

Sentencia C-353/98

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Fallo inhibitorio por ineptitud sustantiva

La argumentación en que funda el demandante los motivos de inconstitucionalidad de las normas acusadas no esta dirigida a confrontar directamente éstas con las disposiciones constitucionales que invoca, para de allí deducir su violación, sino a lanzar hipótesis o a suponer que la aplicación concreta de las normas impugnadas puede desconocer derechos constitucionales subjetivos de los estudiantes y funcionarios, como son los relativos a la libertad de aprendizaje, al trabajo, al conocimiento, a la educación y la cultura. El juicio de constitucionalidad de una norma requiere como condición irredimible la de determinar, mediante la exposición razonada y ponderada del concepto de la violación, si existe una oposición objetiva entre el contenido de la disposición enjuiciada y lo que dispone sobre ese particular la Constitución Política. Es como resultado de esa confrontación que el juez constitucional puede establecer si la norma acusada se somete o no al ordenamiento supralegal que se dice desconocido. No es posible ni deducir violaciones, con base en suposiciones del demandante sobre el contenido normativo y el alcance interpretativo de las normas acusadas, ni mucho menos sobre supuestas violaciones de derechos que se puedan dar con la aplicación práctica por los distintos operadores jurídicos.

Referencia: Expediente D-1915

Normas Demandadas:

Decreto 1677 de 1997 artículos 1, 3, 5 y 9

Actor: Fernando Santacruz Caicedo

Magistrado Ponente:

Dr. ANTONIO BARRERA CARBONELL

Santafé de Bogotá, D.C., julio quince (15) de mil novecientos noventa y ocho (1998).

I. ANTECEDENTES.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios del proceso a que da lugar la acción pública de inconstitucionalidad, procede la Corte a decidir en sentencia de mérito sobre la demanda presentada por el ciudadano Fernando Santacruz Caicedo contra los artículos 1, 3, 5° y 9 del Decreto-ley 1677 de 1997, para lo cual está facultada en virtud de las atribuciones que le otorga el artículo 241-5 de la Constitución Política.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA.

Se transcribe a continuación el texto de las normas acusadas:

DECRETO 1677 DE 1997

Por el cual se fusiona el Instituto Electrónico de Idiomas, dependiente del Ministerio de Educación Nacional, a la Univesidad Nacional de Colombia.

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA

En ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas por el artículo 30 de la ley 344 de 1996, consultada la opinión de la Comisión de Racionalización del Gasto y Finanzas Públicas, previa asesoría del honorable Congreso de la República y aceptación del Consejo Superior Universitario de la Universidad Nacional de Colombia

DECRETA:

“Artículo 1. Fusión. Fusiónase, a partir de la fecha de la publicación del presente Decreto, el Instituto Electrónico de Idiomas, creado por el Decreto N° 207 de 1958 y reorganizado por el Decreto ley 1953 de 1994 como Unidad Administrativa especial, sin personería jurídica, dependiente del Ministerio de Educación Nacional, a la Universidad Nacional de Colombia.

“Artículo 3. Supresión de Empleos. El Gobierno Nacional, antes del 31 de diciembre de 1997, suprimirá los empleos que no fueren necesarios en el Ministerio de Educación Nacional, de conformidad con lo dispuesto en el presente Decreto.

“Parágrafo. Los empleados públicos de carrera a quienes se les suprima el cargo como consecuencia de la fusión dispuesta en el presente Decreto, tendrán derecho a la indemnización consagrada en la Ley 27 de 1992, el Decreto reglamentario 1223 de 1993 y

las normas que los modifiquen o sustituyan.

“Artículo 5. Régimen Académico. La Universidad Nacional de Colombia, en ejercicio de la autonomía constitucional, adoptará el Régimen Académico del Instituto Electrónico de Idiomas.

“Artículo 9. Vigencia. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación, modifica en lo pertinente el inciso 2° del artículo 1° del Decreto 1953 de 1994 y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias en especial los Decretos 207 de 1958, el numeral 7.3 del artículo 5° y el artículo 32 del Decreto 1953 de 1994”.

III. LA DEMANDA.

El demandante solicita la declaración de inexecutable de los artículos 1, 3, 5 y 9 del Decreto 1677 de 1997, por considerar que ellos quebrantan el preámbulo y los artículos 25, 27, 67, 70 y 71 de la Constitución Política, por las siguientes razones:

- El artículo 1 del decreto acusado atenta contra la libertad de aprendizaje, porque al hacerse efectiva la fusión del Instituto con la Universidad Nacional, los estudiantes tendrían que pagar un valor mucho mayor por concepto de matrícula que aquél que hoy cubren por ese mismo concepto, con lo cual se produce la elitización del aprendizaje porque se excluyen a todos los estudiantes de escasos recursos que no podrían asumir tales costos.

- El artículo 3 viola la libertad de trabajo, porque siendo el trabajo un derecho fundamental y una obligación social que debe ser protegida por el Estado, constituye un despropósito que sea éste el que suprime empleos, como ocurre con los docentes y funcionarios administrativos del Instituto al aplicar el gobierno la norma acusada.

- El artículo 5 vulnera los derechos a la educación y al trabajo, porque una vez fusionado el Instituto a la Universidad Nacional, ésta impondrá nuevos horarios de clase, aumentará el monto de las matrículas y “otras condiciones que van en detrimento de los alumnos del Instituto”. Luego concluye señalando:

“En breve, el decreto demandado es un atentado contra la libertad de aprendizaje, el

derecho al trabajo, el derecho al conocimiento, el derecho a la educación y la cultura, principios amparados por nuestra ley de leyes”.

La ciudadana Sandra Morelli intervino en el proceso en representación del Ministerio de Educación Nacional, y solicitó a la Corte declarar la constitucionalidad de las normas acusadas, con fundamento en los siguientes razonamientos:

En primer lugar, advierte que “no sería posible deducir la inconstitucionalidad del decreto demandado de las circunstancias tan particulares como las invocadas en la demanda. En efecto, en el libelo se hace alusión a derechos individuales presuntamente violados, como los derechos a la educación y al trabajo, por razón de los cambios de horario y el aumento de las matrículas que afectan estudiantes y empleados del Instituto. No cabe duda de que el amparo contra la presunta violación de tales derechos individuales ha debido formularse a través de la acción de tutela..”.

Al referirse al cargo contra el art. 1 del decreto en referencia dice que, al contrario de lo que piensa el demandante, la fusión dispuesta por la norma acusada, antes de atentar contra el Instituto significa sustraerlo de la esfera de acción del Ministerio de Educación, que es una instancia de política gubernamental, para colocarlo en el ámbito de lo académico, como es la Universidad Nacional.

El argumento del alza en los costos de matrículas es a todas luces infundado, ya que la Universidad Nacional es una universidad pública, donde estos valores responden a los criterios propios del Estado Social, para permitir que las personas de escasos recursos puedan acceder a la educación superior.

Lo prescrito por el artículo 3 demandado, en cuanto dispone el retiro de los funcionarios que no fueren necesarios, se ajusta al artículo 122 de la Constitución, que prohíbe la existencia de empleos públicos que no tengan funciones detalladas en la ley o el reglamento. Con la fusión se impone la supresión de cargos dependientes del Ministerio que quedarán sin funciones al ser éstas asumidas por la Universidad. La supresión de cargos es una función del Presidente de la República, que debe ejercerse respetando los derechos de los empleados públicos de carrera, mediante el pago de la correspondiente indemnización (parágrafo del art. 3).

V. CONCEPTO DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION.

El señor Procurador General de la Nación rindió el concepto de rigor y solicitó a la Corte declarar constitucionales los artículos 1, 3 y 5 del Decreto Ley 1677 de 1997 y declararle inhibida para decidir sobre la constitucionalidad del artículo 9 del mismo decreto, en atención a que el actor no formuló ningún cargo contra esta disposición.

Se refiere en primer término el Procurador a los defectos sustanciales que presenta la demanda, en los siguientes términos:

“Los planteamientos expuestos por el actor, además de generales e imprecisos, están basados en hipótesis derivadas de la aplicación de las normas y en consecuencias fácticas que, en concepto del demandante, podrían presentarse con posibilidad de generar atentados contra varios derechos constitucionales de carácter subjetivo, como la educación, la cultura y el trabajo”.

“Las pretensiones del demandante están encaminadas al reconocimiento de derechos individuales consagrados en la Carta Política. Esta clase de solicitud pueden ser formulada mediante otro tipo de acciones, a través de las cuales se ampara a la persona, mas no valiéndose de la demanda de inconstitucionalidad, pues ésta representa un mecanismo destinado a la defensa del orden jurídico, sin que el Juez de Constitucionalidad se encuentre en el deber de resolver sobre actos de contenido concreto o subjetivo”.

“El objeto de los juicios de constitucionalidad es el de definir, con efectos erga omnes, acerca de la conformidad de una norma con el Ordenamiento Superior. En el presente caso, el demandante supone situaciones que podrían presentarse después de la fusión del Instituto Electrónico de Idiomas a la Universidad Nacional de Colombia, pero no explica de manera suficiente la transgresión al texto de la Constitución Política”

El Decreto 1677 de 1997 hace parte de un conjunto de disposiciones expedidas por el Gobierno Nacional en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confirió el Congreso mediante la Ley 344 de 1996, artículo 30, declarado exequible por la Corte Constitucional en sentencia C-428/97, por considerar que la medida se ajusta a la Constitución en lo relacionado con la temporalidad, precisión y objeto de la habilitación extraordinaria conferida al Presidente de la República.

“La facultad conferida al Gobierno mediante la norma habilitante es típicamente legislativa, puesto que la competencia delegada corresponde a la atribución reglada en el artículo 150-7 de la Constitución Política, en virtud del cual el legislativo puede suprimir o fusionar entidades del orden nacional”.

“En este sentido, el Presidente de la República podía válidamente dictar normas con fuerza de ley tendientes a suprimir o fusionar dependencias, órganos y entidades de la rama Ejecutiva del orden nacional que desarrollarán las mismas funciones o tratarán materias similares, o cumplieran ineficientemente sus tareas, sin afectar aquéllos entes que según la Constitución cuentan con un régimen de autonomía, como es el caso de los organismos de control”:

El Instituto Electrónico de Idiomas era una Unidad Administrativa Especial, sin personería jurídica, dependiente del Ministerio de Educación Nacional, por lo tanto, su supresión se ajustaba a los parámetros materiales establecidos en la ley habilitante, en efecto, dicho Instituto no gozaba de un régimen de autonomía y no se encontraba por consiguiente bajo los supuestos del art. 30 de la ley 334/96.

Según esta disposición, la supresión y fusión de las entidades del orden nacional para reducir el gasto público, era procedente bajo estos supuestos: que se tratara de organismos ineficientes que desempeñarán las mismas funciones o que conocieran de materias semejantes, según consulta que debía elevarse a la Comisión de la Racionalización del Gasto Público y que se contara para adoptar la decisión con la asesoría de una comisión del Congreso.

Las referidas condiciones se cumplieron, pues la Comisión de Racionalización del Gasto Público fue consultada por el Presidente de la República y emitió concepto el 23 de junio de 1997.

Es de observar, que mediante el decreto 218 de 1997 el Presidente de la República creó el Comité para la Reforma de la Administración Pública Nacional, como instancia superior de coordinación y evaluación de todos los asuntos relacionados con la modernización y racionalización institucional que debía efectuarse en ejercicio de las potestades extraordinarias de que trata el art. 30 de la ley 334 de 1996. Dicho Comité dio concepto favorable a la supresión del Instituto Electrónico de idiomas.

En relación con las consecuencias laborales que trajo la fusión, señala la Procuraduría que es normal que ello suceda. Por tal razón, el artículo 3 del Decreto 1677 de 1997 permite a los servidores públicos inscritos en la carrera administrativa que resulten afectados con la supresión de los cargos, que reclamen la respectiva indemnización, como lo establece la Ley 27 de 1992 y el Decreto 1223 de 1993.

En relación con la supresión de los empleos que no son de carrera, el Departamento Administrativo de la Función Pública, mediante memorando del 19 de junio de 1997, estableció los criterios que deben regir en todos los procesos de supresión o fusión de la rama ejecutiva.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

1. El problema jurídico planteado.

No obstante la falta de técnica de que adolece la demanda y la forma lacónica como el demandante presenta la presunta violación de los artículos 25, 27, 67, 70 y 71 de la Constitución, por las normas demandadas, el problema jurídico planteado se reduce a considerar que la aplicación concreta de éstas a determinadas situaciones subjetivas o particulares, puede generar el desconocimiento de la libertad de aprendizaje, y de los derechos al trabajo, al conocimiento, a la educación y la cultura. Además, según el demandante toda supresión de empleos viola el derecho al trabajo, aunque no explica suficientemente, apenas esboza en forma simplista, las razones que fundamentan esta aseveración.

2. Fallo inhibitorio por ineptitud de la demanda.

La argumentación en que funda el demandante los motivos de inconstitucionalidad de las normas acusadas no esta dirigida a confrontar directamente éstas con las disposiciones constitucionales que invoca, para de allí deducir su violación, sino a lanzar hipótesis o a suponer que la aplicación concreta de las normas impugnadas puede desconocer derechos constitucionales subjetivos de los estudiantes y funcionarios, como son los relativos a la libertad de aprendizaje, al trabajo, al conocimiento, a la educación y la cultura.

En las anteriores circunstancias, es claro que el ataque contra las disposiciones enjuiciadas

se construye sobre motivos de conveniencia y oportunidad, esto es, sobre los efectos culturales, sociales y económicos que se derivan de la aplicación de dichas normas en la comunidad de estudiantes o a los trabajadores del Instituto Electrónico de Idiomas, pues, a juicio del actor, las referidas normas constitucionales resultan vulneradas, porque al disponerse la fusión de este organismo a la Universidad Nacional seguramente se encarecen los derechos de matrícula, se van a desconocer las limitaciones que los estudiantes tienen para acudir a las aulas en razón de que trabajan, y se van a despedir a muchos funcionarios, por razón de la reorganización que posiblemente la Universidad le imprimirá al Instituto, con violación del derecho al trabajo. En fin, la aplicación práctica de la preceptiva impugnada generará, a no dudarlo, el desconocimiento de prerrogativas y derechos de estudiantes y servidores de la institución.

Todo ello lo infiere el demandante dentro de un esquema de hipótesis, porque ciertamente el decreto apenas señala unas atribuciones generales que se le otorgan a la Universidad en el proceso de fusión, pero jamás establece puntualmente las medidas específicas a tomar, las cuales sólo podrán concretarse una vez se examine y evalúe la situación organizacional y funcional del organismo fusionado. Cuando este proceso se haya cumplido es que se pueden adoptar las estrategias y soluciones que el buen servicio administrativo y académico demanden.

El juicio de constitucionalidad de una norma requiere como condición irredimible la de determinar, mediante la exposición razonada y ponderada del concepto de la violación, si existe una oposición objetiva entre el contenido de la disposición enjuiciada y lo que dispone sobre ese particular la Constitución Política. Es como resultado de esa confrontación que el juez constitucional puede establecer si la norma acusada se somete o no al ordenamiento suprallegal que se dice desconocido.

Así lo ha señalado la Corte en numerosas decisiones, entre otras, la contenida en la sentencia C-236/97, en la cual dijo la Corte¹:

“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.”

En consecuencia, no es posible ni deducir violaciones, con base en suposiciones del demandante sobre el contenido normativo y el alcance interpretativo de las normas acusadas, ni mucho menos sobre supuestas violaciones de derechos que se puedan dar con la aplicación práctica por los distintos operadores jurídicos.

Las violaciones que se puedan dar en la aplicación de la ley son controlables por canales diferentes al de la acción de inconstitucionalidad, que han sido establecidos en diferentes estatutos jurídicos. Escapa, por consiguiente, al control constitucional las posibles o supuestas violaciones que se puedan presentar en la aplicación de la ley.

En relación con el art. 9 de la decreto 1677/97, ni siquiera hay una enunciación o esbozo de cargo de inconstitucionalidad.

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. En tal virtud, el fallo será inhibitorio.

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:

Declararse INHIBIDA, por las razones expuestas, para decidir en relación con la demanda de inconstitucionalidad formulada contra los artículos 1, 3, 5 y 9 del decreto 1677 de 1997.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, cúmplase, insértese en la Gaceta de la Corte

Constitucional y archívese el expediente.

VLADIMIRO NARANJO MESA

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Sentencia C-236/97, M.P. Antonio Barrera Carbonell.