

Sentencia C-236/97

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Inexistencia de cargos concretos/DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Fallo inhibitorio por ineptitud sustantiva

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. Es posible que la Corte cuando haga el cotejo de una norma con la Constitución pueda interpretar aquélla o establecer las debidas o necesarias distinciones, para declarar una exequibilidad condicionada, acogiendo la interpretación que mas se adecua al sentido y al espíritu de la Constitución y excluyendo del ordenamiento jurídico la interpretación o el alcance de un precepto que no se aviene con sus disposiciones. No obstante, la referida técnica de control no puede llegar hasta el punto de que la Corte interprete el conjunto de la ley, y enjuicie, sin tener como punto de referencia a la Constitución, la materia regulada legalmente atinente a la autonomía de la Corporación, para de allí deducir la violación de los preceptos constitucionales que invoca. 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. Adicionalmente, 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.

Referencia: Expediente D-1473.

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 6o. y 44o. (parcial) de la Ley 300 de 1996, “por la cual se expide la ley general del turismo y se dictan otras disposiciones”.

Actor: Jairo Villegas Arbelaez.

Magistrado Ponente:

Dr. ANTONIO BARRERA CARBONELL.

Santafé de Bogotá D.C., mayo veinte (20) de mil novecientos noventa y siete (1997).

I. ANTECEDENTES.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios del proceso a que da lugar la acción pública de inconstitucionalidad, procede la Corte a proferir la sentencia correspondiente en relación con la demanda presentada por el ciudadano Jairo Villegas Arbelaez contra algunos apartes de los artículos 6 y 44 de la ley 300 de 1996, afirmando su competencia con fundamento en el artículo 241-4 de la Constitución Política.

II. NORMAS ACUSADAS.

Se transcriben a continuación los textos del artículo 6, en lo pertinente, y de la totalidad del artículo 44 de la Ley 300 de 1996, subrayando los apartes normativos acusados:

LEY 300 DE 1996

y se dictan otras disposiciones

ARTICULO 6. DIRECCION DE ESTRATEGIAS TURISTICAS. La Dirección de estrategia turística tendrá a su cargo la realización de investigaciones técnicas en materia de promoción, mercados y desarrollo de productos que sirvan de soporte a los contratos que el Ministerio de Desarrollo Económico y la Corporación Nacional de Turismo celebren con el Administrador del Fondo de Promoción Turística en esta materia

ARTICULO 44. OTROS RECURSOS PARA LA PROMOCION TURISTICA. El Gobierno Nacional destinará anualmente una partida presupuestal, equivalente por lo menos a la devolución del IVA a los turistas, para que a través del Ministerio de Desarrollo Económico se contraten con

la Entidad Administradora del Fondo de Promoción Turística, los programas de competitividad y promoción externa e interna del turismo, debiendo hacer para tal efecto las apropiaciones presupuestales correspondientes.

La Corporación Nacional de Turismo contratará con el administrador del Fondo, según lo establecido en el artículo 37 de esta ley, la ejecución de programas de promoción que correspondan a la política turística trazada por el Ministerio de Desarrollo Económico, para lo cual destinará no menos del 40 % de su presupuesto de inversión.

III. LA DEMANDA.

Considera el demandante que los segmentos normativos acusados violan los artículos 113, 121, 136-1, 150-7 y su inciso final.

El concepto de la violación lo expone de la siguiente manera:

En los artículos 6 y 44 de la ley 300 de 1996 se regulan los contratos entre la Corporación Nacional del Turismo y el Fondo de Promoción Turística, estableciéndose que aquélla “destinará no menos del 40% de su presupuesto de inversión”, con la finalidad de celebrar contratos de promoción del turismo. Pero acontece, que la función administrativa de promoción del turismo está atribuida por la propia ley 300 al Ministerio de Desarrollo Económico a través de la División de Investigación de Mercados y Promoción Turística de la Dirección de Estrategia Turística, y al Fondo de Promoción turística (art.s 4, numerales 1 y 1.1, 6 y 43).

Es decir, que a juicio del actor entre las funciones de la Corporación Nacional de Turismo que se señalan en el artículo 52 de la Ley 300 de 1996, no esta la de adelantar programas de “promoción turística”, sino “proyectos turísticos”. La función de “promoción” por parte de la Corporación Nacional de Turismo tan solo es residual, exceptiva y transitoria, puesto que en el párrafo del artículo 52 de la referida ley se expresa que esta entidad “podrá seguir ejecutando los proyectos de promoción que tenga programados con cargo a los recursos que le fueron asignados en el Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 1996”.

Con fundamento en las consideraciones precedentes, el demandante estructura los cargos de inconstitucionalidad de los apartes normativos acusados, en los siguientes términos:

“Siendo ello así, carece de causa o función, el que el legislador mediante las normas acusadas, le imponga a la CORPORACION NACIONAL DE TURISMO la obligación de contratar con el FONDO DE PROMOCION TURISTICA, para cumplir una función: la de promoción turística que legalmente no le corresponde y lo que es más grave, imponiéndosele a la C.N.T. que para la ejecución de programas de promoción (art. 44 inc. 1°), como fuente de otros recursos para la promoción turística según lo indica el título del artículo 44, la C.N.T. destinará no menos del 40% de su presupuesto de inversión. (art. 44 inciso final)”.

“Se violan así los siguientes artículos Constitucionales:

- 121, al atribuírsele a las autoridades de la C.N.T. funciones distintas de las señaladas por la propia ley 300 de 1996.

- Se viola la autonomía administrativa y patrimonial de la Empresa Industrial y Comercial: CORPORACIÓN NACIONAL DE TURISMO (ley 300, art. 51) al imponerle el legislador la obligación de contratar para una función que no le corresponde y de destinar para ello el 40% de su presupuesto de inversión, con infracción del artículo 150 numeral 7 dado que el legislador carece de esas atribuciones; usurpando el legislador funciones propias y exclusivas de la Rama Ejecutiva según la separación de las Ramas de Poder (C.P. arts. 113 y 136 num. 1) y desbordando el legislador su atribución en materia de leyes de Contratación, para singularmente imponer y discriminar sin causa (C.P. art. 150 inciso final)”.

IV. INTERVENCION DEL MINISTERIO DE DESARROLLO ECONOMICO.

El Ministerio de Desarrollo Económico, a través de apoderado, intervino en el proceso y solicitó a la Corte declarar exequibles los apartes de las normas a los cuales se concreta la acusación, con fundamento en las siguientes consideraciones:

El demandante hace una interpretación aislada de la preceptiva impugnada que lo lleva a conclusiones erradas, pues un análisis integral y sistemático de la Ley 300 de 1996 necesariamente conduce a un fin interpretativo diferente al que aquél expone. En efecto:

La referida ley señala los principios generales que rigen la industria turística, como son: concertación, coordinación, descentralización, planeación, protección al medio ambiente, desarrollo social, libertad de empresa, protección al consumidor y fomento, los cuales por su

fuerza directiva y vinculante orientan sus contenidos normativos y sirven como criterios para su aplicación.

La nueva ley general de turismo presenta un nuevo esquema, que se traduce en separación de competencias; así, al Ministerio de Desarrollo Económico le corresponde, previa consulta con el Consejo Superior de Turismo, definir la política de competitividad, promoción, mercadeo y trabajar por la imagen turística del país en el exterior, mientras que la ejecución de la política de promoción corresponde al sector privado, a través de la entidad administradora del Fondo de Promoción Turística.

El Fondo de Promoción Turística es un ente creado con el fin de que provea los recursos para adelantar las acciones en materia de competitividad y promoción turística; recursos que se originan del presupuesto nacional, de la contribución parafiscal establecida por la misma ley y de un porcentaje del presupuesto de inversión de la Corporación.

Así, resulta razonable que la Corporación pueda adelantar proyectos turísticos y celebrar contratos de acuerdo a lo establecido por la misma ley 300 y ejercer funciones de promoción turística, a través de la entidad administradora del Fondo de Promoción, con quien suscribirá los respectivos contratos.

Conforme a dichas consideraciones no existen las alegadas violaciones a la Constitución, por las siguientes razones:

- No se desconoce el art. 121 que dispone que ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley, pues es la misma ley 300 de 1996 la que le atribuye como funciones a la Corporación, la de administrar bienes que constituyan su patrimonio y la de contratar.

No son de recibo los cargos por violación de los artículo 113 y 136-1 con el argumento de que se está presentando usurpación de funciones propias y exclusivas de la rama ejecutiva, al afectarse con los apartes normativos acusados la autonomía por parte de la Corporación Nacional de Turismo, porque: “...las ramas del poder público ejercen funciones separadas, pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines, así: El Gobierno que goza de iniciativa legislativa para presentar proyectos de ley relacionados con la creación o autorización de Empresas Industriales y Comerciales del Estado (art. 150 num. 7 y 154)

cumplió con este requisito y solicitó además facultades extraordinarias y autorizaciones para reestructurar el Ministerio de Desarrollo Económico y la Corporación Nacional de Turismo, las cuales fueron conferidas por el Congreso por medio del artículo 111 de la ley 300 de 1996”.

De otra parte, no tiene asidero el argumento de inconstitucionalidad basado en la transgresión del art. 136-1, pues no se ve de que manera pueda haberse inmiscuido el legislativo en funciones propias de la Rama Ejecutiva.

Y finalmente, no se desconoce el inciso final del art. 150, porque “si bien es cierto que la ley 80 de 1993 es un Estatuto general de aplicación en todas las entidades estatales, mediante la ley 300 de 1996 se estableció un contratista único para la ejecución de contratos de promoción turística, es decir el administrador del Fondo de Promoción Turística, con quien contará el Ministerio de Desarrollo Económico y la Corporación Nacional de Turismo; de lo anterior se concluye que la inconstitucionalidad planeada se diluye por no existir contradicción en este aspecto de contratación”.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

Por medio del oficio No. 1165 del 18 de diciembre de 1996, el Procurador General de la Nación encargado, rindió el concepto de rigor, en el que solicita se declare la EXEQUIBILIDAD de los preceptos demandados.

Inicia su concepto, indicando que el actor se fundamenta en una hermenéutica errónea, puesto que el hecho de que la Corporación pueda contratar con el Fondo de Promoción Turística, no significa que se vulnere la autonomía administrativa de aquélla o se le imponga una función promocional que no le corresponde.

Reseñando el contexto normativo de la ley 300 de 1996 y, en especial, los principios rectores que gobiernan el ordenamiento turístico, conceptúa que tanto el Ministerio de Desarrollo Económico, el Fondo de Promoción Turística y las entidades territoriales, como la Corporación, participan en el mejoramiento y optimización de industria turística Nacional, y que ello no implica un quebrantamiento de la autonomía administrativa ni una equivocada asignación de competencias, pues de lo que se trata es de un trabajo coordinado y concertado de entes administrativos que hacen parte de un mismo sector y persiguen un objetivo común.

Efectivamente, teniendo en cuenta el principio de la coordinación y los de la concertación y descentralización, de conformidad con los artículos 6, 37 y 60 de la citada ley, la Corporación tiene que participar en los proyectos turísticos programados por el Ministerio de Desarrollo Económico y coadyuvar con el Fondo de Promoción Turística la ejecución de los programas de promoción en el sector a través, entre otros mecanismos, mediante la celebración de contratos.

Así entonces, dado que el turismo es una industria esencial para el desarrollo del país y que en ello esta comprometido el interés general, el legislador siguiendo el mandato del art. 209 de la Constitución, según el cual las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el efectivo y eficaz cumplimiento de los fines del Estado, determinó que las distintas entidades públicas que integran el sector turismo, entre las cuales se cuenta la Corporación, dispongan concertadamente de todos los medios que tienen en su haber para fomentar esta actividad.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

Dado que el aparte transcrito de la norma del art. 6, que se demanda parcialmente, constituye una proposición jurídica o una unidad inescindible la Corte estima que lo demandado es la totalidad de dicho segmento normativo. En consecuencia, la Corte se pronunciará en relación con esta norma y con el inciso final del art. 44.

2. El problema jurídico planteado.

No obstante la falta de técnica de que adolece la demanda y la forma confusa como el demandante formula los cargos de inconstitucionalidad, la Corte dilucida el problema jurídico planteado en los siguientes términos:

Los acápites normativos objeto de la demanda regulan los siguientes aspectos: la atribución que se confiere a la Dirección de Estrategia Turística para realizar investigaciones técnicas en materia de promoción, mercados y desarrollo de productos, las cuales constituyen el sustento o soporte para la celebración de contratos de promoción turística que el Ministerio de Desarrollo Económico y la Corporación Nacional de Turismo celebren con el administrador del Fondo de Promoción Turística e igualmente, la obligación de dicha Corporación de contratar con este organismo la ejecución de programas de la indicada naturaleza, según la

política turística trazada por el referido Ministerio, “para lo cual destinará no menos del 40% de su presupuesto de inversión”.

Infiere el demandante del contexto de la ley 300/96, que ésta no le atribuyó a la Corporación funciones de promoción turística, sino la de adelantar proyectos turísticos, pues aquéllas corresponden solamente al Ministerio de Desarrollo Económico, a través de la División de Promoción Turística de la Dirección de Estrategia Turística y del Fondo de Promoción Turística (art. 4, 6 y 43). Luego el demandante, bajo esta premisa, es decir, acudiendo a la modalidad de la violación de medio deduce que mediante las normas acusadas el legislador desconoció la autonomía de la Corporación y, por consiguiente, incurrió en violación de los arts. 113, 121, 136-1, 150-7, e inciso final, de la Constitución.

3. Fallo inhibitorio por ineptitud sustantiva de la demanda.

En la forma como están planteados los cargos de la demanda, la Corte tendría, en primer lugar, que analizar e interpretar parte importante de la normatividad contenida en la ley 300/96, para establecer si evidentemente la Corporación carece de la función de promoción turística y, afirmado este supuesto, analizar los cargos de inconstitucionalidad formulados por el demandante, con la circunstancia de que tendría que extender su estudio a aspectos meramente interpretativos de la ley y no de la Constitución para efectos de determinar si los preceptos acusados la violan o no, en atención a que el presunto desconocimiento de la autonomía de la Corporación no proviene propiamente de la incompatibilidad de la regulación legal con la norma fundamental sino por la forma en que el legislador diseñó la respectiva normatividad.

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.

Es posible que la Corte cuando haga el cotejo de una norma con la Constitución pueda interpretar aquélla o establecer las debidas o necesarias distinciones, para declarar una exequibilidad condicionada, acogiendo la interpretación que mas se adecua al sentido y al espíritu de la Constitución y excluyendo por consiguiente del ordenamiento jurídico la interpretación o el alcance de un precepto que no se aviene con sus disposiciones.

“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”.¹

No obstante, la referida técnica de control no puede llegar hasta el punto de que la Corte, como lo pretende el demandante, interprete el conjunto de la ley 300/96, y enjuicie, sin tener como punto de referencia a la Constitución, la materia regulada legalmente atinente a la autonomía de la Corporación, para de allí deducir la violación de los preceptos constitucionales que invoca.

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.

Finalmente, observa la Corte que la situación en el caso subjudice es diferente a la que esta Corporación evaluó en la sentencia C-209/97, decisión que se tomó dentro del proceso D-1440 en el cual figuraba como demandante la misma persona, pues aunque la demanda adolecía de falta de técnica, la Corte encontró que de algún modo y dentro de un criterio

amplio los cargos de inconstitucionalidad se configuraban.

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:

Declararse INHIBIDA, por las razones expuestas en la parte motiva, para decidir en relación con la demanda de inconstitucionalidad formulada contra los apartes señalados de los artículos 6 y 44 inciso 2 de la Ley 300 de 1996.

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

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNADEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Sentencia C-504/95 M.P. José Gregorio Henández Galindo.