ser objeto de sus deliberaciones.

MIEMBROS

Artículo 3°. Pueden ser miembros titulares de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social:

a) Los gobiernos de los países a que se refiere el artículo 1°;

b) Las instituciones que gestionen regímenes obligatorios de seguros sociales, previsión social y seguridad social, así como sus asociaciones y federaciones;

c) Las instituciones que gestionen regímenes complementarios de los regímenes obligatorios y servicios sociales, y sus asociaciones y federaciones, ostentarán la condición de miembro titular o asociado a decisión de la Comisión Directiva que evaluará sus características, en base a la propuesta de la Secretaría General y, en su caso, del informe del Comité Regional correspondiente.

Artículo 4°. Pueden ser miembros asociados de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social, sin derecho a voto ni a participación en los órganos de gobierno, las instituciones que representen sectores profesionales, laborales, docentes o de investigación que persigan fines relacionados con la Seguridad Social.

ORGANOS

Artículo 5°. La Organización Iberoamericana de Seguridad Social basada en los principios de descentralización, participación, eficacia, eficiencia y de transparencia, estará integrada por los órganos siguientes:

a) De dirección política: El Congreso, la Comisión Directiva, el Comité Permanente, los Comités Regionales, el Presidente y los Vicepresidentes;

b) Ejecutivo: la Secretaría General;

c) Técnicos: La Comisión Económica, las Comisiones Técnicas Permanentes y las Comisiones Técnicas Institucionales.

CONGRESO

Artículo 6°. El Congreso está constituido por los delegados de los miembros titulares. Tendrán derecho a participar como observadores los miembros asociados de la Organización. Podrán ser invitados o aceptados como observadores, representantes de otros organismos relacionados con la Seguridad Social.

Artículo 7°. El Congreso es el máximo órgano deliberante y soberano de la Organización y tiene atribuidas las siguientes funciones:

a) Establecer las directrices y criterios generales que deban orientar la actividad de la Organización;

b) Establecer las normas que sean necesarias para garantizar el cumplimiento de los fines y funciones de la Organización;

c) Recomendar a los Estados miembros la adopción de convenios orientados a la extensión y mejoramiento de la Seguridad Social;

d) Adoptar recomendaciones que contribuyan a garantizar el mejor desarrollo y el perfeccionamiento de los servicios y de los fines de la Seguridad Social;

e) Ratificar el nombramiento del Secretario General designado por la Comisión Directiva a propuesta del Comité Permanente;

f) Fijar la sede de la Secretaría General a propuesta de la Comisión Directiva;

g) Ratificar los acuerdos de sede, privilegios e inmunidades suscritos entre la Organización y el país correspondiente, fijando de común acuerdo con el gobierno respectivo la situación, extensión y características de los locales donde se ubique la sede de la Secretaría General;

h) Fijar el lugar de los Congresos, que será, preferentemente, rotativo por áreas regionales y países, con un proceso de postulación previa. En caso de existir varias propuestas, la decisión corresponderá al Congreso;

i) Ratificar las modificaciones de los Estatutos aprobadas por el Comité Permanente y que le someta la Comisión Directiva;

j) Aprobar, a propuesta de la Comisión Directiva, la creación o supresión de Comisiones Técnicas Permanentes.

Artículo 8°.

1°. Las resoluciones del Congreso se adoptarán con arreglo a un criterio de ponderación de votos por países, con el objeto de procurar una participación equilibrada en la adopción de decisiones. Para ello se aplicarán las normas siguientes:

– Cada miembro que tenga derecho a voto, podrá ejercerlo por medio de su representante.

– El voto del conjunto de miembros de un mismo país equivaldrá hasta un máximo de tres votos, con arreglo a los siguientes mínimos:

• Un voto: Un miembro.

• Dos votos: Once miembros.

• Tres votos: Veintiún miembros.

La distribución, en su caso, de los votos que correspondan a cada país, se efectuará proporcionalmente entre los miembros de dicho país. En los supuestos de fracciones de voto, el mismo se otorgará a la mayor de dichas fracciones. En caso de fracciones iguales no se considerará ninguna de ellas.

2°. Las resoluciones del Congreso no obligan a los gobiernos ni a las instituciones, en cuanto aquellas no obtengan la aprobación posterior y explícita de las autoridades del país correspondiente.

Artículo 9°. El Congreso se reunirá cada cuatro años.

PRESIDENTE Y VICEPRESIDENTES

Artículo 10. El Presidente es el representante del país que toma a su cargo la reunión del Congreso, extendiéndose su mandato hasta la celebración del siguiente Congreso. El Presidente representa a la Organización en su conjunto.

Artículo 11. Serán Vicepresidentes de la Organización: con carácter nato el representante del país sede de la Secretaría General, quien sustituirá al Presidente en caso de ausencia o vacante, y otros dos de países distintos, elegidos por la Comisión Directiva en su condición representativa e institucional, por un período de cuatro años.

Los Vicepresidentes podrán sustituir al Presidente en aquellos actos para los que éste les delegue expresamente su representación.

COMISION DIRECTIVA

Artículo 12. La Comisión Directiva está integrada por el Presidente, los tres Vicepresidentes, el Secretario General y un representante y su suplente de cada uno de los restantes miembros titulares a que se refieren los literales a) y b) del artículo 3°.

Artículo 13. Son funciones de la Comisión Directiva:

a) Velar por el cumplimiento de los acuerdos del Congreso;

b) Aprobar la Memoria de la Secretaría General y las líneas generales de los planes bianuales de actividades;

c) Fijar los criterios para el establecimiento de las contribuciones de los miembros, a propuesta del Comité Permanente;

d) Conocer los presupuestos bianuales de la Organización aprobados por el Comité Permanente;

e) Elegir a los Vicepresidentes electivos a que se refiere el artículo 11;

f) Designar al Secretario General, a propuesta del Comité Permanente, y someterlo a ratificación del Congreso;

g) Proponer al Congreso la creación o supresión de Comisiones Técnicas Permanentes;

h) Someter al Congreso, con su informe, la aprobación de las modificaciones a los Estatutos propuestas por el Comité Permanente;

i) Aprobar los reglamentos de funcionamiento de la Organización que elabore la Secretaría General y le proponga el Comité Permanente;

j) Aprobar la creación de Centros Regionales y Subregionales a propuesta del Secretario General e informe del Comité Permanente;

k) Aprobar los estatutos del personal de la Organización que elabore la Secretaría General y le proponga el Comité Permanente;

l) Ratificar la designación del Vicesecretario General designado por el Comité Permanente a propuesta del Secretario General;

m) Ejercer las demás funciones que le sean encomendadas por el Congreso.

Artículo 14. Los acuerdos de la Comisión Directiva se adoptarán con arreglo al criterio de ponderación de votos por países, establecido para el Congreso en el artículo 8.1 de los presentes Estatutos.

Artículo 15. La Comisión Directiva se reunirá cada dos años, entre Congreso y Congreso. Para que pueda efectuarse la reunión será necesario quórum simple de la mitad más uno de los miembros en primera convocatoria. En segunda convocatoria, bastará con la asistencia de un tercio de sus miembros.

COMITE PERMANENTE

Artículo 16. El Comité Permanente estará integrado por:

a) El Presidente y los tres Vicepresidentes;

b) Un representante de cada uno de los países miembros. Dicha representación recaerá en el organismo miembro que asuma o represente la responsabilidad máxima de la gestión de la Seguridad Social;

c) Cuatro representantes de las instituciones miembros (uno por cada área regional a las que se refiere el artículo 19 de estos Estatutos) elegidos con ocasión de la reunión de la Comisión Directiva por las instituciones de cada área, por un período de dos años;

d) El Secretario General, con voz pero sin voto.

Artículo 17. Son funciones del Comité Permanente:

a) Aprobar, conforme a las directrices y criterios generales establecidos por el Congreso, el plan general de actividades de la Organización para un período bianual, que a este fin le proponga la Secretaría General con la colaboración de los Comités Regionales. De acuerdo con dicho plan, le corresponde así mismo aprobar el presupuesto bianual de la Organización formulado por la Secretaría General, con la colaboración de los Comités Regionales y de la Comisión Económica;

b) Conocer el desarrollo de los planes anuales de actividades y aprobar los ajustes que se consideren necesarios, así como las adaptaciones presupuestarias correspondientes, recabando el preceptivo informe de la Comisión Económica;

c) Aprobar el examen de cuentas y liquidación del presupuesto, y conocer su desarrollo anual en base a los informes de la Comisión Económica;

d) Proponer a la Comisión Directiva los criterios para el establecimiento de las contribuciones de los miembros;

e) Proponer al Congreso, por medio de la Comisión Directiva, las modificaciones de los Estatutos;

f) Proponer a la Comisión Directiva, para su aprobación o modificación, los reglamentos de funcionamiento de la Organización y los estatutos de personal, elaborados al efecto por la Secretaría General;

g) Elevar informe a la Comisión Directiva en relación con las propuestas de la Secretaría General sobre creación o supresión de centros regionales y subregionales así como de Comisiones Técnicas Permanentes. La Secretaría General incorporará a sus propuestas, en su caso, informes de los Comités Regionales correspondientes;

h) Ratificar la admisión de nuevos miembros a propuesta del Secretario General, y determinar las cuotas que les corresponda satisfacer, de acuerdo con los criterios fijados por la Comisión Directiva para el establecimiento de las contribuciones de los miembros. La Secretaría General incorporará a su propuesta, en su caso, el informe del Comité Regional correspondiente;

i) Proponer a la Comisión Directiva la designación del Secretario General;

j) Designar al Vicesecretario General a propuesta del Secretario General;

k) Designar a los miembros de la Comisión Económica por un período de cuatro años;

l) Ejercer cuantas funciones le delegue la Comisión Directiva;

m) Adoptar, cuando las circunstancias lo aconsejen, las decisiones que estime pertinentes para la buena marcha de la Organización dando cuenta, oportunamente, a la Comisión Directiva.

Artículo 18. El Comité Permanente se reunirá, al menos, una vez al año. Para que pueda efectuarse la reunión será necesario quórum simple de la mitad más uno de los miembros en primera convocatoria. En segunda convocatoria, bastará con la asistencia de un tercio de sus miembros.

PARTICIPACION DESCENTRALIZADA DE LOS MIEMBROS DE LA OISS

COMITES REGIONALES. COMISIONES

TECNICAS INSTITUCIONALES

Artículo 19. Para favorecer la participación descentralizada de los miembros de la OISS podrán constituirse por áreas Comités Regionales y Comisiones Técnicas Institucionales.

Las áreas regionales son cuatro: Cono Sur, Andina, Centroamérica-Caribe y Países no americanos.

La constitución de los Comités Regionales y de las Comisiones Técnicas Institucionales se hará por decisión mayoritaria de los países del área, que propondrán las reglas de funcionamiento para su aprobación por la Comisión Directiva. A fin de asegurar el necesario respeto de las mismas a los principios que rigen la Organización así como a los criterios y competencias señalados en estos Estatutos, y muy en especial, en lo relativo a la efectividad de la participación de los miembros, la Comisión Directiva, con informe del Comité Permanente, establecerá disposiciones reglamentarias de homogenización para el funcionamiento de estos órganos de participación descentralizada.

Artículo 20. Además de las señaladas por estos Estatutos en su restante articulado, serán funciones básicas de los Comités Regionales proponer el proyecto de programación de actividades de la Organización en su respectiva área, incluyendo al Centro Regional o Subregional existentes, al cual deberá acomodarse en su formulación el correspondiente proyecto de presupuesto, así como efectuar el seguimiento y evaluación de los resultados alcanzados. A este fin, los directores de los Centros Regionales y Subregionales, sin perjuicio de constituir la línea ejecutiva de la Secretaría General en el área, deberán también rendir resultados de sus actividades al Comité Regional. El ejercicio de estas funciones se entenderá sin menoscabo del mantenimiento de los principios de unidad que existirán en la Organización, que afectan a la aprobación del plan general de actividades, a la unidad de caja o tesoro y al presupuesto.

SECRETARIA GENERAL

Artículo 21. La Secretaría General es el órgano al que corresponde la responsabilidad ejecutiva de la Organización y está integrada por un Secretario General y un Vicesecretario General. Tendrá a su cargo el desarrollo de las actividades de relación, asistencia, formación, coordinación, publicaciones, información, estudios y cuantas otras corresponda ejecutar para el cumplimiento del plan general de actividades de la Organización.

Artículo 22. El Secretario General será designado por la Comisión Directiva a propuesta del Comité Permanente y ratificado por el Congreso. La designación se hará por un período de cuatro años.

Artículo 23. El Vicesecretario General será designado por el Comité Permanente a propuesta del Secretario General y ratificado por la Comisión Directiva. Sustituirá al Secretario General en caso de impedimento, ausencia o vacante hasta que dicho motivo cese. La designación se hará por un período de cuatro años.

Artículo 24. El restante personal que preste sus servicios a la Organización será designado o contratado por el Secretario General que podrá delegar algunas de sus competencias, conforme a las previsiones que establezca el estatuto de personal.

Artículo 25. Para la vinculación de la Secretaría General con los miembros de la Organización podrán existir:

a) Centros Regionales y Subregionales creados por la Comisión Directiva a propuesta de la Secretaría General e informe del Comité Permanente. La Secretaría General incorporará a sus propuestas, en su caso, el informe de los Comités Regionales correspondientes. Estos centros desarrollarán principalmente la programación de actividades del área correspondiente, de acuerdo con el plan general de actividades de la Organización y con sujeción a los principios de unidad funcional, ejecutiva, presupuestaria y de caja o tesoro observados por la OISS;

b) Delegaciones nacionales designadas por el Secretario General e informe, en su caso, del Comité Regional correspondiente.

Artículo 26. La sede de la Secretaría General, de conformidad con el Convenio de Sede, Privilegios e Inmunidades suscrito por el Gobierno Español y la Organización, es Madrid, España. La modificación de la sede será competencia del Congreso a propuesta de la Comisión Directiva.

REGIMEN ECONOMICO - LA COMISION ECONOMICA

Artículo 27. Con aplicación de los criterios de transparencia, eficacia y eficiencia los gastos de la Organización se ajustarán a un presupuesto elaborado por la Secretaría General con la colaboración de la Comisión Económica y, en su caso, de los Comités Regionales. Los ingresos estarán constituidos por las cuotas de los miembros, subvenciones y otros recursos que le sean atribuidos.

La aprobación del presupuesto, que será formulado por un período bianual, así como su liquidación, corresponde al Comité Permanente.

Artículo 28. Las transferencias para el ajuste del presupuesto en cada ejercicio, deberán ser aprobadas por el Comité Permanente, a propuesta de la Secretaría General e informe de la Comisión Económica.

Artículo 29. Las órdenes de pago para el normal funcionamiento de la Organización deberán ser emitidas por la Secretaría General y fiscalizadas por el técnico designado por la Comisión Económica y dependiente de ella. Con el objeto de agilizar el funcionamiento de los Centros Regionales, Subregionales y Delegaciones nacionales se podrá prever la emisión de órdenes de pago por las direcciones respectivas, conforme a las instrucciones de la Secretaría General, sin que ello obste a que todo movimiento de fondos que tenga lugar en la Organización sea objeto de fiscalización.

En el caso que la fiscalización fuera negativa, se suspenderá el gasto. No obstante, el Secretario General podrá resolver en forma fundada, sobre la realización del pago correspondiente, dando cuenta a la Comisión Económica.

Artículo 30. Los gastos que demanden el desarrollo de los congresos, reuniones, seminarios, etc., serán convenidos entre la Organización y el país respectivo.

Artículo 31. La Comisión Económica es el órgano técnico de la Organización encargado de la fiscalización del movimiento de fondos y de la ejecución presupuestaria, para lo cual designará un técnico dependiente de la propia Comisión Económica. Colaborará en la elaboración de los proyectos de presupuestos de ingresos y gastos, y efectuará la revisión del desarrollo presupuestario y del examen de las cuentas, de cuyo resultado hará las recomendaciones pertinentes al Comité Permanente.

La Comisión Económica informará, anualmente, al Comité Permanente de la situación concreta de cada miembro de la organización, con respecto del cumplimiento de sus obligaciones económicas, a los efectos previstos en el artículo siguiente, proponiendo en su caso, a iniciativa de la Secretaría General, las medidas pertinentes para la corrección de posibles incumplimientos.

La Comisión Económica estará integrada por tres miembros designados por el Comité Permanente.

Artículo 32. Las cuotas de los miembros deben ser satisfechas dentro del primer cuatrimestre del ejercicio. El hecho de no estar al día en el pago de las cuotas suspende el ejercicio de los derechos de los miembros.

COMISIONES TECNICAS PERMANENTES

COMISIONES TECNICAS INSTITUCIONALES

Artículo 33. Las Comisiones Técnicas Permanentes con alcance general y las Comisiones Técnicas Institucionales con carácter regional, constituyen los órganos técnicos especializados a los que corresponde efectuar el análisis, estudio y debate de las distintas cuestiones técnicas que interesan a la Organización, para el cumplimiento de las funciones que, en este orden técnico, se señalan en el artículo 2°. Unas y otras coordinarán sus actuaciones, en un esquema funcional que propicie la participación más amplia y efectiva de los miembros de la OISS.

El suscrito Jefe de la Oficina Jurídica del Ministerio de Relaciones Exteriores,

HACE CONSTAR:

Que la presente reproducción es fiel fotocopia del texto certificado de los «"Estatutos de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social", adoptados por el XI Congreso Iberoamericano de Seguridad Social, celebrado en Punta del Este, (Uruguay), del siete (7) al ocho (8) de diciembre de mil novecientos noventa y cinco (1995).

Dada en Santafé de Bogotá, D.C., a los diecisiete (17) días del mes de marzo de mil novecientos noventa y siete (1997).

HECTOR ADOLFO SINTURA VARELA, Jefe Oficina Jurídica

RAMA EJECUTIVA DEL PODER PUBLICO

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

SANTA FE DE BOGOTA D.C. 20 DICIEMBRE DE 1996

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

(Fdo.) ERNESTO SAMPER PIZANO

LA MINISTRA DE RELACIONES EXTERIORES

(Fdo.) MARIA EMMA MEJIA VELEZ

DECRETA:

ARTICULO PRIMERO: Apruébanse los '**ESTATUTOS DE LA ORGANIZACIÓN IBEROAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL**', adoptados por el XI Congreso Iberoamericano de Seguridad Social, celebrado en Punta del Este, (Uruguay), del siete (7) al ocho (8) de diciembre de mil novecientos noventa y cinco (1995).

ARTICULO SEGUNDO: De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 7ª de 1944, los "**ESTATUTOS DE LA ORGANIZACION IBEROAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL**', adoptados por el XI Congreso Iberoamericano de Seguridad Social, celebrado en Punta del Este, (Uruguay), del siete (7) al ocho (8) de diciembre de mil novecientos noventa y cinco (1995), que por el artículo primero de esta ley se aprueba, obligará al país a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto del mismo.

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

(...) (siguen firmas)".

III. INTERVENCIONES

Según informe de la Secretaría General de esta Corporación, dentro del término de fijación en lista, el representante del Ministerio de Relaciones Exteriores intervino justificando la constitucionalidad del instrumento internacional bajo estudio y de su ley aprobatoria, en los siguientes términos:

Manifiesta que los Estatutos materia de revisión y su ley aprobatoria, no quebrantan precepto alguno de la Carta Política; por el contrario, estima que tal como lo indica el artículo primero de ese instrumento, aquellos tienen como finalidad promover el bienestar económico y social de los países iberoamericanos, mediante la coordinación, intercambio y aprovechamiento de sus experiencias mutuas en materia de seguridad social.

Dicho propósito, expresa, se encuentra en plena consonancia con el hecho que Colombia ha sido miembro de esta organización internacional desde su creación en Lima en 1954, fecha en la que se aprobaron sus primeros Estatutos, e indica que la participación del gobierno colombiano contribuye a desarrollar el precepto constitucional relativo a la política exterior, la cual por mandato del artículo 9o. de la Carta, debe orientarse hacia la integración con los demás países de Latinoamérica y el Caribe, así como a dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 48

de la Carta Política que establece la seguridad social como un derecho irrenunciable de todos los habitantes.

Por otra parte, el apoderado de la Cancillería indica que la integración en el mundo moderno exige no solo de la liberación del comercio y la coordinación de las políticas económicas, sino también requiere que se incorporen y tengan en cuenta factores de índole social, entre los cuales reviste singular importancia el de la seguridad social, el cual ha alcanzado un alto nivel de especialización, lo que hace necesaria la existencia de espacios apropiados para su desarrollo, función que para los países Iberoamericanos cumple la OISS, la cual ha contribuido efectivamente en el proceso de integración social entre sus miembros.

Desde el punto de vista del régimen interno colombiano, señala que la aprobación de los nuevos estatutos de la OISS corroboran la importancia concedida por el Gobierno Nacional a las nuevas políticas sobre Seguridad Social, las cuales se verán enriquecidas y fortalecidas por la cooperación de los demás países miembros de la organización a través de la mutualidad de experiencias, información y capacitación de personal. Igualmente, destaca que entre las funciones asignadas, está la de colaborar en el desarrollo de tratados de integración socioeconómica de carácter subregional y la promoción de acuerdos sobre seguridad social entre los países miembros, lo que se encuentra en concordancia con nuestra Constitución que ordena al Estado promover la internacionalización de las políticas sociales y ecológicas y la integración económica, social y política en especial, con los países latinoamericanos y del Caribe (art. 226 y 227 C.P.)

Por último, sostiene que la declaratoria de exequibilidad de la Ley 480 de 1998, garantizará que Colombia continúe a la vanguardia en materia de adopción y ejecución de políticas sobre Seguridad Social, lo cual es de especial interés tanto para el gobierno como para la totalidad de los miembros de nuestra colectividad nacional.

IV. CONCEPTO DEL MINISTERIO PUBLICO

Mediante oficio del 22 de febrero del año en curso, el señor Procurador General de la Nación solicitó a esta Corporación declarar la constitucionalidad de los Estatutos bajo estudio, así como su ley aprobatoria, con fundamento en las siguientes consideraciones.

En primer término, después de verificar que los Estatutos objeto de revisión recibieron aprobación por parte del Gobierno Nacional y que los trámites surtidos al proyecto de ley aprobatoria en el Congreso fueron cumplidos y se ajustan a la Constitución Política, analiza su contenido material, haciendo algunas precisiones en torno a lo dispuesto en ellos, en especial, a aspectos tales como: las características, los fines y las funciones de la OISS; quienes pueden ser miembros de esta Organización; cómo se toman las decisiones a su interior; los órganos que la conforman, y la fiscalización de sus recursos, entre otros.

Procede a continuación el Jefe del Ministerio Público a estudiar la constitucionalidad del Convenio, recordando que Colombia es miembro de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social desde su conformación en 1954 y que los Estatutos iniciales fueron modificados en 1991 y posteriormente en 1995, siendo esta última reforma el objeto de la presente revisión de constitucionalidad. De igual manera, indica que nuestro país en desarrollo del marco de la OISS, ha suscrito acuerdos en materia de seguridad social y al efecto menciona las Leyes 65 de 1981, 4a. de 1982 y 86 de 1995.

De otra parte, estima la vista fiscal que hacer parte de esta Organización se justifica en procura del fortalecimiento de la cooperación con los países Iberoamericanos, lo cual favorece la realización de las metas de seguridad social en las que están comprometidos tanto el Estado como los particulares que trabajan en este sector.

Además, observa que la Carta Política establece como uno de los fundamentos del Estado, el respeto a la dignidad humana, el trabajo, la solidaridad de las personas que la integran y la prevalencia del interés general, para concluir que la seguridad social está directamente relacionada con estos principios, en especial con el de la solidaridad, para lo cual invoca apartes de la sentencia T-116 de 1993. Igualmente, señala que "La seguridad social como derecho de todos los asociados, es consustancial al Estado Social de Derecho y merece especial atención cuando se trata de los grupos de mayor vulnerabilidad de la sociedad como son los menores, las personas de la tercera edad y las personas con limitaciones físicas o mentales".

Afirma así mismo, que las enunciadas disposiciones constitucionales conforman un bloque de protección con instrumentos internacionales suscritos por Colombia, de los cuales dan ejemplo, entre otros, la Declaración Universal de los Derechos humanos (art. 22), el Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales (Ley 74 de 1968, art. 9), la Declaración Americana sobre Derechos Humanos (Ley 16 de 1972) y los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo.

En lo que atañe al contenido de los Estatutos, señala el Procurador que estos corresponden a los objetivos de la OISS, los que a su vez desarrollan preceptos constitucionales. Para el efecto, cita los principios consagrados en el preámbulo de la Carta Política, así como también a los artículos 9o., 26 y 27 superiores sobre integración económica, social y política con las demás naciones, e invoca igualmente, los artículos 44, 46, 47, 48, 50 y 53 del mismo ordenamiento relativos a la Seguridad Social.

Finalmente, manifiesta que los estatutos materia de examen parten del respeto mutuo de los principios constitucionales y legales de cada uno de los miembros como requisito para hacer efectivas las obligaciones a su cargo, y en relación con el contenido de la Ley, no observa vicios de inconstitucionalidad pues ella se limita a aprobar el contenido de los Estatutos de la OISS para lograr la efectividad del instrumento internacional.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

En desarrollo de la atribución conferida en el numeral 10) del artículo 241 de la Carta Política, la Corte Constitucional es competente para examinar y pronunciarse en forma definitiva, acerca de la constitucionalidad de la Ley 480 del tres (3) de noviembre de mil novecientos noventa y ocho (1998), así como de los "Estatutos de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social, adoptados por el XI Congreso Iberoamericano de Seguridad Social, celebrado en Punta del Este (Uruguay) del siete (7) al ocho (8) de diciembre de mil novecientos noventa y cinco (1995)", *aprobados por la ley en mención.*

2. Examen de constitucionalidad del Tratado y de su Ley Aprobatoria

Esta Corporación ha señalado en forma reiterada, que el control de constitucionalidad que ejerce respecto de los Tratados y de sus leyes aprobatorias, en virtud de lo dispuesto en el

artículo 241-10 de la Constitución, comprende el examen material y formal del instrumento internacional y de la ley que lo aprueba.

2.1 Revisión formal de constitucionalidad del Tratado y de su ley aprobatoria

Es preciso señalar que el estudio se hace en relación con la facultad de representación del Estado Colombiano para la celebración y firma del respectivo instrumento internacional, así como del trámite legislativo surtido ante el Congreso de la República de la Ley Aprobatoria, con sujeción a los requisitos constitucionales y legales.

2.1.1. La representación del Estado colombiano en la celebración del Tratado

De conformidad con el numeral 2o. del artículo 189 de la Carta Política, corresponde al Presidente de la República, en su calidad de Jefe de Estado, dirigir las relaciones internacionales, y en desarrollo de las mismas "...celebrar con otros Estados y entidades de derecho internacional tratados o convenios", *para lo cual podrá otorgar plenos poderes a plenipotenciarios para que adelanten las negociaciones y firmen los mencionados instrumentos.*

Del estudio de los documentos que reposan en el expediente, en especial de la constancia suscrita por el Jefe de la Oficina de Asuntos Internacionales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, aportada mediante oficio del 5 de diciembre de 1998, se desprende que para refrendar los "Estatutos de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social", adoptados por el XI Congreso Iberoamericano de Seguridad Social, celebrado en Punta del Este (Uruguay) del siete (7) al ocho (8) de diciembre de mil novecientos noventa y cinco (1995)" *se le confirió plenos poderes al Dr. Humberto de la Calle Lombana, Embajador de Colombia ante el Gobierno de la República de España, el cual fue suscrito por el entonces Ministro de Relaciones Exteriores, Dr. Rodrigo Pardo García-Peña, el día 6 de octubre de 1995, siendo posteriormente objeto de aprobación ejecutiva por el Presidente de la República en ejercicio, Dr. Ernesto Samper Pizano, el día 20 de diciembre de 1996, quien ordenó someterlo a la aprobación del Congreso de la República (Fls. 254 - 262).*

En consecuencia, la Corporación observa que no existe reparo alguno con respecto a la facultad de representación legítima del Estado colombiano en la negociación y celebración del mencionado instrumento internacional.

2.1.2 Trámite legislativo para la formación de la Ley 480 del 3 de noviembre de 1998

Con fundamento en las pruebas allegadas al proceso, a saber, las certificaciones, los antecedentes legislativos y las actas publicadas en las Gacetas del Congreso de la República, se pudo determinar que el trámite surtido para la expedición de la Ley No. 480 de 1998, fue el siguiente:

1o. El día 30 de julio de 1997, el Gobierno Nacional, a través de la Ministra de Relaciones Exteriores, Dra. María Emma Mejía Vélez y del Ministro de Trabajo y Seguridad Social, Dr. Iván Moreno Rojas, presentó ante la Secretaría General del Senado de la República el proyecto de ley por medio del cual se aprueba el Tratado en estudio, cuyo texto original y la respectiva exposición de motivos obra en la Gaceta del Congreso No. 305 del jueves 31 de julio de 1997 (Fls. 49 a 53). El texto original del proyecto, junto con la exposición de motivos aparecen publicados, en cumplimiento al mandato constitucional, en la Gaceta del Congreso No. 305 del 31 de julio de 1997.

2o. Ese mismo día, el Presidente del Senado de la República lo repartió y lo remitió a la Comisión Segunda Constitucional Permanente, con el fin que se iniciara su trámite en los términos del Reglamento del Congreso de la República (Ley 5a. de 1992).

3o. La ponencia para dar primer debate ante la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República al proyecto de ley No. 25 de 1997 Senado, fue presentada por el Senador Gustavo Galvis Hernández y publicada en la Gaceta del Congreso No. 404 del 2 de octubre de 1997 (Fls. 65 a 66), habiendo sido considerado y aprobado por unanimidad por dicha Comisión el 12 de noviembre de 1997, con el quórum deliberatorio y decisorio requerido (integrado por 10 de los 13 senadores miembros de la Comisión), según consta en la certificación expedida por el Secretario General de la misma (fl. 42) y en el Acta No. 07 de 1997.

4o. La ponencia para segundo debate presentada por el mismo parlamentario ante la Plenaria del Senado de la República, fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 479 del viernes 14 de noviembre de 1997 (Fl. 76), siendo aprobado debidamente el proyecto de ley el día 16 de diciembre de 1997, según consta en el Acta No. 23 de esa fecha, la cual fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 554 del 23 de diciembre de 1997, como también consta en la certificación remitida por el Secretario General de dicha célula legislativa (Fl. 41).

5o. Posteriormente, el proyecto de ley fue radicado en la Cámara de Representantes con el número 171 de 1997, correspondiéndole a la Comisión Segunda Constitucional Permanente adelantar el primer debate; la ponencia fue elaborada por el Representante César Augusto Daza Orcasita y aprobada por unanimidad con el quórum deliberatorio y decisorio reglamentario, en sesión ordinaria del día 20 de mayo de 1998, que fue publicada en la Gaceta No. 110 del viernes 3 de julio de 1998 (fls.182 y 183).

6o. La ponencia para segundo debate ante la Plenaria de la Cámara fue rendida por el mismo Representante y publicada en la Gaceta No. 108 del viernes 3 de julio de 1998, siendo aprobada por unanimidad (152 representantes votaron favorablemente la ponencia) en sesión plenaria el día 18 de agosto de 1998, según consta en la certificación expedida por el Secretario General de la Cámara de Representantes (Gaceta 89 de 1998, págs. 241-242).

7o. Posteriormente, el día 3 de noviembre de 1998, el Presidente de la República sancionó la ley aprobatoria de los "Estatutos de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social".

8o. Finalmente, tanto el Tratado como su ley aprobatoria fueron remitidos a la Corte Constitucional por el Gobierno Nacional, mediante oficio del 6 de noviembre de 1998, dentro de los seis (6) días siguientes a la sanción, de conformidad con lo dispuesto por el numeral 10 del artículo 241 de la Carta Política.

Con base en lo expuesto, no existe para la Corte Constitucional reparo alguno en cuanto al trámite legislativo otorgado a la Ley 480 de 1998, toda vez que cumplió con los requisitos exigidos por el ordenamiento constitucional, razón por la cual éste se encuentra ajustado en los aspectos formales a los preceptos de la Carta Política.

Por lo anterior, esta Corporación considera que la aprobación de Colombia de los "Estatutos de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social", *adoptados por el XI Congreso Iberoamericano de Seguridad Social, celebrado en Punta del Este del 7 al 8 de diciembre de 1995, no contraría el ordenamiento constitucional.*

2.2 Examen material del Tratado por el cual se aprueban los Estatutos de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social

2.2.1 Antecedentes

En forma previa al examen material del tratado objeto de revisión constitucional, es conveniente precisar algunos aspectos relativos al origen de dicho instrumento.

Durante la reunión del II Congreso Iberoamericano de Seguridad Social celebrado en la ciudad de Lima en el mes de octubre de 1954, se constituyó la Organización Iberoamericana de Seguridad Social, OISS, e igualmente, se adoptaron sus primeros estatutos. El Acta Constitutiva de la Organización, fechada 25 de octubre de 1954, fue suscrita por el gobierno colombiano, por lo que nuestro país es miembro de pleno derecho ante la OISS.

Dicha Organización se creó como un organismo internacional, de carácter técnico y especializado, cuya finalidad es la promoción del bienestar económico y social de los países Iberoamericanos y de todos aquellos que se vinculan por los idiomas español y portugués, mediante la coordinación, el intercambio y el aprovechamiento de sus experiencias en seguridad social.

Dentro del ámbito de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social, se han suscrito diversos convenios, los cuales han sido aprobados por Colombia, cuya ejecución depende de programas formulados por la Secretaría General de la OISS, la cual se constituye en la depositaria de tales convenios. Algunos de ellos son los siguientes:

* **Convenio Iberoamericano de Seguridad Social**, suscrito el 26 de enero de 1978, aprobado mediante la Ley 65 de 1981, vigente para Colombia a partir del 1o. de septiembre de 1982.

* **Convenio Iberoamericano de Cooperación en Seguridad Social**, suscrito en Quito, Ecuador, el 26 de enero de 1978, aprobado por Colombia mediante la Ley 4a. de 1982, y vigente desde el 1o. de septiembre de 1982.

* **Tratado de la Comunidad Iberoamericana de Seguridad Social**, suscrito en Quito, Ecuador, el 17 de marzo de 1982, aprobado por Colombia mediante la Ley 86 de octubre 25 de 1985 y ratificado el 11 de febrero de 1986, el cual se encuentra vigente a partir del 11 de enero de 1986.

Posteriormente, durante la celebración del XI Congreso de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social en Punta del Este, Uruguay, los días 7 y 8 de diciembre de 1995, se aprobaron los Estatutos de la Organización, que son los que ahora se someten a la revisión constitucional por esta Corporación.

2. 2. Contenido de los Estatutos de la OISS

Los Estatutos de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social están conformados por 33 artículos, que comprenden los siguientes temas: el carácter, los fines y las funciones de la Organización; sus miembros y los órganos que la integran; el Congreso como máximo órgano de la Organización, sus funciones, reuniones y composición; el Presidente, los Vicepresidentes, la Comisión Directiva, el Comité Permanente y la Secretaría General; la participación descentralizada de los Miembros de la OISS, los Comités Regionales y las Comisiones Técnicas Institucionales; el Régimen Económico y la Comisión Económica, así como las Comisiones Técnicas Permanentes e Institucionales.

Ahora bien, los artículos 1o. y 2o. de los Estatutos se ocupan de definir la naturaleza de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social, como un organismo internacional, técnico y especializado, cuya finalidad es promover el bienestar económico y social de los países iberoamericanos, y de precisar las funciones que la Organización tendrá para efectos de cumplir sus fines. Dentro de esas funciones, se destacan las siguientes:

* Promover las acciones necesarias para lograr progresivamente, la universalización de la Seguridad Social;

* Colaborar en el desarrollo de los Sistemas de Seguridad Social, prestando el asesoramiento y la ayuda técnica necesaria a sus miembros;

* Actuar como órgano permanente de información y coordinación de experiencias;

* Desarrollar y promover el estudio, investigación y perfeccionamiento de los Sistemas de Seguridad Social;

* Capacitar al personal que desempeña funciones en las instituciones de Seguridad Social;

* Intercambiar experiencias entre las instituciones miembros;

* Impulsar la adopción de acuerdos sobre Seguridad Social entre los países miembros;

* Proponer los medios adecuados para que los países de la Organización se presten asistencia técnico-social recíprocamente, efectúen estudios y ejecuten planes de acción común que beneficien y mejoren la Seguridad Social de las colectividades nacionales de los miembros;

* Facilitar la ejecución de los programas de cooperación y desarrollo en el área de la protección social, que otros países, organizaciones internacionales u otras instituciones pretendan llevar a cabo en su ámbito de acción;

* Colaborar en el desarrollo de los tratados de integración socio-económica de carácter subregional;

* Mantener relaciones con otros organismos internacionales y entidades que se ocupan de la Seguridad Social, suscribiendo, en su caso, los oportunos convenios de cooperación;

* Promover la adopción de normas internacionales de Seguridad Social que faciliten la coordinación entre los sistemas y favorezcan la internacionalización del derecho de la Seguridad Social;

* Convocar y organizar el Congreso Iberoamericano de Seguridad Social, de acuerdo con el Gobierno del país en que haya de celebrarse y fijar los temas que hayan de ser objeto de sus deliberaciones.

Ahora bien, los artículos 3o. y 4o. determinan quiénes pueden ser Miembros Titulares o Asociados de la Organización Iberoamericana; los primeros (conformados por los gobiernos de los países iberoamericanos, las instituciones que gestionen regímenes obligatorios y complementarios de seguros sociales, previsión social y seguridad social, así como sus asociaciones y federaciones), con derecho a voz y voto; y los segundos (instituciones que representen sectores profesionales, laborales, docentes o de investigación que persigan fines relacionados con la seguridad social), sin derecho a voto ni a participación en los órganos de gobierno.

Por su parte, el artículo 5o. señala cuáles son los órganos que integran la Organización, con base en los principios de descentralización, participación, eficacia, eficiencia y transparencia:

a) Organos de Dirección Política

- El **Congreso** (artículos 6o., 7o., 8o. y 9o.), que está constituido por los delegados de los miembros titulares, en el cual los miembros asociados tan sólo tienen derecho a participar como observadores, con reuniones cada cuatro (4) años, es el máximo órgano deliberante y soberano de la Organización, cuyas funciones están expresamente definidas en el citado artículo 7o. de los Estatutos, una de las cuales es establecer las directrices y criterios generales que deban orientar la actividad de la Organización. Igualmente, el artículo 8o. define los mecanismos de las votaciones, con arreglo a un criterio de ponderación por países, para efectos de la adopción de las resoluciones.

- El **Presidente y los Vicepresidentes** (artículos 10 y 11): El primero, es el representante del país que toma a su cargo la reunión del Congreso, cuyo mandato se extiende hasta la celebración del siguiente Congreso, quien representará a la Organización en su conjunto; los segundos, que serán tres, podrán sustituir al Presidente en aquellos actos para los cuales éste les delegue expresamente su representación. Los Vicepresidentes serán: con carácter nato, el representante del país sede de la Secretaría General, quien sustituirá al Presidente por ausencia o vacante y otros dos de países distintos, elegidos por la Comisión Directiva en su condición representativa institucional.

- La **Comisión Directiva** (artículos 12 a 15): está integrada por el Presidente, los tres Vicepresidentes, el Secretario General, un representante y un suplente de cada uno de los restantes miembros titulares. Se reunirá cada dos (2) años, siempre y cuando se conforme el quórum simple de la mitad más uno de los miembros de la primera convocatoria. Dentro de sus funciones, está la de velar por el cumplimiento de los acuerdos del Congreso y designar al Secretario General. Los acuerdos de la Comisión se adoptarán con arreglo al mencionado criterio de ponderación de votos por países.

- El **Comité Permanente** (artículos 16 a 18): Está integrado por el Presidente, los Vicepresidentes, un representante de cada país miembro, cuatro representantes de las instituciones miembros (uno por cada área regional) y por el Secretario General. Dentro de sus múltiples funciones, está la de aprobar, conforme a las directrices y criterios generales establecidos por el Congreso, el plan general de actividades de la Organización para un período bianual, así como el presupuesto también bianual de la Organización. Este Comité se reunirá al menos, una vez al año.

- **Comités Regionales y Comisiones Técnicas Institucionales** (artículos 19 y 20): Han sido creados para favorecer la participación descentralizada de los miembros de la OISS. Se establecen cuatro regionales: Cono Sur, Andina, Centroamérica-Caribe y Países no americanos. La constitución de estos Comités y Comisiones se hará por decisión mayoritaria de los países del área, que propondrán las reglas de funcionamiento para su aprobación por la Comisión Directiva. Serán funciones de los Comités Regionales, proponer el proyecto de programación de actividades de la Organización en su respectiva área, así como efectuar el seguimiento y evaluación de los resultados alcanzados. Con tal objeto, los directores de los Centros Regionales y Subregionales deberán rendir resultados de sus actividades al Comité Regional.

b) Organo Ejecutivo

• La **Secretaría General** (artículos 21 a 26): Es el órgano al que corresponde la responsabilidad ejecutiva de la Organización, integrado por un Secretario General y un Vicesecretario General y tendrá a su cargo el desarrollo de las actividades de relación, asistencia, formación, coordinación, publicaciones, información, estudios y cuantas otras corresponda ejecutar para el cumplimiento del plan general de actividades de la Organización. El Secretario será designado por la Comisión Directiva a propuesta del Comité Permanente y ratificado por el Congreso, y su período será de cuatro años. Por su parte, el Vicesecretario General será designado por el Comité Permanente, para un período similar, y sustituirá al Secretario General en los casos señalados en el artículo 23. La sede de la Secretaría será Madrid, España.

Ahora bien, para la vinculación de la Secretaría General con los miembros de la Organización, podrán existir Centros Regionales y Subregionales creados por la Comisión Directiva a propuesta de la Secretaría General e informe del Comité Permanente. Su labor será fundamentalmente, diseñar la programación de actividades del área correspondiente, de acuerdo con el plan general de actividades de la Organización y con sujeción a los principios de unidad funcional, ejecutiva, presupuestaria y de caja o tesoro observados por la OISS.

Igualmente, según el artículo 25, podrán existir Delegaciones Nacionales designadas por el Secretario General en informe del Comité Regional correspondiente.

c) Organos Técnicos

• La **Comisión Económica** (artículos 27 a 32): Es el órgano técnico de la Organización, integrada por tres miembros designados por el Comité Permanente, encargado de la fiscalización del movimiento de fondos y de la ejecución presupuestal, para lo cual designará un técnico dependiente de la propia Comisión. Colaborará en la elaboración de los proyectos de presupuestos de ingresos y gastos y efectuará la revisión del desarrollo presupuestario y del examen de cuentas, de cuyo resultado hará las recomendaciones pertinentes al Comité Permanente. Además, anualmente informará sobre la situación concreta de cada miembro de la Organización con respecto al cumplimiento de sus obligaciones económicas, proponiendo las medidas pertinentes para la corrección de posibles incumplimientos.

• Las **Comisiones Técnicas Permanentes y las Técnicas Institucionales** (artículo 33): Las primeras, con un alcance general y las segundas, de ámbito regional, constituyen los órganos técnicos especializados a los que corresponde efectuar el análisis, estudio y debate de las distintas cuestiones técnicas que interesan a la Organización, para el cumplimiento de las funciones que en este orden, se señalan en el artículo 2o. de los Estatutos.

Finalmente, en los artículos 27 a 30 se fija el Régimen Económico de la Organización, que incluye lo relacionado con los ingresos y el presupuesto de ésta, las órdenes de pago para el normal funcionamiento de la Organización y la fiscalización de estas, con un carácter descentralizado, de tal manera que los Centros Regionales, Subregionales y Delegaciones Nacionales, con el objeto de agilizar su funcionamiento, puedan prever la emisión de órdenes de pago por las direcciones respectivas. Finalmente, en cuanto a los gastos que demanden el desarrollo de los congresos, reuniones, seminarios, etc., serán convenidos entre la Organización y el país respectivo.

c) Examen material de los Estatutos de la Organización

En primer lugar, es pertinente expresar, que la finalidad de la constitución de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social, fue la de crear un organismo de carácter internacional, técnico y especializado, para promover el bienestar económico y social de los países iberoamericanos y de habla española y portuguesa, mediante la coordinación, el intercambio y el aprovechamiento de sus experiencias mutuas en Seguridad Social. Organismo del cual Colombia es miembro de pleno derecho, según el Acta Constitutiva del 25 de octubre de 1954, con ocasión del II Congreso Iberoamericano de Seguridad Social, que cuenta hoy con una Delegación Nacional en Colombia.

En la actualidad, como se indicó anteriormente, los países de Iberoamerica vienen trabajando en importantes reformas estructurales en temas como la seguridad social, razón por la cual la existencia de un foro iberoamericano en donde se puedan intercambiar experiencias y analizar las futuras tendencias en la materia, constituye el escenario propicio para garantizar la incorporación de la seguridad social como factor de desarrollo en los países miembros.

En consecuencia, la aprobación por parte del gobierno colombiano de los Estatutos de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social, ponen en evidencia la trascendencia que tiene la Organización para el desarrollo de la seguridad social en Iberoamérica. Y en particular, la necesidad del establecimiento, como lo reconoce y autorizan los estatutos de la OISS, de una Delegación Nacional en Colombia, lo cual constituye cabal desarrollo y concreción de los mandatos constitucionales, y en particular, del artículo 48 superior.

Así lo ha venido reconociendo el Gobierno colombiano de tiempo atrás, después de la promulgación de la Carta Política de 1991 tal y como quedó consignado en oficio dirigido el 13 de septiembre de 1994 por la entonces Ministra de Salud, al Secretario General de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social, cuando se expresó:

> "Con la promulgación de la ley 100 de 1993 en Colombia, se ha puesto en marcha el sistema de seguridad social integral, que se orienta por los principios de eficiencia, universalidad (...), concebidos en nuestra Constitución Política que en este momento se están implementando a través de la reglamentación de la misma y la creación de instituciones para tal fin. Ello amerita por sí solo que nuestro país posea una delegación nacional de esa organización puesto que ha adquirido un liderazgo natural en la subregión andina el que, sin desconocer el esfuerzo y trabajo realizado por el Centro Subregional de esa organización, con sede en Bolivia, le otorga una capacidad de proyección y penetración en la Subregión que facilitaría a la organización el cumplimiento puntual de sus objetivos, ampliando su esquema de trabajo.
>
> (...)
>
> En consecuencia, sugerimos a esa Organización y de acuerdo con lo previsto en el literal b) del artículo 25 de los estatutos de la OISS se estudie la posibilidad de abrir una Delegación Nacional en nuestro país cuya materialización se efectuaría con la suscripción de convenio entre el gobierno sede y esa organización. Para tal efecto, se dispondrá de una oficina equipada...".

Posteriormente, el 17 de marzo de 1995 se firmó un acta de intención entre el Ministerio del Trabajo y la OISS, donde se acordó:

"Iniciar las gestiones necesarias para que emplazo más inmediato posible pueda procederse a la firma y posterior ratificación, de un acuerdo que permita el desarrollo de las funciones de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social en Colombia, mediante el establecimiento de una Delegación Nacional de dicho Organismo Internacional en nuestro país, previo el cumplimiento de los procedimientos jurídicos previstos por las partes para el efecto".

Ahora bien, como lo anotara el Ejecutivo en la exposición de motivos del proyecto de ley aprobatoria, en el mundo contemporáneo donde se configuran acuerdos de integración, fundamentados en la liberalización del comercio y la coordinación de políticas económicas, es de gran importancia que a ellos se incorporen las dimensiones sociales, entre las cuales se encuentra el tema de la seguridad social, que por su nivel de especialización requiere de espacios apropiados para abordarlo. En el caso iberoamericano, la OISS cumple, entre otras, la doble función de generar ese espacio, a la vez que sirve de dinamizador del proceso de integración social iberoamericano.

De esa manera, como lo expresaron respectivamente el Ejecutivo y el Legislativo, es prioritario para Colombia la aprobación de los Estatutos adoptados durante el XI Congreso de la OISS y así permanecer a la vanguardia de las tendencias internacionales en el tema, mediante la asesoría y cooperación provenientes de la Organización y el intercambio de experiencias con los países que son parte de ella.

En efecto, dentro del marco constitucional de 1991, la pertenencia de Colombia a esta Organización y por ende la adopción de sus Estatutos, constituye un instrumento esencial para hacer efectivos los mandatos constitucionales contenidos en los artículos **9o.**, según el cual la política exterior colombiana debe orientarse hacia la integración con los demás países de Latinoamérica y del Caribe, la cual tiene además fundamento en uno de los fines proclamados en el Preámbulo de la Carta, cual es el compromiso de impulsar esa integración; **226**, que ordena al Estado promover la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, **sociales** y ecológicas sobre bases de igualdad, reciprocidad y conveniencia nacional; y los artículos **44**, (seguridad social como uno de los derechos fundamentales de los niños) **46** (garantía de los servicios de seguridad social integral) , **47** (política estatal de previsión, rehabilitación, atención especializada e integración social de los disminuidos físicos, sencoriales y psíquicos) y **48** que consagra a la seguridad social como un servicio público de carácter obligatorio y como un derecho irrenunciable de todos los habitantes.

Y es que en la actualidad, la integración de la comunidad internacional se encamina no sólo a los temas políticos y económicos, sino en especial, en la actual coyuntura de los Estados, al desarrollo de los derechos sociales y de una nueva concepción y papel del Estado, derechos que como la seguridad social, por el alto grado de especialidad que ha alcanzado en el ámbito mundial, requiere escenarios calificados para debatirlo, para compartir las experiencias y cooperar en un adecuado manejo y conocimiento de este servicio, papel que cumple sin lugar a dudas, en el proceso de integración social de los Estados la Organización Internacional de Seguridad Social, como foro para ese debate.

De esa manera, a través de la coordinación, el intercambio y el aprovechamiento de experiencias, informaciones y conocimientos que ofrece la Organización a sus Miembros, se lograrán hacer efectivos los objetivos y las finalidades que pretendió el constituyente de 1991 en materia de los principios del Estado social de derecho, la dignidad humana, el trabajo, la

solidaridad de las personas que la integran y la prevalencia del interés general, así como del postulado constitucional que ordena al Estado promover la internacionalización de las relaciones políticas, sociales y ecológicas, y la integración económica, social y política, en cuanto hace a la seguridad social para toda la población colombiana, que redundará en la mejora, mayor efectividad y calidad en la prestación de este servicio.

Y es que la seguridad social, como servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, ha sido reconocido y consagrado además como un derecho irrenunciable por el artículo 48 de la Carta Política, lo cual está directa y estrechamente relacionado con los principios enunciados con anterioridad. En efecto, la eficacia de los derechos exige la garantía de las condiciones mínimas vitales, dentro de las cuales están las que brinda la seguridad social: la protección y la solidaridad que la comunidad le debe brindar a sus miembros, y que los obliga recíprocamente para con los demás.

Como lo ha reconocido esta Corporación en numerosas ocasiones, la seguridad social es consustancial al Estado social de derecho, y en consecuencia, debe ser objeto de la especial atención y protección del Estado, de la sociedad y de los individuos en particular, cuando se trata de las personas o grupos de mayor vulnerabilidad o de aquellos en situación de debilidad manifiesta, como lo son, en principio, los niños y las personas de la tercera edad, así como aquellos que son afectados por limitaciones físicas, síquicas o sensoriales.

Por lo tanto, examinado el contenido material de las disposiciones que integran los Estatutos de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social, encuentra la Corte que estos encuadran dentro del ordenamiento constitucional, pues lejos de vulnerarlo lo desarrollan y garantizan su efectividad, en particular, en cuanto hace a los postulados constitucionales del Estado social de derecho, de la solidaridad, del trabajo y la dignidad humana; la integración económica, social y política con las demás naciones sobre bases de equidad, igualdad, reciprocidad y reconocimiento de la soberanía; y el derecho a la seguridad social, de todas las personas en general, de los niños y de las personas de la tercera edad, en especial. Además, dichos Estatutos reconocen el respeto al principio de la libre autodeterminación de los pueblos y expresamente el respeto mutuo de los principios constitucionales y legales previstos en los ordenamientos jurídicos de los países Miembros de la Organización Iberoamericana, como presupuesto indispensable para hacer efectivas las obligaciones a cargo de sus miembros.

Cabe agregar, que el establecimiento de la Delegación Nacional de la OISS en Colombia, en desarrollo de la norma de los estatutos de esta Organización, es esencial para la participación activa de nuestro país en el ejercicio de los derechos que como miembro de aquélla le reconocen las normas del derecho internacional y en particular, las consignadas en dichos estatutos.

En este orden, concluye la Corte, que tanto la Ley 480 de 1998 como los "Estatutos de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social", aprobados mediante esta ley, se ajustan a los preceptos del ordenamiento constitucional y en consecuencia, se procederá a declararlos exequibles.

VII. DECISION

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

RESUELVE:

Declarar **EXEQUIBLES** la Ley 480 de agosto 3 de 1998 y los "Estatutos de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social" adoptados por el XI Congreso Iberoamericano de Seguridad Social celebrado en Punta del Este, Uruguay, el 7 y 8 de diciembre de 1995, aprobados mediante esa ley.

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

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL, Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA, Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ, Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO, Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA, Magistrado

FABIO MORON DIAZ, Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ, Magistrada (E)

PABLO ENRIQUE LEAL RUIZ, Secretario General (E)

NORMAS DECLARADAS EXEQUIBLES

MAYO 1999

Pág.

1993

Ley 43 de 1993, artículo 25. Sentencia C-335 de mayo 12 de 1999. Magistrado Ponente: Dr. Vladimiro Naranjo Mesa. Exp. D-2236. Actor: Jorge Luis Pabón Apicella. 215

1994

Ley 141 de 1994, artículo 29 inciso tercero salvo las expresiones "y por una sola vez dentro del año siguiente a la promulgación de la presente ley" y "o una vez vencido el término del año a que hace referencia el presente artículo sin que se hubiere presentado decisión distinta por parte de la comisión", que se declaran INEXEQUIBLES. Sentencia C-299 de 5 de mayo de 1999. Magistrado Ponente: Dr. Fabio Morón Díaz. Exp. D-2224. Actor: Luis Enrique Olivera Petro. 90

1995

Ley 182 de 1995, artículo 5o literal b). Sentencia C-298 de mayo 5 de 1999. Magistrada Ponente (E): Dra. Martha Victoria Sáchica de Moncaleano. Exp. D-2227. Actor: Jorge Arango Mejía. 78

Ley 182 de 1995, artículo 29 la expresión acusada. Sentencia C-333 de mayo 12 de 1999. Magistrado Ponente: Dr. Alejandro Martínez Caballero. Exp. D-2217. Actor: Jorge Arango Mejía. 187

1996

Ley 335 de 1996, artículo 16 parágrafo 2. Sentencia C-303 de mayo 5 de 1999. Magistrado Ponente: Dr. José Gregorio Hernández Galindo. Exp. D-2213. Actor: Jorge Arango Mejía. 141

Pág.

1997

Ley 383 de 1997, artículo 8°. Sentencia C-296 de mayo 5 de 1999. Magistrada Ponente (E): Dra. Martha Victoria Sáchica de Moncaleano. Exp. D-2207. Actor: Martín Emilio Rey Castillo. 59

1998

Ley 443 de 1998, artículo 83 apartes demandados. Sentencia C-302 de mayo 5 de 1999. Magistrado Ponente: Dr. Carlos Gaviria Díaz. Exp. D-2242. Actor: Ramiro Borja Avila. 126

Ley 443 de 1998, las expresiones "Alcalde local y Corregidor", contenida en el párrafo único del aparte titulado "En la Administración Central y órganos de control del Nivel Territorial", del literal a) del numeral 2 del artículo 5; artículo 10 primer inciso el texto que reza: "cuando la vacancia sea resultado del ascenso con periodo de prueba, de un empleado de carrera, el encargo o nombramiento provisional tendrán la duración de dicho periodo más el tiempo necesario para determinar la superación del mismo"; artículo 23 las frases "La persona seleccionada por concurso abierto será nombrada en periodo de prueba, por un término de cuatro (4) meses, al cabo del cual le será evaluado su desempeño laboral" y "Cuando el ascenso ocasione cambio de nivel jerárquico, el nombramiento se hará en periodo de prueba" y artículo 37 literal j). Sentencia C-368 de mayo 26 de 1999. Magistrado Ponente: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz. Exps. Acumulados D-2175, D-2179 y D-2195. Actores: Andrés Zubiría Samper y Otros. 262

Ley 443 de 1998, artículos 39, 41, 48-2 y 56 parágrafo 3. Sentencia C-370 de mayo 27 de 1999. Magistrado Ponente: Dr. Carlos Gaviria Díaz. Exps. D-2219 y D-2225. Actores: Carlos Alberto Lozano Velásquez y otros. 323

Ley 443 de 1998, artículo 21 inciso 4 que dice: "La entrevista en el proceso de selección para cargos de carrera podrá tener un valor máximo del quince por ciento 15% dentro de la calificación definitiva y el jurado calificador será plural"; los vocablos "y Contralorías Territoriales", del artículo 45. Sentencia C-372 de mayo 26 de 1999. Magistrado Ponente: Dr. José Gregorio Hernández Galindo. Exps. Acumulados D-2246 y D-2252. Actores: Edelmira Villarraga González y Otro. 347

Ley 471 de 1998. Sentencia C-305 de mayo 5 de 1999. Magistrado Ponente: Dr. José Gregorio Hernández Galindo. Exp. LAT. 140. 603

Ley 480 de 1998. Sentencia C-374 de mayo 26 de 1999. Magistrada Ponente (E): Dra. Martha Victoria Sáchica de Moncaleano. Exp. LAT 143. 619

Pág.

1999

Decreto 258 de 1999, artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23 salvo su inciso primero, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30 y 31. Sentencia C-327 de mayo 12 de 1999. Magistrado Ponente: Dr. Carlos Gaviria Díaz. Exp. RE-112. 431

Decreto 350 de 1999, artículos 14, 36, 38 salvo la expresión "Vencido este término se entenderá que la decisión es positiva", la cual se declara INEXEQUIBLE, y 51 salvo la expresión "autenticada" contenida en los dos literales b) de esta disposición, las cuales se declaran INEXEQUIBLES. Sentencia C-328 de mayo 12 de 1999. Magistrada Ponente (E): Dra. Martha Victoria Sáchica de Moncaleano. Exp. RE-113 490

Decreto 351 de 1999. Sentencia C-329 de mayo 12 de 1999. Magistrado Ponente: Dr. Alejandro Martínez Caballero. Exp. R.E. 114 584

Decreto 360 de 1999. Sentencia C-330 de mayo 12 de 1999. Magistrado Ponente: Dr. Antonio Barrera Carbonell. Exp. R.E. 115. 596

CODIGOS:

CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO (Decreto-ley 01 de 1984)

Artículos 40 y 41 las siguientes expresiones: "Solamente en los casos expresamente previstos en disposiciones especiales... ". Sentencia C-304 de mayo 5 de 1999. Magistrado Ponente: Dr. José Gregorio Hernández Galindo. Exp. D-2232. Actor: Elson Rafael Rodrigo Rodríguez Beltrán. 162

CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO (Decreto-ley 01 de 1984)

Artículos 35 la frase "al menos en forma sumaria si afecta a particulares" y 76 la frase "siquiera sumaria, cuando sea obligatoria". Sentencia C-371 de agosto 26 de 1999. Magistrado Ponente: Dr. José Gregorio Hernández Galindo. Exp. D-2250. Actor: Juan Carlos Hincapie Mejía. 338

NORMAS DECLARADAS INEXEQUIBLES
MAYO 1999

1992

Ley 27 de 1992, artículos 12, 13, los literales g) e i) y las expresiones "y el de las comisiones seccionales", del literal h), así como las palabras "... y de sus Comisiones Seccionales", del parágrafo del artículo 14, el artículo 15, el artículo 16, el encabezamiento del artículo 17, que dice: "Del apoyo a las Comisiones del Servicio Civil", las expresiones "Tanto...", "como las Comisiones Seccionales" y "del Departamento Administrativo del Servicio Civil", que hacen parte del artículo 17, el inciso final del artículo 17 que dice: "Cada Comisión Seccional del Servicio Civil contará con un empleo de Asesor, que dependerá de la planta de personal del Departamento Administrativo del Servicio Civil. El personal adicional y los demás medios de apoyo que se requieran para el cumplimiento de las funciones que les corresponde a las Seccionales será suministrado por los respectivos Departamentos, previa la celebración de convenios con el Departamento Administrativo del Servicio Civil. Estos empleados actuarán bajo la subordinación y dependencia del funcionario de este Departamento, quien para todos los efectos actuará como superior inmediato", las frases "... y los integrantes de las Comisiones Seccionales del Servicio Civil...", del inciso primero, y las palabras "... y Seccionales del Servicio Civil...", del inciso segundo del artículo 21. Sentencia C-372 de mayo 26 de 1999. Magistrado Ponente: Dr. José Gregorio Hernández Galindo. Exps. acumulados D-2246 y D-2252. Actores: Edelmira Villarraga González y Jairo Villegas Arbeláez. 347

Ley 31 de 1992, artículo 16 literal f) la expresión "procurando que ésta también refleje los movimientos de la tasa de interés en la economía". Sentencia C-383 de mayo 27 de 1999. Magistrado Ponente: Dr. Alfredo Beltrán Sierra. Exp. D-2294. Actor: Andrés Quintero Rubiano. 399

Ley 5ª de 1992 artículo 46 la expresión "además de condiciones profesionales y experiencia en cargos similares no inferior a cinco (5) años, o haber sido Congresista u ocupado el cargo de Secretario General en propiedad en cualquiera de las Cámaras". Sentencia C-359 de mayo 19 de 1999. Magistrada Ponente (E): Dra. Martha Victoria Sáchica de Moncaleano. 251

Pág.

1994

Ley 141 de 1994, artículo 29 inciso tercero las expresiones "y por una sola vez dentro del año siguiente a la promulgación de la presente ley" y "o una vez vencido el término del año a que hace referencia el presente artículo sin que se hubiere presentado decisión distinta por parte de la comisión". Sentencia C-299 de 5 de mayo de 1999. Magistrado Ponente: Dr. Fabio Morón Díaz. Exp. D-2224. Actor: Luis Enrique Olivera Petro. 90

1995

Ley 228 de 1995 artículo 27 la expresión "... siempre y cuando se repare íntegramente el daño". Sentencia C-301 de 5 de mayo de 1999. Magistrado Ponente: Dr. Alfredo Beltrán Sierra. Exp. D-2222. Actora: Marcela Adriana Rodríguez Gómez. 118

Ley 228 de 1995, artículo 32. Sentencia C-357 de mayo 19 de 1999. Magistrado Ponente: Dr. José Gregorio Hernández Galindo. Exp. D-2239. Actor: Eudoro Echeverry Quintana. 233

1996

Ley 273 de 1996, artículo 6°. Sentencia C-369 de mayo 26 de 1999. Magistrado Ponente: Dr. Fabio Morón Díaz. Exp. D-2130. Actor: Carlos Adolfo Arenas Campo. 310

1998

Ley 443 de 1998, las expresiones "Juez de Instrucción Penal Militar, Auditor de Guerra, Secretario de Tribunal Superior Militar", contenidas en el párrafo primero del aparte titulado "En la administración Central del Nivel Nacional", del literal a), del numeral 2, del artículo 5; la expresión "Inspector de Tránsito y Transporte o el que haga sus veces", contenidas en el párrafo único del aparte titulado "En la Administración Central y órganos de control del Nivel Territorial", del literal a), del numeral 2, del artículo 5; el párrafo segundo del aparte titulado "En la Administración Central del Nivel Nacional", del literal b), del numeral 2, del artículo 5, el cual reza: "En el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, y sus entidades adscritas, todos los empleos, por la necesaria confianza que requiere el Presidente de la República en quienes los ejerzan, por cuanto se toman decisiones relacionadas con su calidad de jefe de Gobierno, jefe de Estado y Suprema Autoridad Administrativa." Sentencia C-368 de mayo 26 de 1999. Magistrado Ponente: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz. Exps. acumulados D-2175, D-2179 y D-2195. Actores: Andrés Zubiría Samper y Otros.

Ley 443 de 1998, artículos 10 inciso primero la expresión "respectivas", la palabra "respectiva", integrante de los incisos segundo y tercero del artículo 10, artículo 11 la

Pág.

expresión "respectiva", 14, 24 la parte que dice: "El Gobierno Nacional reglamentará la materia, teniendo en cuenta la posibilidad de organizar cuadros profesionales y grupos ocupacionales", las expresiones "que realicen las entidades", del último inciso del artículo 24, la palabra "respectivas", del artículo 25, en el artículo 26, los apartes que dicen: "Cada Departamento y el Distrito Capital llevarán en su jurisdicción el registro de la carrera, el cual se entenderá integrado al Registro Nacional" y "... su vigilancia inmediata corresponderá a la Comisión Departamental respectiva, o a la del Distrito Capital de Santafé de Bogotá, en los términos en que lo establezca la Comisión Nacional", en el inciso primero del artículo 27, su parte final, que dice: "Cada Comisión del Servicio Civil dispondrá lo necesario para que las autoridades departamentales y del Distrito Capital de Santafé de Bogotá conformen el Registro Público de su jurisdicción, de acuerdo con la reglamentación que para el efecto expida la Comisión Nacional del Servicio Civil", en el segundo inciso del artículo 27, las frases "... a través del Departamento Administrativo de la Función Pública..." y "... del personal de las entidades del orden nacional", en el artículo 29, las expresiones "... autoridad nacional, departamental o del Distrito Capital que lleve el Registro Público dentro de los parámetros establecidos por la..." y "... sin perjuicio de las certificaciones que puedan expedir las autoridades mencionadas", en el literal k) del artículo 37, las palabras "... y los reglamentos", el parágrafo del artículo 41, que dice: "Parágrafo: En el orden territorial, los estudios de justificación de reformas a las plantas de personal serán remitidas para su conocimiento a las Comisiones Departamentales del Servicio Civil y a las Comisiones Seccionales de Contralorías, según el caso", artículo 43 numeral 4, artículo 44 en su totalidad, el numeral 3 del artículo 45, en la parte que dice: "... del Gobierno, por conducto del Departamento Administrativo de la Función Pública...", en el numeral 7 del artículo 45, la frase que dice: "... y el de las Comisiones del Servicio Civil Departamentales y Distrital de Santafé de Bogotá", numeral 9 del artículo 45, en el numeral 10.1 del artículo 45, la frase "en entidades del orden nacional", en el numeral 10.2 del artículo 45 la frase "referidos a empleados del orden nacional", en el numeral 10.3 del artículo 45, la frase "en entidades del orden nacional", en el numeral 10.4 del artículo 45 las expresiones "del orden nacional", el numeral 11.1 del artículo 45, en el numeral 11.2 del artículo 45, la frase "de las entidades del orden nacional", el artículo 46, artículo 47, artículo 48, artículo 49, artículo 50, artículo 51, artículo 52, en el artículo 61 numeral 12, las palabras "o los reglamentos", en el numeral 2.1 del artículo 66, los vocablos "Departamental, del Distrito Capital", el artículo 73, artículo 74, artículo 75, artículo 76, artículo 77, artículo 79, en el tercer inciso del artículo 83, la frase "y las Comisiones Seccionales del Servicio Civil". Sentencia C-372 de mayo 26 de 1999. Magistrado Ponente: Dr. José Gregorio Hernández Galindo. Exps. Acumulados D-2246 y D-2252. Actores: Edelmira Villarraga González y Otro. 347

1999

Decreto 258 de 1999, artículo 13 y el inciso primero del artículo 23. Sentencia C-327 de mayo 12 de 1999. Magistrado Ponente: Dr. Carlos Gaviria Díaz. Exp. RE-112. 431

Pág.

Decreto 350 de 1999, artículos 38 la expresión "Vencido este término se entenderá que la decisión es positiva", 46, 51 la expresión "autenticada" contenida en los dos literales b) y 63. Sentencia C-328 de mayo 12 de 1999. Magistrada Ponente (E): Dra. Martha Victoria Sáchica de Moncaleano. Exp. RE-113 490

INDICE TEMATICO

MAYO 1999

		Pág.
ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD-Caducidad	(S. C-303/99)	141
ACTO ADMINISTRATIVO-Motivación sumaria	(S. C-371/99)	338
ACTO DISCRECIONAL-Control judicial	(S. C-333/99)	189
ADMINISTRADORAS DE REGIMEN SUBSIDIADO EN LA ZONA CAFETERA-Giro de recursos	(S. C-328/99)	500
ALCALDE LOCAL-Es cargo de libre nombramiento y remoción	(S. C-368/99)	264
ARRENDATARIOS DE INMUEBLES EN LA ZONA CAFETERA-Protección	(S. C-328/99)	498
AUDITOR DE GUERRA-Es cargo de carrera administrativa	(S. C-368/99)	262
AUTONOMIA TERRITORIAL Y CARRERA ADMINISTRATIVA	(S. C-368/99)	263
AUTONOMIA TERRITORIAL-Finalidad	(S. C-368/99)	263
AUTONOMIA UNIVERSITARIA Y CARGOS DE LIBRE NOMBRAMIENTO Y REMOCION	(S. C-368/99)	263
AUTONOMIA UNIVERSITARIA-Finalidad	(S. C-368/99)	263
BANCO DE LA REPUBLICA-Autonomía para establecer valor UPAC	(S. C-383/99)	399
BANCO DE LA REPUBLICA-Autonomía técnica	(S.V. C-383/99)	420
BENEFICIOS TRIBUTARIOS CONCEDIDOS-Límites	(S. C-327/99)	435
BENEFICIOS TRIBUTARIOS EN CONTRATOS DE LEASING SOBRE MAQUINARIA EN EL EJE CAFETERO	(S. C-327/99)	435

		Pág.
BENEFICIOS TRIBUTARIOS-Requisitos	(S. C-328/99)	492
CARGO EN EL SERVICIO ADMINISTRATIVO EN EL EXTERIOR DEL MINISTERIO DE RELACIONES-Es de carrera administrativa o de libre nombramiento dependiendo si es ocupado por nacional o extranjero	(S. C-368/99)	265
CARGO EN EL SERVICIO ADMINISTRATIVO EN EL EXTERIOR DEL MINISTERIO DE RELACIONES-Es de carrera administrativa o de libre nombramiento dependiendo si es ocupado por nacional o extranjero	(S.V. C-368/99)	308
CARRERA ADMINISTRATIVA EN CONTRALORIAS TERRITORIALES-Selección de personal	(S. C-372/99)	348
CARRERA ADMINISTRATIVA-Aprobación periodo de prueba	(S. C-368/99)	266
CARRERA ADMINISTRATIVA-Excepciones a la inamovilidad	(S. C-368/99)	267
CARRERA ADMINISTRATIVA-Parámetros de la entrevista	(S. C-372/99)	348
CARRERA ADMINISTRATIVA-Requisitos, condiciones, ascensos, causas de retiro fijadas por legislador	(S. C-372/99)	349
CARRERA ADMINISTRATIVA-Valor de la entrevista	(S. C-372/99)	348
CARRERA ADMINISTRATIVA-Vinculación irregular	(S. C-372/99)	350
COMISION DEL SERVICIO CIVIL-Organo constitucional único, autónomo e independiente	(S. C-372/99)	347
COMISION NACIONAL DE TELEVISION-Actividad de inspección, vigilancia, seguimiento y control	(S. C-298/99)	79
COMISION NACIONAL DE TELEVISION-Facultad interventora	(S. C-333/99)	187
COMISION NACIONAL DE TELEVISION-Herramientas para controlar los monopolios	(S. C-333/99)	188
COMISION NACIONAL DE TELEVISION-Naturaleza	(S. C-298/99)	78
COMISION NACIONAL DE TELEVISION-Razonabilidad de las decisiones	(S. C-333/99)	189
COMISION NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL-Conocimiento de irregularidades en procesos de selección	(S. C-372/99)	352
COMISION NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL-Exhortación al Congreso para expedir ley que la estructure	(S. C-372/99)	351
COMISION NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL-Inconstitucionalidad de convalidación masiva de procesos de selección de personal	(S. C-372/99)	351

		Pág.
COMISION NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL-Inconstitucionalidad de función de dictar reglamento	(S. C-372/99)	352
COMISION NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL-Inscripción y actualización en el registro nacional de carrera	(S. C-372/99)	350
COMISION NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL-Lleva registro nacional de carrera	(S. C-372/99)	349
COMISION NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL-Organo técnico de organización y dirección de la Carrera	(S. C-372/99)	351
COMISION NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL-Reorganización	(S. C-372/99)	350
COMISIONES DEL SERVICIO CIVIL A NIVEL TERRITORIAL-Inconstitucionalidad	(S. C-372/99)	347
COMISIONES DEPARTAMENTALES DEL SERVICIO CIVIL-Presencia del gobernador o su delegado	(S. C-370/99)	323
COMPENSACION A LOS DEPARTAMENTOS Y MUNICIPIOS DEL EJE CAFETERO	(S. C-328/99)	493
COMPENSACION EN DEPARTAMENTOS Y MUNICIPIOS-Inconstitucionalidad por no incremento de prestaciones sociales y de planta de personal	(S. C-327/99)	436
COMPENSACION PARA MUNICIPIOS Y DEPARTAMENTOS AFECTADOS POR EL SISMO EN EL EJE CAFETERO	(S. C-327/99)	436
CONCESIONARIOS DE CANALES NACIONALES DE OPERACION PRIVADA	(S. C-303/99)	142
CONCESIONARIOS DE CANALES NACIONALES DE OPERACION PRIVADA	(S.V. C-303/99)	155
CONFLICTO DE COMPETENCIA DE TUTELA-Jueces de una misma jurisdicción asume el Tribunal Superior	(A. 029/99)	39
CONFLICTO DE COMPETENCIA DE TUTELA-Jueces de una misma jurisdicción y de distintos distritos judiciales asume la Corte Suprema de Justicia	(A. 028/99)	24,37
CONFLICTO DE COMPETENCIA EN TUTELA-Jueces de una misma jurisdicción y de distintos distritos judiciales asume la Corte Suprema de Justicia	(A. 024/99)	24
CONFLICTO DE COMPETENCIA EN TUTELA-Jueces de una misma jurisdicción y de distintos distritos judiciales asume la Corte Suprema de Justicia	(A. 026/99)	30

		Pág.
CONSEJO DE ADMINISTRACION DEL FONDO FIDUCIARIO-Finalidad	(S. C-328/99)	494
CONSEJO DE ADMINISTRACION-Patrimonio autónomo	(S. C-328/99)	494
CONSTITUCION POLITICA-Retrospectividad	(S. C-335/99)	215
CONTRATOS DEL FONDO PARA LA RECONSTRUCCION Y DESARROLLO SOCIAL DEL EJE CAFETERO	(S. C-327/99)	438
CONTRATOS PARA RECONSTRUCCION DEL AEROPUERTO EN LA ZONA CAFETERA-Agilización de trámites	(S. C-328/99)	495
CONTRATOS SUSCRITOS POR FOGAFIN-Excepción de aplicación del estatuto contractua	(S. C-327/99)	437
CONTRIBUCION PARAFISCAL	(S. C-303/99)	141
CONTRIBUCION PARAFISCAL-Correspondencia entre sectores	(A.V. C-303/99)	153
CONVENCION SOBRE LA OBTENCION DE ALIMENTOS EN EL EXTRANJERO	(S. C-305/99)	603
CORREGIDOR-Es cargo de libre nombramiento y remoción	(S. C-368/99)	264
COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL	(A. 023/99)	20
COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL	(S. C-300/99)	111
COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL	(S. C-373/99)	388
COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL POR SENTENCIA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA	(S. C-336/99)	226
COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Desconocimiento	(S.V. C-369/99)	321
COSA JUZGADA-Inexistencia	(A.V. C-334/99)	213
DEBIDO PROCESO DE TUTELA-Deber de notificar a todos los coautores del hecho punible	(A. 032/99)	49
DEBIDO PROCESO DE TUTELA-Notificación del fallo al demandante	(A. 027/99)	34
DEBIDO PROCESO EN SENTENCIA DE REVISION DE TUTELA-Falta de notificación a personas jurídicas afectadas con la decisión	(A. 022/99)	13
DECLARACION TRIBUTARIA-Término para corrección	(S. C-296/99)	59
DECRETO LEGISLATIVO DE ADICION DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION	(S. C-329/99)	584

		Pág.
DEMOCRATIZACION DEL CREDITO	(S. C-383/99)	400
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA Y ENTIDADES ADSCRITAS-Ley debe determinar cuáles cargos son de carrera o de libre nombramiento y remoción	(S. C-368/99)	265
DERECHO A LA IGUALDAD-Violación frente a personas naturales	(S. C-327/99)	431
DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA	(S. C-383/99)	399
DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA Y UPAC	(S.V. C-383/99)	421
DERECHOS ADQUIRIDOS DEL ASEGURADOR-Protección	(S. C-328/99)	495
DEROGACION EXPRESA DE LEY-Disposiciones vigentes	(S. C-372/99)	351
DESCUENTO TRIBUTARIO POR GENERACION DE EMPLEO	(S. C-327/99)	433
DESISTIMIENTO POR REPARACION INTEGRAL DEL DAÑO		
POR CONTRAVENCION-Inconstitucionalidad	(S. C-301/99)	118
DEVOLUCION DE IMPUESTO SOBRE LAS VENTAS-Bienes de capital en municipios afectados por el sismo	(S. C-328/99)	492
DONACIONES DEL EXTERIOR-Exclusión del impuesto del dos por mil	(S. C-328/99)	492
DONACIONES EN EL EJE CAFETERO	(S. C-327/99)	431
DONACIONES EN EL EJE CAFETERO-Exequibilidad condicionada	(S. C-327/99)	431
DONACIONES EN EL EJE CAFETERO-Ingreso al patrimonio de entes públicos	(S. C-327/99)	431
EMERGENCIA ECONOMICA-No pueden desmejorarse derechos de trabajadores	(S. C-327/99)	436
ENCARGO O NOMBRAMIENTO PROVISIONAL-Término de 4 meses más tiempo necesario para superar periodo de prueba en cargo de carrera	(S. C-368/99)	266
ESAP-Realización de concursos	(S. C-372/99)	349
ESPECTRO ELECTROMAGNETICO-Contraprestación económica por la concesión para el uso por particulares	(S. C-303/99)	142
ESPECTRO ELECTROMAGNETICO-Contraprestación económica para el uso por particulares	(S.V. C-303/99)	155
ESPECTRO ELECTROMAGNETICO-Intervención estatal	(S. C-298/99)	78

		Pág.
ESTATUTOS DE LA ORGANIZACION IBEROAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL-Constitucionalidad	(S. C-374/99)	619
EXENCION DE IMPUESTO DE RENTA PARA ACTIVIDADES COMERCIALES EN EJE CAFETERO	(S. C-328/99)	491
EXENCION DE IMPUESTO DE RENTA PARA LAS PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS EN EJE CAFETERO	(S. C-328/99)	490
EXENCION DE IMPUESTO DE RENTA Y COMPLEMENTARIOS A EMPRESAS EN EL EJE CAFETERO	(S. C-327/99)	432
EXENCION DE IMPUESTO DE RENTA Y COMPLEMENTARIOS PARA PERSONAS JURIDICAS-Exequibilidad condicionada	(S. C-327/99)	431
EXENCION DE IMPUESTOS DE RENTA POR DIVIDENDOS Y PARTICIPACIONES-Facultad del legislador	(S. C-327/99)	432
EXENCION DE TASAS RETRIBUTIVAS AMBIENTALES EN EL EJE CAFETERO	(S. C-328/99)	498
EXENCION TRIBUTARIA PARA PERSONAS NATURALES Y JURIDICAS EN EJE CAFETERO	(S. C-328/99)	432
FALLO DE TUTELA-Notificación a través de medio efectivo que garantice el derecho de defensa	(A. 033/99)	52
FONDO DE DESARROLLO DE LA TELEVISION PUBLICA	(S. C-303/99)	142
FONDO PARA LA RECONSTRUCCION Y DESARROLLO SOCIAL DEL EJE CAFETERO	(S. C-327/99)	438
FONDO PARA LA RECONSTRUCCION Y DESARROLLO SOCIAL DEL EJE CAFETERO-Instrumentos financieros	(S. C-328/99)	493
FONDO PARA LA RECONSTRUCCION Y DESARROLLO SOCIAL DEL EJE CAFETERO-Recursos de crédito	(S. C-328/99)	499
FRANQUICIA ARANCELARIA-Bienes de capital no producidos en Colombia	(S. C-328/99)	492
IMPORTACION DE MAQUINARIA EN EL EJE CAFETERO-Exención de impuestos, tasas y contribuciones	(S. C-327/99)	434
IMPUGNACION FALLO DE TUTELA-Término para interponerla en caso de notificación por telegrama	(A. 033/99)	52
IMPUGNACION FALLO DE TUTELA-Trámite por presentación oportuna	(A. 033/99)	52

		Pág.
INDEMNIZACION A EMPLEADOS DE CARRERA POR SUPRESION DEL CARGO	(S. C-370/99)	324
INGRESO NO CONSTITUTIVO DE RENTA Y GANANCIA OCASIONAL	(S. C-327/99)	431
INGRESOS CORRIENTES DE LA NACION-Giros de participación para recuperación del Eje Cafetero	(S. C-327/99)	436
INMUEBLES AFECTADOS POR EL SISMO DEL EJE CAFETERO-Pago de seguros y créditos	(S. C-327/99)	437
INSPECTOR DE TRANSITO Y TRANSPORTE-Es cargo de carrera administrativa	(S. C-368/99)	265
JUEZ DE INSTRUCCION PENAL MILITAR-Es cargo de carrera administrativa	(S. C-368/99)	262
JURISDICCION DE CURADORES URBANOS EN LA ZONA DEL EJE CAFETERO	(S. C-327/99)	437
LEGISLADOR EXTRAORDINARIO-Excepciones transitorias en materia de contratos	(S. C-328/99)	501
LEGISLADOR EXTRAORDINARIO-Facultad para establecer nuevos tributos o modificar los existentes	(S. C-328/99)	494
LEY DE CARRERA ADMINISTRATIVA-Vigencia condicionada	(S. C-302/99)	126
LEY-Fijación de fecha en que empieza a regir	(S. C-302/99)	126
LEY-Inconstitucionalidad de vigencia condicionada	(S.V. C-302/99)	136
LEY-Vigencia sincrónica	(S. C-302/99)	126
LEY-Vigencia sucesiva	(S. C-302/99)	126
LIBERTAD ECONOMICA Y EXPROPIACION-Restricción	(S. C-333/99)	188
LIBERTAD ECONOMICA-Alcance	(S. C-333/99)	187
LIBERTAD ECONOMICA-Restricción	(S. C-333/99)	187
LICENCIA AMBIENTAL-Reemplazo transitorio en el eje cafetero	(S. C-328/99)	497
MODIFICACION DEL PRESUPUESTO EN LOS ESTADOS DE EXCEPCION-Competencia del Gobierno	(S. C-330/99)	596
MONOPOLIOS DE SUERTE Y AZAR EN LA ZONA CAFETERA-Destinación a servicios de salud	(S. C-328/99)	501
NACIONALIDAD-Recuperación como derecho de libre disposición	(S. C-335/99)	215
NACIONALIDAD-Recuperación con arreglo a la ley	(S. C-335/99)	215

		Pág.
NORMA CONSTITUCIONAL-Desarrollo legislativo	(S. C-359/99)	251
NORMAS EN MATERIA DE JUSTICIA Y POLICIA EN EL EJE CAFETERO	(S. C-328/99)	502
NORMAS TRIBUTARIAS PARA LA RECUPERACION ECONOMICA DEL EJE CAFETERO	(S. C-328/99)	490
NULIDAD POR FALTA DE NOTIFICACION DE TUTELA-Fallo	(A. 027/99)	34
NULIDAD SENTENCIA DE REVISION DE TUTELA-Competencia	(A. 022/99)	13
NULIDAD SENTENCIA DE REVISION DE TUTELA-Procedencia excepcional	(A. 022/99)	13
NULIDAD SENTENCIA DE REVISION DE TUTELA-Procedencia por falta de notificación a personas jurídicas afectadas con la decisión	(A. 022/99)	13
NULIDAD SENTENCIA DE REVISION DE TUTELA-Vulneración del debido proceso	(A. 022/99)	13
OMISION LEGISLATIVA ABSOLUTA-Incompetencia de la Corte	(S. C-369/99)	310
OPERACIONES DE CREDITO PUBLICO-Garantías	(S. C-327/99)	438
ORGANIZACION IBEROAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL-Finalidad	(S. C-374/99)	619
PLAN DE ACCION AMBIENTAL EN EL EJE CAFETERO	(S. C-328/99)	497
PLANTAS DE PERSONAL DE ENTIDADES TERRITORIALES-Presentación de estudios de justificación a comisiones del servicio civil y contralorías	(S. C-370/99)	323
PLANTAS DE PERSONAL DE ENTIDADES TERRITORIALES-Reforma no requiere aprobación de Departamento Administrativo de Función Pública	(S. C-370/99)	323
PLAZOS PARA DECLARAR Y PAGAR IMPUESTOS EN EL EJE CAFETERO-Facultad del Gobierno Nacional	(S. C-327/99)	434
POTESTAD REGLAMENTARIA EN CARRERA ADMINISTRATIVA-Improcedencia	(S. C-372/99)	349
POTESTAD REGLAMENTARIA-Límites	(S. C-302/99)	127
POTESTAD REGLAMENTARIA-Puede ejercerse en cualquier tiempo	(S. C-302/99)	127
PRINCIPIO DE EQUIDAD Y CORRECCION MONETARIA	(S. C-383/99)	399

		Pág.
PRINCIPIO DE UNIDAD PROCESAL ENTRE DELITOS Y CONTRAVENCIONES-Inconstitucionalidad	(S. C-357/99)	233
PROCESO POR INDIGNIDAD CONTRA ALTOS FUNCIONARIOS	(S.V. C-369/99)	321
PROCESO POR INDIGNIDAD CONTRA ALTOS FUNCIONARIOS-Aplicación de normas penales	(S.V. C-369/99)	321
PROCESO POR INDIGNIDAD CONTRA ALTOS FUNCIONARIOS-Juicio de responsabilidad política no penal	(S. C-369/99)	310
PROCESO POR INDIGNIDAD-No se aplican normas penales contra altos funcionarios	(S. C-369/99)	310
PROYECTO DE LEY EN MATERIA TRIBUTARIA-Inicia trámite en Cámara de Representantes	(S. C-303/99)	141
PROYECTOS VIALES EN EL EJE CAFETERO-Generación de empleos	(S. C-328/99)	499
RECURSOS DEL PRESUPUESTO NACIONAL EN EL EJE CAFETERO-Exención de impuesto del dos por mil	(S. C-327/99)	435
REDUCCION DE APORTES AL SENA	(S. C-327/99)	435
REGALIAS-Distribución	(S. C-299/99)	91
REGALIAS-Distribución a municipios portuarios marítimos	(S. C-299/99)	90
REGALIAS-Inconstitucionalidad de término para solicitar redistribución	(S. C-299/99)	91
REGIMEN CONTRIBUTIVO EN SALUD EN LA ZONA CAFETERA-Requisitos	(S. C-328/99)	500
REGIMEN SUBSIDIADO DE SALUD EN EL EJE CAFETERO	(S. C-328/99)	500
RENTA PRESUNTIVA-Violación de preceptos constitucionales	(S. C-327/99)	433
RESERVA DE LEY EN CARRERA ADMINISTRATIVA	(S. C-372/99)	349
RESOLUCION INHIBITORIA EN PENAL	(S. C-334/99)	208
RETIRO DEL SERVICIO DE EMPLEADOS DE CARRERA ADMINISTRATIVA DE MINDEFENSA, FUERZAS MILITARES Y POLICIA NACIONAL-Por informe reservado de inteligencia	(S. C-368/99)	267
REVISION EVENTUAL FALLO DE TUTELA-Improcedencia de reposición contra decisión que declaró incompetencia para conocer de nulidad	(A. 031/99)	45

		Pág.
REVISION EVENTUAL FALLO DE TUTELA-Reiteración de peticiones abiertamente inconsecuentes	(A. 030/99)	42
SANCIONES ADMINISTRATIVAS Y PENALES-Exequibilidad condicionada	(S. C-327/99)	433
SANCIONES ADMINISTRATIVAS Y PENALES-Por obtención de beneficios tributarios sin cumplimiento de requisitos	(S. C-327/99)	433
SECRETARIO DE TRIBUNAL SUPERIOR MILITAR-Es cargo de carrera administrativa	(S. C-368/99)	263
SECRETARIO GENERAL DE CAMARA Y SENADO-Requisitos adicionales a los constitucionales	(S. C-359/99)	251
SENTENCIA DE REVISION DE TUTELA-Improcedencia de aclaración	(A. 025/99)	27
SENTENCIA DE REVISION DE TUTELA-Improcedencia de consulta	(A. 025/99)	27
SENTENCIA INHIBITORIA POR INEPTA DEMANDA	(S. C-297/99)	72
SENTENCIA INHIBITORIA POR INEXISTENCIA DE PROPOSICION JURIDICA	(S. C-331/99)	174
SENTENCIA INHIBITORIA POR INEXISTENCIA DE PROPOSICION JURIDICA	(S. C-332/99)	180
SENTENCIA INHIBITORIA POR NO FORMULAR CARGOS	(S. C-358/99)	244
SENTENCIA INHIBITORIA POR NO FORMULAR CARGOS	(S. C-375/99)	393
SERVICIO DE EDUCACION EN EL EJE CAFETERO-Reducción del calendario académico	(S. C-328/99)	496
SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS EN LA ZONA CAFETERA-Beneficio para usuarios	(S. C-328/99)	496
SERVICIOS PUBLICOS EN LA ZONA CAFETERA-Subsidios	(S. C-328/99)	495
SILENCIO ADMINISTRATIVO NEGATIVO Y SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO-Hacen efectivos derechos	(S. C-304/99)	162
SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO-Solicitud de licencia ambiental	(S. C-328/99)	497
SUBSIDIO DE VIVIENDA PARA LA ZONA DEL EJE CAFETERO	(S. C-328/99)	496
SUBSIDIOS EN SALUD EN EL EJE CAFETERO	(S. C-328/99)	501

		Pág.
SUMINISTRO DE MEDICAMENTOS EN EL EJE CAFETERO	(S. C-328/99)	501
TASA-Concepto	(S.V. C-303/99)	155
TELEVISION PRIVADA	(S.V. C-303/99)	156
TELEVISION PUBLICA	(S.V. C-303/99)	156
TELEVISION PUBLICA-Promoción	(S. C-303/99)	142
TELEVISION PUBLICA-Promoción	(S.V. C-303/99)	156
TEST DE IGUALDAD DEBIL EN MATERIA TRIBUTARIA	(S. C-327/99)	432
TUTELA TEMERARIA-Imposición de multa	(A. 031/99)	45
UPAC-Determinación del valor no podrá tener en cuenta tasa de interés del mercado	(S. C-383/99)	400
UPAC-Determinación del valor por ley tomando en cuenta tasa de interés del mercado	(S.V. C-383/99)	420
VACANCIA-Como resultado del ascenso con periodo de prueba	(S. C-368/99)	266
VALOR COMERCIAL PARA TRANSACCIONES EN EJE CAFETERO	(S. C-328/99)	491
VEHICULOS DE SERVICIO PUBLICO Y PARTICULAR EN LA ZONA CAFETERA-Permiso especial	(S. C-328/99)	498
VENTA DE CASAS PREFABRICADAS EN EL EJE CAFETERO-Exclusión del IVA	(S. C-327/99)	434

En la Imprenta Nacional de Colombia
se realizó la impresión de esta
«Gaceta de la Corte Constitucional - Mayo 1999 - Volumen I»
en noviembre de 2000.

Ivstitia et Litterae