Sentencia C-113/00

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Fallo inhibitorio por desvirtuar el sentido y objeto de la acción

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Improcedencia de argumentación expuesta

ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Presentación como ciudadano y en representación de persona jurídica

Esta Corte ha aceptado que un ciudadano, además de actuar ante ella en tal condición, invoque la representación de una persona jurídica. En otros términos, ha sostenido que el hecho de que el demandante diga actuar en nombre de un determinado ente moral no le impide ejercer la acción pública de inconstitucionalidad, mientras conserve -claro está- el ejercicio de la ciudadanía.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Presentación por entidad con propósito exclusivo de defensa de intereses económicos

PROCESO DE CONSTITUCIONALIDAD-Sentido y propósito

El sentido y el propósito de los procesos de constitucionalidad no es otro distinto de la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución como ordenamiento y estructura básica del Estado, confiada a la Corte Constitucional. Mediante él se satisface además el derecho político del ciudadano, quien, sin estar de por medio su interés individual, tiene el de toda la colectividad -la población del Estado-, que consiste en que los órganos constituidos, en el desempeño de sus funciones de expedición de normas, respeten los postulados, valores y reglas de la Carta Política.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Solicitud de exención de cierta entidad de obligación impuesta a organismos descentralizados

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos mínimos

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-No exclusión de cierta entidad de regla normativa

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Debe recaer sobre texto real y no deducido o implícito

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Fallo inhibitorio por ineptitud sustantiva

Referencia: expediente D-2492

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 21 de la Ley 14 de 1991

Actor: Camilo Calderon Rivera

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Santa Fe de Bogotá, D.C., a los nueve (9) días del mes de febrero de dos mil (2000)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en relación con la demanda de inconstitucionalidad que, en uso de su derecho político, presentó Camilo Calderón Rivera, quien actúa como ciudadano y a la vez en calidad de apoderado de la Empresa Colombiana de Telecomunicaciones, TELECOM, contra el artículo 21 de la Ley 14 de 1991.

I. TEXTO

A continuación se transcribe el texto de la disposición objeto de proceso:

(Enero 29)

“Por la cual se dictan normas sobre el servicio de televisión y radiodifusión oficial”

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

(…)

Artículo 21.- Ingresos para el Canal Cultural de Inravisión, para las Organizaciones Regionales de Televisión y para la Radiodifusión Oficial. Inravisión podrá recibir aportes, colaboraciones, auspicios y patrocinios al canal de interés público operado por este Instituto y con destino también a la radiodifusión oficial. Las organizaciones regionales de televisión pueden recibir el mismo beneficio con destino exclusivo a los programas culturales.

En ningún caso podrá incluirse propaganda comercial en la cadena tres o canal de interés público de Inravisión o en la radiodifusora oficial, diferentes del simple reconocimiento al auspicio, la colaboración o el patrocinio. Este es aplicable también a los programas culturales que se difundan por las organizaciones regionales de televisión realizados con estos recursos.

Parágrafo.- El diez por ciento (10%) de los presupuestos publicitarios anuales de los organismos descentralizados se destinará, para los fines del presente artículo, distribuidos en la siguiente forma: el siete por ciento (7%) para el auspicio, colaboración o patrocinio de la cadena tres o canal cultural de Inravisión, y el tres por ciento (3%) para distribuirlo equitativamente entre las organizaciones regionales de televisión con destino a su programación cultural. Para efectos del presente artículo se entiende por organismos descentralizados los definidos en el artículo 1 del Decreto Legislativo 1982 de 1974 o normas que lo reformen o adicionen. Estos organismos deberán dar estricto cumplimiento a lo aquí dispuesto en la ejecución de sus presupuestos publicitarios”.

II. LA DEMANDA

Considera el impugnante que la transcrita norma vulnera los artículos 13, 75, 359, 365 y 367 de la Constitución Política.

Los cargos esbozados en la impugnación recaen directamente, más que sobre la integridad de la norma acusada, sobre el parágrafo de la misma.

Manifiesta el demandante que TELECOM, como empresa oficial de servicios públicos, no debe ser sujeto pasivo de la imposición tributaria allí establecida, pues en su criterio, debe prevalecer su naturaleza de empresa prestadora de servicios públicos, con independencia de la forma y estructura jurídica que tenga como entidad de Derecho Público.

Su carácter de empresa industrial y comercial del Estado -según afirma- ubica a TELECOM en pie de competitividad con otros operadores y por tanto la despoja de los beneficios que le corresponden como ente público y por lo mismo, de las cargas que enerven o involucren tal capacidad en el mercado de los servicios públicos.

El demandante parte del supuesto de que, al entrar en vigencia la Ley 142 de 1994, TELECOM redefinió su categoría jurídica como empresa oficial prestadora del servicio de telefonía de larga distancia del sector descentralizado (por servicios), organizada bajo la forma de empresa industrial y comercial, pero cuyo régimen esencial no es otro que el establecido en dicha normatividad para los servicios públicos domiciliarios.

En consecuencia, el actor considera que, al perder TELECOM su condición privilegiada de ente público monopolizador de un servicio y entrar en competencia con otros operadores, deja de ser legítimo su tratamiento como empresa industrial y comercial del Estado, razón suficiente que, a juicio del accionante, amerita la exoneración de la carga impositiva que le señala el parágrafo acusado del artículo 21 de la Ley 14 de 1991.

Situación muy distinta -prosigue la demanda- era la que se presentaba cuando TELECOM tenía la naturaleza jurídica de empresa industrial y comercial del Estado, ya que de acuerdo con lo dispuesto por el Decreto Legislativo 1982 de 1974, se le imponía la obligación de destinar a los canales culturales y regionales el diez por ciento de su presupuesto fijado para publicidad. Sin embargo, reitera el demandante que en esa época dicha entidad era la única que prestaba el servicio de telefonía a larga distancia.

El demandante califica la imposición tributaria del artículo 21 de la Ley 14 de 1991 como una carga desproporcionada, confiscatoria, alteradora de la capacidad económica y empresarial de TELECOM, supuesto base que no le permite competir en condiciones básicas de igualdad.

Sostiene que no es justo ni tampoco conforme a Derecho que la Empresa Colombiana de Telecomunicaciones esté sujeta a una carga pública tan solo por ser entidad de Derecho Público organizada como empresa industrial y comercial del Estado, pero que ante todo actúa como empresa prestadora de servicios públicos.

De otro lado, a juicio del actor, la protección de ciertos intereses legítimos como la difusión de la cultura no justifica ni es razón suficiente para imponer a TELECOM que destine el 10% de su presupuesto de publicidad para los programas del canal cultural, ya que con esta

medida se afectan varios de sus derechos fundamentales y se debilita su capacidad para concurrir con eficiencia y calidad frente a otros operadores de telefonía a larga distancia.

En cuanto a la financiación de la programación cultural, afirma que las normas jurídicas demuestran que existen otras modalidades a través de las cuales se protegería con suficiencia la televisión cultural y no como lo señala el parágrafo impugnado, exclusivamente mediante el aporte de la contribución obligatoria a cargo de los organismos descentralizados.

Advierte que la carga tributaria acusada se convierte en factor perjudicial en la calidad y prestación del servicio, toda vez que al ostentar la calidad de entidad oficial y pertenecer al sector descentralizado, debe recortar sus recursos de comercialización en aras de una actividad ajena a su objeto social.

En conclusión, considera que existe, respecto de TELECOM, una discriminación negativa, un trato desigual, que por desproporcionado e irrazonable, atenta contra su derecho a la igualdad de oportunidades para desempeñarse como empresa prestadora de servicios públicos. La anterior circunstancia -continúa-, puede llegar a involucrar el derecho de todos a acceder en condiciones de igualdad al espectro electromagnético, ya que la alteración de las condiciones de competitividad puede llevar a TELECOM a la pérdida de su capacidad operativa e inclusive sacarlo del mercado.

Finalmente, a juicio del actor, el ingreso establecido en el parágrafo del artículo 21 de la Ley 14 de 1991 se configura como un impuesto nacional con destinación específica, situación que ocasiona la violación del artículo 359 de la Carta Política, según el cual en principio, no habrá rentas nacionales de destinación específica.

III. INTERVENCIONES

El ciudadano Jorge Alirio Mancera Cortés, en su calidad de apoderado especial de la Comisión Nacional de Televisión, solicita a la Corte que se denieguen las pretensiones de la demanda y en su lugar, pide que se declare la exequibilidad del artículo 21 de la Ley 14 de 1991.

En primer lugar considera que la pretensión del demandante no corresponde estrictamente a las directrices de una acción pública de inconstitucionalidad y que, en consecuencia, la Corte no es la institución competente para resolverla.

De otro lado, no comparte el argumento del actor según el cual la norma acusada vulnera el artículo 365 de la Constitución Política, ya que la retribución económica que pagan los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado no pone en peligro la prestación de los servicios públicos, teniendo en cuenta que el 10% que recibe Inravisión de los presupuestos publicitarios anuales de los citados organismos, no influye de manera alguna en el desarrollo de sus funciones y porque, además, no todas prestan servicios públicos.

Niega que la disposición demandada constituya un impuesto del orden nacional, toda vez que a su juicio se trata de una retribución económica que por razones de interés general el Estado les impone a los organismos descentralizados.

Sostiene que, dada la importancia y el interés general que reportan a la comunidad la promoción, normalización y fortalecimiento de los canales de interés público, el 10% que establece la norma acusada no representa proporción significativa de los presupuestos publicitarios anuales de los organismos descentralizados.

1. IV. CONCEPTO DEL MINISTERIO PUBLICO

El Procurador General de la Nación ha conceptuado favorablemente a la constitucionalidad del artículo impugnado.

Afirma el Procurador que la petición del actor es por completo extraña a la razón de ser de la acción de inexequibilidad y aduce que desconoce el sentido y el alcance de la órbita funcional de la Corte Constitucional, ya que el ejercicio de la acción debe atender a razones de análisis constitucional y no a factores relacionados con la aplicación, conveniencia o necesidad de la norma sometida a control.

Considera que no es procedente entrar a determinar si la disposición censurada debe o no aplicarse a TELECOM, ya que su cuestionamiento no corresponde agotarlo en el proceso constitucional sino en otras instancias.

Observa el Jefe del Ministerio Público que el examen material que adelante la Corte no puede tomar como referente normativo la situación concreta planteada por el actor, toda vez que el supuesto de hecho del precepto objetado no se refiere expresamente a TELECOM como destinatario de su mandato.

Contrario a lo solicitado, a juicio de ese Despacho la norma acusada tiene claro fundamento constitucional en los artículos 150, numerales 7 y 23, y 210 de la Carta Política.

En virtud de lo anterior, afirma el Procurador que el legislador se encontraba habilitado para establecer la integración del patrimonio de Inravisión, mediante la percepción de aportes, colaboraciones, auspicios y patrocinios de naturaleza voluntaria o por mera liberalidad y con los aportes presupuestales obligatorios que provienen de los entes descentralizados, en un porcentaje que no supere el 10%, según dispone la norma acusada.

De otro lado sostiene que el aporte consagrado en la disposición acusada, no constituye un impuesto, como lo entiende el actor, por cuanto la fuente de su establecimiento no es la competencia legislativa de imponer gravámenes fiscales, sino la facultad del Congreso de la República para determinar el régimen patrimonial de dichos organismos en procura del cumplimiento de sus funciones.

Finalmente sostiene que las prescripciones contenidas en la norma acusada son una manifestación del poder de intervención del Estado en la prestación del servicio público de televisión -artículos 75 y 334 de la Constitución Política-, ejercido con el fin de asegurar la difusión de la cultura a través de ese medio masivo de comunicación social.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y FUNDAMENTOS DE LA DECISION

Razones para que la Corte se abstenga de proferir fallo de mérito en el presente caso. Desvirtuación del sentido y del objeto de la acción pública de inconstitucionalidad. Improcedencia de la argumentación expuesta para lograr que la norma sea declarada inexequible

Esta Corte ha aceptado que un ciudadano, además de actuar ante ella en tal condición, invoque la representación de una persona jurídica. En otros términos, ha sostenido que el hecho de que el demandante diga actuar en nombre de un determinado ente moral no le impide ejercer la acción pública de inconstitucionalidad, mientras conserve -claro está- el ejercicio de la ciudadanía.

Al respecto, expresó la Corte en la Sentencia C-275 del 20 de junio de 1996, a propósito de una demanda de inexequibilidad presentada por un alcalde a nombre del municipio correspondiente:

"El ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad corresponde, como derecho político, a todos los ciudadanos, pero, dentro del proceso que se genera a partir de la demanda, no se enfrentan intereses particulares y, por lo tanto, no hay "partes" en el sentido procesal del término, pues lo que está de por medio es el interés público consistente en la integridad y supremacía del orden constitucional.

Teniendo en cuenta estos criterios, se advierte con facilidad que si, para los fines de impugnar una norma por considerarla contraria a la preceptiva constitucional, se actúa por conducto de apoderado ante esta Corte -lo cual no es necesario en cuanto todo ciudadano tiene libre acceso a sus estrados pero es admisible sobre la base de que el mandatario también tenga esa calidad-, el poderdante está siendo representado en el ejercicio de su derecho -por hallarse imposibilitado o no querer suscribir la demanda directamente- pero no en lo relativo a su interés privado, que en esta clase de procesos carece de relevancia.

Para los efectos de la legitimación en causa, la Corte no verifica entonces si quien confirió poder está interesado de modo personal en lo que se decida sino que establece si en quien promueve la acción concurren las condiciones que, según el artículo 98 de la Constitución, configuran la ciudadanía: nacionalidad, edad (hoy 18 años) y ejercicio actual de la misma por no haber sido sancionado judicialmente con la suspensión o pérdida de los derechos políticos.

Se desprende de lo dicho que la Corte no rechaza ni inadmite demandas de inconstitucionalidad presentadas a nombre de otro, bajo condición de que mandante y mandantario sean ciudadanos en ejercicio, pues con ese procedimiento, con todo y ser superfluo, no se ofenden ni quebrantan las normas que rigen los juicios de constitucionalidad: el mandatario puede, invocando su propio derecho político y sin poder de otro, formular idéntica solicitud a la que en aquélla condición presenta.

A partir de allí, entra a operar el sistema judicial de control y la Corte asume plena competencia para resolver sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma acusada sin consideración a las consecuencias particulares que de su decisión se puedan derivar para el actor o su poderdante, en cuanto su función atiende de manera exclusiva a la conservación y efectividad de la Constitución Política.

(…)

Así, pues, la posibilidad concreta de actuar ante la jurisdicción constitucional mediante el ejercicio de la acción pública corresponde a aquellos nacionales que hayan accedido a la condición de ciudadanos por haber cumplido la edad exigida por el ordenamiento jurídico (dieciocho años mientras la ley no determine otra), siempre que no hayan sido sancionados judicialmente con la suspensión (artículo 98 C.P.) o la pérdida absoluta de los derechos políticos (artículo 175, numeral 2, C.P.), castigo éste último reservado por la Carta a los funcionarios cobijados por fuero constitucional especial, dadas sus altas responsabilidades.

La jurisprudencia ha sido constante en señalar que los derechos políticos son ejercidos, en las expresadas condiciones, únicamente por personas naturales, ya que a la luz de la Carta no son concebibles actividades como el voto, el desempeño de cargos públicos, la participación en plebiscitos o referendos o la presentación de demandas de inconstitucionalidad por parte de personas jurídicas.

De ese modo, ni las personas jurídicas privadas ni las públicas -como los departamentos, los distritos y municipios o las entidades descentralizadas- pueden acudir a la Corte Constitucional para pedir que una determinada norma sea declarada inexequible.

No obstante, aunque la señalada línea jurisprudencial debe ahora reiterarse, la Corte no puede dejar de advertir que si, aun invocando la representación de una persona jurídica, quien presenta la demanda es un ciudadano en ejercicio, el tribunal encargado de guardar la supremacía y la integridad de la Constitución y a cuya responsabilidad se ha confiado la interpretación auténtica de los principios y preceptos fundamentales mal podría negarle el ejercicio de uno de sus derechos -con rango de fundamental, según el artículo 40 de la Constitución y de acuerdo con reiterada doctrina sentada a partir de la Sentencia T-03 del 11 de mayo de 1992-, impidiendo mediante rechazo de la demanda o por sentencia inhibitoria el efectivo acceso a la administración de justicia constitucional por la sola circunstancia de no haber declarado en forma expresa, mediante fórmula sacramental, que hace uso de su condición de ciudadano para incoar la acción que la Constitución le ofrece con el objeto de que pueda por sí misma defender el orden jurídico. Ello chocaría sin duda con el criterio amplio, informal y participativo que predomina en la Carta Política de 1991 y haría prevalecer, contra expresa norma superior, las formalidades vacías e innecesarias sobre los contenidos prevalentes del Derecho sustancial (artículo 228 C.P.).

Circunstancia distinta sería la de una persona que, sin demostrar su ciudadanía, o sin ser titular de ella, dijera representar a una persona jurídica, ya que entonces, al verificar la inexistencia del requisito constitucional, la demanda debería ser rechazada”.

Empero, una cosa es que el ciudadano pueda representar también a una persona jurídica en el curso de un proceso en el que predomina el interés de naturaleza política y pública radicado en la defensa del ordenamiento jurídico fundamental, y otra muy distinta que el interés de la entidad individual sustituya el público del que se trata, y que se use la acción de inconstitucionalidad exclusivamente con el propósito de sacar avante el beneficio de una cierta entidad, estatal o privada, particularmente considerada.

El sentido y el propósito de los procesos de constitucionalidad no es otro distinto de la guarda

de la integridad y supremacía de la Constitución como ordenamiento y estructura básica del Estado, confiada a la Corte Constitucional en los términos del artículo 241 de aquélla. Mediante él se satisface además el derecho político del ciudadano, quien, sin estar de por medio su interés individual, tiene el de toda la colectividad -la población del Estado-, que consiste en que los órganos constituidos, en el desempeño de sus funciones de expedición de normas, respeten los postulados, valores y reglas de la Carta Política.

En el presente caso, la demanda, según resulta de su propio texto, se endereza de modo exclusivo a la defensa de los intereses pecuniarios de TELECOM respecto de la destinación periódica de recursos prevista por la norma acusada, cuando es fácil advertir que ésta no grava con nombre propio a entidad alguna sino que, con carácter general, cobija a todos los organismos descentralizados.

El actor busca que la Corte Constitucional dirima un conflicto cuya resolución corresponde exclusivamente al Congreso.

De acuerdo con lo expuesto en la demanda, la disposición legislativa ha debido aplicar a dicho ente una regla distinta a la consagrada para el género de los organismos descentralizados, teniendo en consideración su naturaleza de empresa oficial de servicios públicos. Y quiere el actor que la Corte entre a establecer la distinción que, en su criterio, omitió el legislador, excluyendo de modo expreso a TELECOM de la obligación impuesta a todos los organismos descentralizados.

En efecto, si se vuelve sobre el texto de la norma acusada, se encuentra que para nada menciona a TELECOM. Su contenido está relacionado con los ingresos para el canal cultural de INRAVISION y, en la parte sobre la cual el actor centra su argumentación (el parágrafo), hay un precepto de carácter general aplicable a los ya indicados entes públicos, en relación con los cuales se establece que el 10% de sus presupuestos publicitarios anuales se destine a los fines del artículo. De ese porcentaje, el 7% irá para el auspicio, colaboración o patrocinio de la Cadena Tres, y el 3% para distribuirlo equitativamente entre las organizaciones regionales de televisión con destino a su programación cultural.

Como se observa, aunque el ataque del accionante se dirige contra la norma, su propósito real es el de que se modifique el texto de la misma para sustraer a TELECOM del conjunto de sujetos pasivos de su mandato.

Dicho de otro modo, ya que el legislador no excluyó a esa entidad del ámbito personal previsto en la norma, se busca que sea esta Corte la que, mediante sentencia, plasmando distinciones que no surgen del texto examinado, disponga la exención buscada.

Definitivamente no coincide tal pretensión con el genuino objeto de la acción pública de inconstitucionalidad y, por supuesto, excede los términos de la competencia de la Corte en su tarea de salvaguarda de la integridad y supremacía de la Constitución.

La Sala Plena, en caso similar al que se estudia, subrayó respecto de los requisitos mínimos que, según el Decreto 2067 de 1991, debe reunir toda demanda de inconstitucionalidad:

“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 toda 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 de que la Corte pueda extender el análisis de constitucionalidad frente a normas no invocadas expresamente en la demanda. Pero lo que no puede ser admitido es que bajo una interpretación que haga el demandante del contexto de un cuerpo normativo se puedan deducir, por vía indirecta, presuntas violaciones de la Constitución, por la manera en que el legislador reguló una determinada materia". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-236 del 20 de mayo de 1997. M.P.: Dr. Antonio Barrera Carbonell).

Ahora bien, la inconstitucionalidad que alega el demandante reside en que la norma acusada no haya excluido a TELECOM de la mencionada regla. Es decir, se deriva la posible contradicción con la Carta de un elemento totalmente ajeno al texto normativo examinado.

Al respecto, debe la Corte reiterar:

"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 donde y porqué 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).

Esta Corporación, por tanto, proferirá sentencia inhibitoria.

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:

Por ineptitud sustantiva de la demanda, INHIBESE de proferir fallo de fondo sobre la disposición acusada.

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

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Salvamento de voto a la Sentencia C-113/00

JUICIO DE IGUALDAD-Posibilidad que una persona sea sometida a tratamiento desigual (Salvamento de voto)

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Persona natural o jurídica que exige trato distinto (Salvamento de voto)

IGUALDAD ANTE LA LEY-Derecho individual/DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Presentación por toda persona que alega condiciones particulares (Salvamento de voto)

La igualdad de trato, la igualdad en la ley o en la aplicación de la ley, es, ante todo, un derecho individual. Ello implica que toda persona -en términos generales y en condiciones razonables- tiene derecho a que sus condiciones particulares sean tenidas en consideración al momento de expedir la disposición o en sede judicial al realizar el cotejo con la Constitución. Resulta desproporcionado, por decir lo menos, obligar a esa única persona que identifique a otra, para que el resultado eventual de la acción pública no corra el riesgo de ser tachado como simple defensa de intereses personales.

NORMA LEGAL-Establecimiento de tratamiento desigual sobre determinada entidad (Salvamento de voto)

JUICIO DE IGUALDAD-Objeto/JUICIO DE IGUALDAD-Establecimiento derecho a tratamiento particular o exclusión de tratamiento igualitario (Salvamento de voto)

En el juicio de igualdad el demandante tiene la carga de demostrar que la norma general otorga un tratamiento desigual a una persona o a un grupo de personas. El trato desigual puede ser el resultado directo del contenido normativo de la disposición. Este sería el caso de las disposiciones que expresamente señalan un tratamiento favorable o desfavorable respecto de cierta persona o personas. También puede ocurrir que la norma no establezca distinciones, y tal ausencia sea generadora de trato desigual. Ello puede obedecer a que no se consideren las circunstancias particulares de una o varias personas, o porque únicamente se tenga en cuenta las calidades de ciertas personas como patrón para distribuir las cargas o el reconocimiento de derechos.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Cargo de naturaleza pública (Salvamento de voto)

Referencia: expediente D-2492

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 21 de la ley 14 de 1991

Actor: Camilo Calderon Rivera

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

1. Con el acostumbrado respeto, presento las razones por las cuales me aparto de la decisión mayoritaria. En concepto de la Sala, en el proceso de la referencia, el apoderado, a través de la acción pública de inconstitucionalidad, busca la protección de un interés particular, en cabeza de TELECOM:

“[U]na cosa es que el ciudadano pueda representar también a una persona jurídica en el curso de un proceso en el que predomina el interés de naturaleza política y pública radicado en la defensa del ordenamiento jurídico fundamental, y otra cosa muy distinta que el interés de la entidad individual sustituya el público del que se trata, y que se use la acción de inconstitucionalidad exclusivamente con el propósito de sacar avante el beneficio de cierta

entidad, estatal o privada, particularmente considerada….

En el presente caso, la demanda, según resulta de su propio texto, se endereza de modo exclusivo a la defensa de los intereses pecuniarios de TELECOM respecto de la destinación periódica de recursos prevista por la norma acusada, cuando es fácil advertir que ésta no grava con nombre propio a entidad alguna sino que, con carácter general, cobija a todos los organismos descentralizados…"

2. La regla general, según la cual la acción de inconstitucionalidad no tiene como propósito resolver problemas particulares, que comparto, no era aplicable en el presente caso. Según se desprende de los antecedentes, la demanda únicamente considera la situación de TELECOM. Sin embargo, ello no implica que se desvirtúe el propósito de la acción pública de inconstitucionalidad.

El cargo del actor apunta a demostrar que existe un trato desigual hacia TELECOM respecto de otras empresas prestadoras de servicios públicos y sometidas a un régimen de competencia en materia de telecomunicaciones.

En el juicio de igualdad el demandante tiene la carga de demostrar que la norma general otorga un tratamiento desigual a una persona o a un grupo de personas. El trato desigual puede ser el resultado directo del contenido normativo de la disposición. Este sería el caso de las disposiciones que expresamente señalan un tratamiento favorable o desfavorable respecto de cierta persona o personas. También puede ocurrir que la norma no establezca distinciones, y tal ausencia sea generadora de trato desigual. Ello puede obedecer a que no se consideren las circunstancias particulares de una o varias personas, o porque únicamente se tenga en cuenta las calidades de ciertas personas como patrón para distribuir las cargas o el reconocimiento de derechos.

Cualquiera que sea el caso, existe la posibilidad de que, dado el contenido normativo en cuestión, una sola persona sea sometida a un tratamiento desigual. Ello es especialmente evidente en las situaciones en las cuales la disposición se dirige a un grupo o sector reducido de la población.

En numerosas sentencias, la Corte ha señalado que el primer paso que debe superarse para que proceda un juicio de igualdad consiste en demostrar la existencia de una situación desigual, que exige, por lo mismo, un tratamiento diferencial. A fin de establecer lo anterior, es necesario tomar en consideración las características o condiciones particulares de la persona que estime encontrarse en una situación distinta. ¿Qué ocurre cuando sólo existe una persona -natural o jurídica- que exija un trato distinto? ¿Puede la Corte, legítimamente, considerar que únicamente persigue sus intereses particulares y, por lo tanto, abstenerse de realizar el juicio de constitucionalidad? La respuesta a esta pregunta debe ser negativa. La igualdad de trato, la igualdad en la ley o en la aplicación de la ley, es, ante todo, un derecho individual. Ello implica que toda persona -en términos generales y en condiciones razonables- tiene derecho a que sus condiciones particulares sean tenidas en consideración al momento de expedir la disposición o en sede judicial al realizar el cotejo con la Constitución. Resulta desproporcionado, por decir lo menos, obligar a esa única persona que identifique a otra, para que el resultado eventual de la acción pública no corra el riesgo de ser tachado como simple defensa de intereses personales.

La aplicación de la regla, en los términos de la sentencia de la que me aparto, tiene como único efecto negar el acceso a la justicia de cualquier persona que, en un caso particular, sea la única sometida a un tratamiento desigual por parte de una norma cualquiera. El resultado es la abdicación del principio de igualdad en favor del principio mayoritario.

En este caso se presenta, precisamente, esta circunstancia. La disposición acusada únicamente cobija a los organismos descentralizados de la Nación; es decir, los sujetos pasivos de la carga son determinables y, claramente, dentro de dicho grupo, TELECOM tiene una situación especial, en razón de la eliminación del monopolio que dicha entidad mantenía en materia de telecomunicaciones y que suprimido, la obliga a competir con otras empresas públicas y privadas. Así las cosas, existe un trato desigual respecto de la mencionada entidad, la cual, por las circunstancias anotadas, no puede identificar otra empresa descentralizada del nivel nacional que preste el servicio de telecomunicaciones y que esté sometida a la obligación en cuestión.

3. La mayoría aduce un segundo argumento, el cual no se desarrolla detenidamente, salvo la referencia a la sentencia C-504/95. Este consiste en señalar que el demandante acusa una norma que no se desprende del texto examinado:

"Ahora bien, la inconstitucionalidad que alega el demandante reside en que la norma acusada no haya excluido a TELECOM de la mencionada regla [se refiere a la obligación de transferir a INRAVISION un porcentaje del presupuesto de gasto en publicidad]. Es decir, se deriva la posible contradicción con la Carta de un elemento totalmente ajeno al texto normativo examinado".

En la sentencia que se cita, se precisa que el control de constitucionalidad tiene por objeto exclusivo estudiar contenidos normativos que se derivan del texto normativo:

"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".

El juicio de igualdad tiene por objeto estudiar si las personas cobijadas por la disposición tienen derecho a un tratamiento particular o si fueron excluidas del tratamiento igualitario. En el primer evento, se trata de un exceso de amplitud de la disposición y, en el segundo, de su insuficiencia para considerar los casos que deben compartir la misma suerte. Tanto el exceso como la insuficiencia, en materia de igualdad, tienen como base la necesidad de precisar o completar el texto normativo, a fin de que la norma que de ella se derive se ajuste a los parámetros de la Constitución. Es decir, en ambos casos, se trata de analizar un elemento que, si bien no aparece explícito en la disposición, claramente se infiere de ella.

En el caso concreto de la norma acusada en el proceso de la referencia, “la inconstitucionalidad que alega el demandante reside en que la norma acusada no haya excluido a TELECOM de la mencionada regla”, como lo indica la Corte, lo que es lo mismo que decir que resulta inconstitucional que la norma (el texto en los términos de la sentencia) haya incluido a TELECOM entre los sujetos pasivos de la carga. Ello implica, en contra de lo que afirma la Corporación, que el demandante si acusó un elemento que se desprende del texto normativo.

Cabe señalar que la regla a que alude la Corte, que también comparto, busca evitar que se interpongan demandas de inconstitucionalidad contra interpretaciones que no se desprenden del texto acusado. Pero no, repito, para impedir el juicio de igualdad.

4. Si bien de lo expuesto en los puntos anteriores puede concluirse que la Corte ha debido adentrarse en el juicio de constitucionalidad, cabría sostener que en ningún caso la Corporación podría tener en cuenta los argumentos o las pretensiones encaminadas a lograr un cambio en la situación patrimonial de TELECOM, pues, en tal caso, evidentemente se buscaría defender un interés particular.

Según el demandante, de eliminarse la obligación de TELECOM de destinar un porcentaje de su presupuesto para los fines de la norma, la empresa estaría en mejores condiciones para competir en el mercado de las telecomunicaciones. De ello podría razonablemente deducirse que la pretensión del demandante tiene las connotaciones que acusa la mayoría. Sin embargo, una juiciosa lectura del cargo descubre que en el fondo se plantea un asunto de mayor envergadura, como lo es el alcance de la cláusula constitucional que consagra la libertad de empresa y la libre competencia frente a la intervención del Estado en la economía.

Al considerar estos asuntos, la demanda adquiere un sentido distinto, pues se acusa al Estado de interferir en el mercado de las telecomunicaciones, al exonerar a los restantes operadores de los servicios de cargas que se impone a una de ellas: TELECOM. En otros términos, la demanda busca establecer si el Estado, en ejercicio de su intervención en la economía, puede modificar los términos en los que uno de los agentes económicos participa en el mercado. Pero, de prosperar la acción, antes que un interés particular inadmisible en sede de control constitucional, el cambio de la situación patrimonial de TELECOM sería el efecto natural de eliminar una disposición que el demandante estima contraria a la Carta Magna.

5. Finalmente, no sobra advertir que en el último párrafo dedicado a la descripción de la demanda, se expone lo que en mi concepto constituye un auténtico cargo de naturaleza pública: “el ingreso establecido en el parágrafo del artículo 21 de la Ley 14 de 1991 se configura como un impuesto nacional con destinación específica, situación que ocasiona la violación del artículo 359 de la Carta Política, según el cual en principio, no habrá rentas nacionales de destinación específica”.

Fecha ut supra,

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado