

T-382-93

Sentencia No. T-382/93

ACCION DE TUTELA-Titularidad/PERSONA JURIDICA-Derechos/DERECHO A LA VIVIENDA-Titularidad

La acción de tutela puede ser impetrada por una persona jurídica para sí, o en representación de otra persona, siempre y cuando, se determine claramente la entidad del realmente afectado y se distinga en cada caso en nombre de quién se interpone la acción. Los derechos fundamentales de la persona jurídica y de sus asociados son claramente diferenciables, pues parten de la naturaleza de aquélla y de éstos. La acción de tutela en estudio fue impetrada por una persona jurídica. La accionante presentó la tutela en su nombre a fin de proteger el derecho a la vivienda y éste es de aquellos derechos que se predicen solamente de la persona humana.

LEY DE CONTENIDO ECONOMICO-Ejecución/ASIGNACION PRESUPUESTAL-Inexistencia/ACCION DE TUTELA-Efectos interpartes

La ley cuya ejecución se condiciona a la asignación presupuestal, por ser contentiva de un deber ser de contenido patrimonial, se hace efectivo el cumplimiento a través de la acción de cumplimiento cuando exista el elemento presupuestal antecitado. La orden del juez, entonces, debe ser adecuada a las condiciones lógicas de ejecución de la ley o acto administrativo incumplido. Este es pues un presupuesto para la efectiva ejecutoriedad de una norma jurídica, tanto por decisión administrativa como por orden judicial. La presente acción de tutela va encaminada a la ejecución de una ley de contenido económico condicionada, por su naturaleza, a la existencia de una asignación presupuestal para su efectivo cumplimiento, circunstancia que en el momento no se presenta y que hace improcedente la acción de tutela, pues la orden del juez de tutela está supeditada a que ésta tenga efectos inter-partes; en el caso en estudio se haría necesaria una orden cuyos efectos superarían a las partes en conflicto.

REF: EXPEDIENTE T-14.032

Peticionario: Asociación Nacional de Pensionados del Instituto Colombiano Agropecuario -

ANPICA-

Procedencia: Corte Suprema de Justicia -Sala de Casación Laboral-

Magistrado Ponente:

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Santafé de Bogotá D.C., catorce (14) de septiembre de mil novecientos noventa y tres (1993).

La Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional, compuesta por los Magistrados Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa.

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

Ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

En proceso de tutela identificado con el número de radicación T-14032, adelantado por la Asociación Nacional de Pensionados del Instituto Colombiano Agropecuario.

I. ANTECEDENTES

Por reparto le correspondió el presente negocio a esta Sala, la cual recibió formalmente el expediente el día 16 de junio del presente año.

De conformidad con el artículo 34 del Decreto No. 2591 de 1991, esta Sala de Revisión de la Corte entra a dictar sentencia de revisión.

1. Solicitud.

Jorge Ortiz Méndez, en calidad de representante legal de la Asociación Nacional de Pensionados del Instituto Colombiano Agropecuario -ANPICA-, interpuso acción de tutela contra el Instituto Colombiano Agropecuario -ICA-, fundamentado en los siguientes hechos:

a) La Asociación Nacional de Pensionados del Instituto Colombiano Agropecuario cuenta entre sus afiliados a más de 700 personas que disfrutaban pensión de jubilación y cuyo derecho se causó estando al servicio del ICA.

b) La Junta Directiva del ICA, por medio de los acuerdos Nos. 011 de 1969, 011 de 1972 y 017 de 1974, estableció para los trabajadores a su servicio un auxilio especial equivalente al cinco por ciento (5%) del valor del respectivo sueldo básico mensual, con destino al fomento del ahorro de los trabajadores del Instituto a través de la Corporación de Vivienda de Empleados del ICA -CORVEICA-, sobre la base de que éstos ahorren el cinco por ciento (5%) mensual conforme a los estatutos de CORVEICA, cuyo reconocimiento y pago se ha cumplido regularmente en las condiciones señaladas en los acuerdos citados.

c) El artículo 7º de la ley 4º de 1976 extendió a favor de los pensionados del sector público y sus familiares, beneficios establecidos a favor de los trabajadores activos del Estado, así: servicios médicos, odontológicos, quirúrgicos, hospitalarios, farmacéuticos, de rehabilitación, diagnóstico y tratamiento; y los que se prestan por intermedio de cooperativas, sindicatos, cajas de auxilios, fondos o entidades similares, ya sea como auxilios, donaciones o contribuciones.

d) Desde hace aproximadamente 15 años, la Asociación Nacional de Pensionados del ICA ha venido solicitando que se haga efectiva la extensión a favor de los pensionados, de los beneficios establecidos para los trabajadores activos del ICA, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 7º de la Ley 4º de 1976, sin haber obtenido respuesta a las repetidas peticiones formuladas.

e) En oficio del 7 de octubre de 1992, el Secretario General del ICA, por instrucciones del Gerente General de dicho establecimiento público, informó que la solicitud relacionada con los aportes del ICA para los pensionados “fue presentada ante la H. Junta Directiva del ICA, la cual solicitó la realización de un estudio actuarial con el fin de conocer la magnitud de los

aportes que tendría que hacer el Instituto” y agrega que “así mismo, se está preparando la información preliminar para solicitar el presupuesto que permita la ejecución de dicho gasto”.

Con base en los anteriores hechos, la accionante sostuvo que el “ICA ha aceptado el derecho que tienen los pensionados para recibir el auxilio del cinco por ciento (5%) reconocido para los trabajadores en servicio activo, de conformidad con los Acuerdos de la Junta Directiva del Instituto y que, a pesar de éste reconocimiento, se ha abstenido de ordenar la transferencia de fondos y el pago de los valores correspondientes”.

Con la omisión del Instituto Colombiano Agropecuario, la peticionaria considera que se está violando el derecho de petición (artículo 23 C.P.), el derecho al trabajo (artículo 25 C.P.), la seguridad social (artículo 48 C.P.) y los derechos de la tercera edad (artículo 46 C.P.).

2. Fallos

2.1. Sentencia del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Santa Fe de Bogotá -Sala Laboral-. Providencia del 31 de marzo de 1993.

El Tribunal estimó que “en el presente caso, como lo pretendido es que a través de la tutela se pague el 5% de las mesadas pensionales a favor de los pensionados, y se garantice los derechos fundamentales del trabajo y la seguridad social y la tercera edad, así lo evidencia la exposición de los hechos que la fundamentan, y dado que ella depende de la interpretación y aplicación al art. 7º de la Ley 4º de 1976, lleva a la Sala a concluir que se busca es la Tutela de Derechos de rango legal y no fundamental por ello, de conformidad con el art. 2º del Decreto 306 de 1992 ya referenciado no proceden estos pedimentos por ser excluidos de la tutela”.

Añadió el A-quo que “no acontece lo mismo con el derecho de petición, consagrado en el artículo 23 de la Constitución Nacional, por medio del cual toda persona tiene derecho a obtener resolución de las solicitudes que ha presentado ... por ello se ordena al Instituto Colombiano Agropecuario ICA que en el término de 48 horas contados a partir de la notificación de este proveído adopte las medidas tendientes a resolver las solicitudes de los pensionados”.

En ese orden de ideas, el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Santa Fe de Bogotá concedió la tutela impetrada por el representante legal de la Asociación Nacional de Pensionados del ICA por la violación, por parte del Instituto Colombiano Agropecuario, del derecho fundamental de petición.

-Impugnación.

El apoderado de la Asociación Nacional de Pensionados del ICA impugnó la providencia del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Santa Fe de Bogotá, que concede la tutela impetrada, en el sentido de proteger el derecho de petición.

El impugnante alegó que el Tribunal no tomó en cuenta la jurisprudencia de la Corte Constitucional al respecto, la cual, citó el apoderado aludido, en sentencia T-02 del 8 de mayo de 1992 sostuvo que los derechos fundamentales no deben ser analizados aisladamente, sino a través de todo el sistema de derechos que tienen como sujeto a la persona. El impugnador se fundamentó, además, en el reconocimiento que de los derechos al trabajo y seguridad social -sentencias T-453, T-457 y T-481- ha realizado la Corte.

Así, el refutador expresó que el Tribunal se guió solamente por el criterio formal de consultar la ubicación y denominación de los derechos para determinar el carácter de fundamental.

En ese orden de ideas, el apoderado de la Asociación Nacional de Pensionados del ICA solicitó revocar el ordinal segundo de la parte resolutive del fallo enjuiciado y en su lugar conceder la tutela solicitada por la Asociación Nacional de Pensionados del ICA

2.2. Sentencia de la Corte Suprema de Justicia -Sala de Casación Laboral-. Providencia del 5 de mayo de 1993.

El Ad-quem consideró que “es evidente que se procura el amparo de derechos colectivos para los cuales la propia Constitución Nacional en su artículo 88 tiene previsto el mecanismo de las acciones populares, que habrán de ser reguladas por la ley cuando ellas sean originadas en los daños que se ocasionen a un número plural de personas, sin perjuicio de las acciones particulares correspondientes”.

Así, la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, revocó la parte resolutive que concedió la tutela y en su lugar negó la tutela al derecho de petición de la Asociación

Nacional de Pensionados del ICA.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. Competencia.

Es competente esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional para proferir sentencia de revisión dentro de la acción de tutela de la referencia, con fundamento en los artículos 86 inciso tercero y 241 numeral noveno de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto No. 2591 de 1991; además, su examen se hace por virtud de la selección que de dichas acciones practicó la Sala correspondiente, y del reparto que se verificó en la forma señalada por el Reglamento de esta Corporación.

2. Del tema jurídico objeto del estudio.

La Sala Séptima de Revisión de Tutelas considera que los temas jurídicos a desarrollar en el caso concreto son los siguientes:

1. ¿Son idénticos los derechos constitucionales fundamentales de una persona jurídica y de las personas naturales?
2. ¿Es la vivienda un derecho constitucional fundamental para una persona jurídica?
3. ¿Es procedente la acción de tutela frente a la omisión de una autoridad pública en la ejecución de una ley de contenido patrimonial, sin apropiación en el Presupuesto General de la Nación?

3. Distinción de los derechos de una persona jurídica y los de sus asociados.

El artículo 86 de la Carta establece que la acción de tutela puede ser instaurada por toda persona. En igual sentido se pronuncia el artículo 10º del Decreto No. 2591 de 1991, el cual establece que cualquier persona puede impetrar la acción de tutela. Con fundamento en lo anterior, la Corte en multiples oportunidades ha reconocido la titularidad de la persona jurídica frente a la acción de tutela para la protección de determinados derechos fundamentales, porque el término consagrado en las citadas normas es comprensivo de ambas personas: las naturales y las jurídicas.

Las personas jurídicas poseen derechos constitucionales fundamentales por dos vías¹ :

a) indirectamente: cuando la esencialidad de la protección gira alrededor de la tutela de los derechos constitucionales fundamentales de las personas naturales asociadas. Cuando se presente este tipo de vía, la persona jurídica debe determinar en la solicitud de tutela, exactamente, la entidad de la persona afectada a la cual se está representando, debido a que la tutela por tener efectos interpartes, solo compromete a la persona afectada y a la persona u organismo acusado. Por lo anterior, es vital la exacta precisión de la persona objeto de la amenaza o violación de derechos fundamentales.

b) directamente: cuando las personas jurídicas son titulares de derechos fundamentales no porque actúan en sustitución de sus miembros, sino que lo son por sí mismas, siempre, claro está, que esos derechos por su naturaleza sean ejercitables por ellas mismas.

Entonces, la acción de tutela puede ser impetrada por una persona jurídica para sí, o en representación de otra persona, siempre y cuando, se determine claramente la entidad del realmente afectado y se distinga en cada caso en nombre de quién se interpone la acción.

En atención a lo anterior, es de mérito anotar que existen derechos fundamentales que se predicen exclusivamente de la persona humana, como el derecho a la vida y la exclusión de la pena de muerte (artículo 11 de la Carta); prohibición de desaparición forzada, torturas, tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (artículo 12 ibídem); el derecho a la intimidad familiar (artículo 15 ibídem); entre otros. Es claro que los derechos antecitados nacen en la entidad del ser humano, en su condición ser viviente con materialidad y espiritualidad, que siente frío, hambre, dolor y todas aquellas dimensiones de lo que tiene vida.

Así mismo, el ser de la persona jurídica determina los derechos fundamentales que puede poseer y los que no; así, el ente moral tiene derechos constitucionales fundamentales como es el caso de la inviolabilidad de la correspondencia y demás formas de comunicación privada (artículo 15 de la Constitución), la libertad de asociación sindical (artículo 38 ibídem), el debido proceso (artículo 29 ibídem), el buen nombre que en ciertos casos se traduce en Good Will (artículo 15 ibídem), entre otros. Estos derechos nacen de su condición de sujeto que existe y ocupa un espacio dentro de la sociedad, dado precisamente por la unión de seres humanos.

En ese orden de ideas, los derechos fundamentales de la persona jurídica y de sus asociados son claramente diferenciables, pues parten de la naturaleza de aquélla y de éstos.

4. Carácter de la vivienda para una persona jurídica.

El derecho a la vivienda implica el reconocimiento de la dignidad humana, lo cual se traduce en un conjunto de condiciones materiales y espirituales de existencia del ser humano que permita vivir con cierta calidad, con el fin de permitir un espacio idóneo para el libre desarrollo de la personalidad. Es pues de esa clase de derechos con los cuales se respetan y desarrollan otros derechos como la alimentación, la salud y la formación también indispensables.

La persona jurídica, como antes se afirmó, no posee ciertos derechos fundamentales que su naturaleza no le permite; este es el caso del derecho a la vivienda. Pues éste parte del principio de la vida, la salud y el bienestar del ser, y es evidente que la persona jurídica, no goza de tal calidad.

El artículo 85 de la Carta establece que el derecho a la vivienda no es aplicación inmediata, entonces, es más bien un derecho-objetivo para que lo desarrolle el legislador.

5. La efectiva ejecución de leyes de contenido económico.

Sin perjuicio de lo anterior, observa la Corte que el mandato de la autoridad judicial que conoce de una acción está supeditado a la posibilidad de cumplimiento autónomo de la ley sin ejecutar, ya que la decisión del juez debe partir del principio de la razonabilidad del poder estatal que supone que el legislador es lógico y que no hubiera podido admitir una interpretación de la ley que conduzca a consecuencias ilógicas o inocuas.

Así, la ley cuya ejecución se condiciona a la asignación presupuestal, por ser contentiva de un deber ser de contenido patrimonial, se hace efectivo el cumplimiento a través de la acción de cumplimiento cuando exista el elemento presupuestal antecitado.

Lo anterior, se verifica en el texto del artículo 345 de la Carta, el cual establece:

Artículo 345. En tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al Tesoro que no se

halle incluida en el de gastos.

Tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto.(subrayas fuera de texto)

El artículo antes señalado nos indica que las erogaciones con cargo al tesoro deben estar incluidas en el presupuesto de gastos, de lo que se infiere que para que se manifieste el efectivo cumplimiento de la ley de contenido económico inactiva, es presupuesto esencial la inclusión en el presupuesto de gastos del Presupuesto General de la Nación, lo cual es un desarrollo del principio de la legalidad del gasto.

La orden del juez, entonces, debe ser adecuada a las condiciones lógicas de ejecución de la ley o acto administrativo incumplido. Este es pues un presupuesto para la efectiva ejecutoriedad de una norma jurídica, tanto por decisión administrativa como por orden judicial.

6. Del caso concreto.

En el caso en estudio, el representante legal de la Asociación Nacional de Pensionados del Instituto Colombiano Agropecuario interpuso una acción de tutela contra la omisión del Instituto Colombiano Agropecuario para extender a favor de sus pensionados, el beneficio establecido a favor de los trabajadores activos, el cual consiste en un auxilio especial con destino a fomento del ahorro de los trabajadores del Instituto a través de la Corporación de Vivienda de Empleados del ICA -CORVEICA-.

La Sala entiende que los pensionados del Instituto Colombiano Agropecuario gozan de los servicios -auxilios, donaciones o contribuciones- que se prestan o establezcan para los trabajadores activos del ICA por intermedio de cooperativas, sindicatos, cajas de auxilios, fondos o entidades similares el auxilio de vivienda, en virtud del mandato del paragrafo del artículo 7º de la ley 4º de 1976; en este sentido, a los pensionados del ICA les corresponde el auxilio especial de vivienda, equivalente al cinco por ciento (5%) del valor respectivo sueldo

básico mensual, establecido en los Acuerdos Nos. 011 de 1969, 011 de 1972 y 017 de 1974.

Sin embargo, la acción de tutela en estudio fue impetrada por una persona jurídica, en representación de “los pensionados que prestaron sus servicios al Instituto Colombiano Agropecuario ICA y que en la actualidad se encuentran afiliados a la Asociación Nacional de Pensionados”² del ICA; así, la representación de sus elementos sociales la realiza ANPICA por su mismo ser social y por tanto en forma indeterminada, sin individualizar las personas afectadas por la omisión de la entidad acusada, desviando los efectos inter-partes de la tutela. Entonces, la peticionaria, finalmente, presenta la tutela como la persona afectada debido a que sus componentes sociales están siendo perjudicados.

En ese orden de ideas, la accionante presentó la tutela en su nombre a fin de proteger el derecho a la vivienda y éste es de aquellos derechos que se predicen solamente de la persona humana.

En efecto, el techo garantiza la protección de la salud y de la comodidad, que son dimensiones humanas por naturaleza y de los cuales no goza la persona jurídica debido a que ésta goza de la dignidad humana, elemento indispensable para tener el derecho a la vivienda digna.

De otro lado, la presente acción de tutela va encaminada a la ejecución de una ley de contenido económico condicionada, por su naturaleza, a la existencia de una asignación presupuestal para su efectivo cumplimiento, circunstancia que en el momento no se presenta y que hace improcedente la acción de tutela, pues la orden del juez de tutela está supeditada a que ésta tenga efectos inter-partes; en el caso en estudio se haría necesaria una orden cuyos efectos superarían a las partes en conflicto.

Sin embargo, desde la Constitución de 1991 -artículos 350 y 366-, el gasto público social tiene prioridad sobre cualquier otra asignación en el Presupuesto General de la Nación y la ejecución de la ley en conjunción con los acuerdos antes señalados del ICA hacen parte de ese gasto público social. Por lo tanto, la junta directiva del Instituto Colombiano Agropecuario, en virtud del literal c) del artículo 26 del Decreto No. 1.050 de 1968 que señala dentro de sus funciones la de aprobar el proyecto de presupuesto del organismo, debe incluir en acto administrativo, las partidas correspondientes a las obligaciones legales, como la del caso en estudio, y de ésta forma habilitar su inclusión en el presupuesto de gastos como

gasto decretado conforme a la ley -literal b) del artículo 24 de la Ley 38 de 1989- del Presupuesto General de la Nación para que el Congreso Nacional, en ejercicio de las atribuciones previstas en el artículo 150-11 de la Carta, decida si incluye o excluye el gasto decretado.

En ese orden de ideas, se confirmará la decisión del Ad-quem.

En mérito de lo expuesto, la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia proferida por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia por las razones antes expuestas.

SEGUNDO: A través de la Secretaría General de la Corte Constitucional enviar copia de esta sentencia a la Sala Laboral del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Santa Fe de Bogotá, al Instituto Colombiano Agropecuario -ICA-, al Defensor del Pueblo, a la Asociación Nacional de Pensionados del ICA -ANPICA-, y al Ministro de Hacienda y Crédito Público -Despacho-.

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

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado Ponente

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA.

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General.

1 Corte Constitucional. Sentencia No. 411 de 17 de junio de 1992. Magistrado Ponente: Dr. Alejandro Martínez Caballero.

2 Apartes de la demanda de acción de tutela. Folio 1.