

T-429-94

Sentencia No. T-429/94

#### DERECHO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD-Vulneración

Si el derecho al libre desarrollo de la personalidad comporta la capacidad de desplegar las aptitudes, talentos y cualidades de que dispone alguien para su autoperfeccionamiento, sin restricciones ajenas no autorizadas por el ordenamiento jurídico, se configura su vulneración cuando a la persona se le impide, en forma irrazonable, alcanzar o perseguir aspiraciones legítimas de su vida o valorar y escoger libremente las opciones y circunstancias que le dan sentido a su existencia y permiten su realización como ser humano.

#### LIBERTAD DE APRENDIZAJE/LIBERTAD DE INVESTIGACION/LIBERTAD DE CIRCULACION

La efectivización de los derechos a la libertad de aprendizaje e investigación y a la libertad de circulación y residencia que tiene la peticionaria, y que deberían permitirle adelantar estudios de especialización en el exterior, entrar y salir libremente del territorio nacional y permanecer o no en Colombia, dependen del ejercicio de una competencia discrecional del Gobierno Colombiano para decidir sobre la conveniencia de expedir la “certificación de no objeción”, con los fines de que tratan los antecedentes.

#### DERECHO AL TRABAJO-Vulneración

Siendo contraria a la Constitución Política, la decisión de la Viceministra de Relaciones Exteriores de Colombia, pues impide el ejercicio de los derechos a investigar, aprender y salir libremente del país, esta Sala considera que igualmente se atenta, en este caso concreto, contra el derecho al trabajo de que goza la peticionaria, el cual implica el reconocimiento de que Elizabeth Montes Garcés tiene la facultad de ejercer su profesión u oficio no sólo en condiciones dignas, sino en condiciones justas; en tal virtud, se le debe asegurar la posibilidad de desarrollar una actividad laboral acorde con sus conocimientos y su situación profesional particular, en el establecimiento educativo que escogió, dado que carece de oportunidades laborales en su propio país.

#### PRINCIPIO DE JUSTICIA MATERIAL/VISA-Declaración de no objeción

El principio de justicia material o verdaderamente eficaz se opone a la aplicación formal y mecánica de la ley en la definición de una determinada situación jurídica. Exige, por el contrario, una preocupación por las consecuencias mismas de la decisión y por la persona que es su destinataria, bajo el entendido de que aquella debe implicar y significar una efectiva concreción de los principios, valores y derechos constitucionales. La decisión de la Viceministra de Relaciones Exteriores de Colombia no posee una justificación racional, pues el argumento -conveniencia nacional- no sólo es opuesto a la idea de justicia y a la realidad, sino que además desatiende el centro y razón de ser del ordenamiento constitucional mismo, como es la persona humana y su dignidad. Por otra parte, el hecho de que la peticionaria no se encuentre obligada ni legal ni contractualmente con el Estado Colombiano a poner a su servicio su actividad laboral, luego de concluidos sus estudios profesionales, despoja al Ministerio de toda legitimidad y autoridad para abstenerse de expedir el documento mediante el cual se certifica la no objeción para que la peticionaria solicite a las autoridades de inmigración de los Estados Unidos el cambio de Visa J1 por la de H1.

Dentro de un Estado Social de Derecho, el contenido de toda decisión discrecional de las autoridades administrativas, de carácter general o particular, debe corresponder, en primer término a la ley, ajustarse a los fines de la norma que la autoriza, ser proporcional a los hechos que le sirven de causa o motivo y responder a la idea de la justicia material.

#### ACCION DE TUTELA TRANSITORIA/PERJUICIO IRREMEDIABLE

Si bien la peticionaria tiene un medio alternativo de defensa judicial -la acción contenciosa administrativa- es procedente la concesión de la tutela como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. En el caso subjudice la irremediabilidad del perjuicio se colige de la inminencia e irreparabilidad del daño, lo cual exige medidas inmediatas, pues de no obtener la "certificación de no objeción", la peticionaria estaría obligada a rechazar la oferta laboral hecha por la Universidad Norteamericana y a regresar a Colombia en donde se ha comprobado no tiene oportunidades de trabajo en su especialidad. La urgencia que tiene la peticionaria de evitar ese perjuicio inminente, y la gravedad de los hechos, hacen evidente la impostergabilidad de la tutela como mecanismo necesario para la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales vulnerados.

REFERENCIA:

Expediente T-39312

PETICIONARIO:

Elizabeth Montes Garcés.

PROCEDENCIA:

Consejo de Estado.

TEMA:

La injustificada negativa a la expedición del “certificado de no objeción” por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores, vulnera los derechos fundamentales al libre desarrollo de la personalidad, las libertades de aprendizaje, investigación y circulación y el derecho al trabajo. La idea de justicia material en las actuaciones administrativas.

MAGISTRADO PONENTE:

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Aprobada en Santafé de Bogotá D.C., a los 29 días del mes septiembre de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

La Sala Segunda de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados ANTONIO BARRERA CARBONELL, EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ Y CARLOS GAVIRIA DIAZ, revisa el proceso de acción de tutela instaurada por la señorita ELIZABETH MONTES GARCES, contra el Acto Administrativo de la Viceministra de Relaciones Exteriores de Colombia, doctora WILMA ZAFRA TUBAY.

I. ANTECEDENTES.

A. Los hechos.

En resumen, se presentan como supuestos fácticos de la acción, los siguientes:

Elizabeth Montes Garcés, fue contratada en septiembre de 1985, por la Universidad Privada “Central College” (Pella, Iowa, U.S.A.) como profesora de idiomas. Por esta circunstancia la

Embajada de Estados Unidos en Colombia le concedió la VISA J-1, la cual implicaba el compromiso de regresar al país al término de dos años, una vez cumplida dicha misión.

Terminadas las tareas asignadas por la Universidad, la accionante por su propia cuenta y sin ayuda alguna del gobierno colombiano se inscribió en la Universidad de Kansas (U.S.A.), para adelantar un doctorado en Literatura Latinoamericana.

Con tal fin, solicitó a las autoridades norteamericanas competentes el cambio de visa, quienes en lugar de concederle la Visa F-1 de estudiante optaron por extender su Visa J-1, que inicialmente le concedieron, por un período máximo adicional de siete (7) años, lo cual le permitió por su propia cuenta y con la ayuda económica de sus padres cursar y culminar el 19 de octubre de 1993 el aludido doctorado.

La accionante quiere continuar sus investigaciones, perfeccionar sus especializaciones y ampliar sus conocimientos en los Estados Unidos, pero su visa J-1 se lo impide por cuanto debe regresar al país y permanecer en él por un término no menor de dos años.

Luego de su graduación y con miras a lograr oportunidades laborales en Colombia indagó en diferentes instituciones Universitarias de nuestro país sobre la posibilidad de lograr una cátedra en su especialidad con resultados negativos, pues en ninguna universidad de Colombia se enseña una materia de las características de la anotada especialidad.

Ante la imposibilidad de encontrar trabajo en Colombia la actora optó por aceptar la oferta que le hizo la Universidad de Texas, en la ciudad de El Paso (U.S.A.), para dictar una cátedra de Literatura Suramericana de tiempo completo, con posibilidades de permanencia, aprovechando el tiempo adicional que le concede la visa J-1 para entrenamiento práctico (Practical Training).

Por tal motivo, la demandante solicitó del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia la concesión del “certificado de no objeción” que le exige el gobierno norteamericano para poder trabajar y residir legalmente en Estados Unidos, relevándola así de la obligación que le impone su visa J-1 de regresar al país al término de su vigencia.

La Viceministra de Relaciones Exteriores dra. Wilma Zafra Turbay mediante oficio No. 08828 del 23 de marzo de 1993 negó la expedición del referido certificado, con el siguiente

argumento: “con el único fin de cumplir con los objetivos de los programas educativos, los cuales buscan promover la mayor capacitación de los profesionales Colombianos en el exterior, no es posible acceder a su petición”.

La peticionaria se dirigió a la Viceministra de Relaciones Exteriores, con fecha 16 de junio de 1993, solicitando la reconsideración de la anterior decisión, pero nuevamente recibió respuesta negativa, según oficio del 26 de agosto de 1993.

## B. Los fallos que se revisan.

1. La Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante sentencia del 13 de abril de 1994, concedió la tutela solicitada y ordenó al Ministerio de Relaciones Exteriores la expedición del “certificado de no objeción”. Para el efecto, se advirtió que el caso presente es igual al tratado por esta Corporación en la Sentencia T-532/92, en donde se hicieron, entre otras consideraciones, las siguientes:

“La negativa del Ministerio de Relaciones Exteriores de expedir los documentos de no objeción obedece más a razones formales, vgr. el tipo de visa J-1 otorgada a los accionantes, y no se sustenta en un juicio y detenido análisis de las circunstancias del caso, de los cuales se podía colegir la carencia de apoyo financiero educativo. La política de conveniencia nacional de hacer retornar a los estudiantes al país no debe desconocer que lo único que la justifica y hace imperiosa es la circunstancia -aquí inexistente- de poner a disposición de la persona recursos públicos propios o extranjeros. En el evento que ello no sea así, carece de justificación razonable la limitación del desarrollo profesional y existencial de la persona, e imponerla vulnera el artículo 16 de la Constitución Política por la manifiesta desproporción entre los fines perseguidos y el sacrificio injustificado de los derechos individuales...”.

“La propuesta de las diferentes autoridades ejecutivas judiciales a los solicitantes de la tutela, en el sentido de sugerirle solicitar una extensión de su visa J-1 hasta finalizar sus estudios, no es una solución válida ya que ella sólo significa diferir en el tiempo el problema de legalizar su permanencia en el extranjero, además de que los priva de la posibilidad de continuar realizando prácticas médicas y simultáneamente trabajar para pagar sus estudios”.

“Una persona que opta por establecerse, vivir y trabajar en otro país por sus propios méritos

y medios económicos, no puede ser obligada a retornar a su patria por simples razones de conveniencia nacional. Tal exigencia vulnera directamente el artículo 16 de la Constitución e indirectamente los derechos fundamentales de la libertad de aprendizaje e investigación (C.P. art. 27) y de entrar y salir libremente del país (C.P. art. 24)”.

2. La Sección Segunda del Consejo de Estado, mediante proveído del 18 de mayo de 1994, resolvió revocar la sentencia de primera instancia y en su lugar negó la tutela impetrada, por las siguientes razones:

“Como bien lo dice el impugnante, el acto que produjo el Vice-Ministerio de Relaciones Exteriores es un acto administrativo susceptible de ser controvertido ante la jurisdicción contencioso administrativa y precisamente la existencia de otro medio de defensa judicial para defender los derechos, es causal de improcedencia de la acción de tutela”.

Ahora bien, como se interpuso como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, habrá de expresar la Sala, que la accionante no señaló en forma razonada cuál sería el perjuicio inminente e irremediable que se le causaría al no expedírsele el certificado de no objeción y no es fácil vislumbrar qué perjuicio irremediable podría ocasionarse a la accionante, toda vez que mediante la acción de restablecimiento del derecho podría obtenerse el certificado de no objeción negado”.

“Además no encuentra la Sala que a la accionante se le ha violado su derecho a la igualdad ni al libre desarrollo de su personalidad, pues fue su voluntad comprometerse a regresar por 2 años al país después de haber realizado sus estudios; tampoco se le está coartando del derecho a la libre locomoción por el territorio Nacional, pues la exigencia del cumplimiento del compromiso adquirido con el Estado Colombiano es de los Estados Unidos de Norteamérica quienes expidieron la visa con esa restricción”.

“Ello no obsta para que si la actora considera que el acto administrativo está viciado de nulidad por algún motivo, pueda demandarlo aun siendo discrecional, porque la discrecionalidad no puede confundirse con la arbitrariedad”.

## II. COMPETENCIA.

La Corte Constitucional es competente para conocer de la revisión de las aludidas sentencias

en virtud de lo dispuesto por el inciso 2o. del artículo 86 de la Constitución Política, en concordancia con el numeral 7o. del decreto 2591 de 1991.

### III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE.

Análisis del caso concreto.

#### 1. La pretensión de la peticionaria de la tutela.

El representante de la peticionaria interpuso acción de tutela como mecanismo transitorio contra la actuación de la Viceministra de Relaciones Exteriores, doctora Wilma Zafra Turbay, por considerar que la denegación del certificado de no objeción a su asistida para lograr la prolongación de su permanencia en Estados Unidos, con el propósito de trabajar como profesora de la cátedra de literatura suramericana en la Universidad de Texas, vulnera los derechos fundamentales consagrados en los artículos 16 (libre desarrollo de la personalidad), 24 (salir libremente del territorio nacional) y 27 (libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra) de la Constitución Política.

#### 2. Vulneración del derecho al libre desarrollo de la personalidad .

Si el derecho al libre desarrollo de la personalidad comporta la capacidad de desplegar las aptitudes, talentos y cualidades de que dispone alguien para su autoperfeccionamiento, sin restricciones ajenas no autorizadas por el ordenamiento jurídico, se configura su vulneración cuando a la persona se le impide, en forma irrazonable, alcanzar o perseguir aspiraciones legítimas de su vida o valorar y escoger libremente las opciones y circunstancias que le dan sentido a su existencia y permiten su realización como ser humano.

No es de recibo el formalismo impuesto por el Ministerio de Relaciones Exteriores, en el sentido de que para conseguir un tipo de visa distinto al que en un comienzo se otorgó se debe retornar al país de origen, a pesar de que no es éste sino el Gobierno Norteamericano el que la concede, ni tampoco es admisible el argumento de que por razones abstractas y no concretas de conveniencia nacional se necesita de la presencia de la peticionaria en su patria -lo cual no tiene asidero en la realidad-. Por consiguiente, estas clases de limitaciones constituyen restricciones ilegítimas al derecho individual al libre desarrollo de la personalidad y chocan con otros derechos constitucionales fundamentales como son los derechos a entrar

y salir libremente del territorio nacional y a la investigación y aprendizaje.

3. Vulneración de las libertades de aprendizaje, investigación y circulación y del derecho al trabajo.

En el caso objeto de estudio, la efectivización de los derechos a la libertad de aprendizaje e investigación y a la libertad de circulación y residencia que tiene la peticionaria, y que deberían permitirle adelantar estudios de especialización en el exterior, entrar y salir libremente del territorio nacional y permanecer o no en Colombia, dependen del ejercicio de una competencia discrecional del Gobierno Colombiano para decidir sobre la conveniencia de expedir la “certificación de no objeción”, con los fines de que tratan los antecedentes.

A juicio de la Sala, dicha competencia no puede utilizarse de modo arbitrario, pues ella tiene como límites objetivos la justificación material de la medida, esto es, que obedezca o se funde en hechos plenamente establecidos, la proporcionalidad y razonabilidad de la misma y su finalidad, e igualmente límites de orden constitucional que tienen soporte en el respeto y efectividad de los derechos fundamentales.

En sentencia T-532/921, se señaló que “una persona que opta por establecerse, vivir y trabajar en otro país por sus propios méritos y medios económicos, no puede ser obligada a retornar a su patria por simples razones de conveniencia nacional. Tal exigencia vulnera directamente el artículo 16 de la Constitución e indirectamente los derechos fundamentales de libertad de aprendizaje e investigación y de entrar y salir libremente del país”.

Siendo contraria a la Constitución Política, la decisión de la Viceministra de Relaciones Exteriores de Colombia Wilma Zafra Turbay, pues impide el ejercicio de los derechos a investigar, aprender y salir libremente del país, esta Sala considera que igualmente se atenta, en este caso concreto, contra el derecho al trabajo de que goza la peticionaria, el cual implica el reconocimiento de que Elizabeth Montes Garcés tiene la facultad de ejercer su profesión u oficio no sólo en condiciones dignas, sino en condiciones justas; en tal virtud, se le debe asegurar la posibilidad de desarrollar una actividad laboral acorde con sus conocimientos y su situación profesional particular, en el establecimiento educativo que escogió, dado que carece de oportunidades laborales en su propio país.

4. Las actuaciones del Ministerio de Relaciones Exteriores no corresponden al valor de la

justicia prevista en la Constitución Política.

El principio de justicia material o verdaderamente eficaz se opone a la aplicación formal y mecánica de la ley en la definición de una determinada situación jurídica. Exige, por el contrario, una preocupación por las consecuencias mismas de la decisión y por la persona que es su destinataria, bajo el entendido de que aquella debe implicar y significar una efectiva concreción de los principios, valores y derechos constitucionales.

Dicho principio es de obligatoria observancia en las actuaciones administrativas, pues la función de aplicar el derecho en un caso concreto no es misión exclusiva del Juez, sino también de la administración cuando define situaciones jurídicas o actúa sus pretensiones frente a un particular en desarrollo de las competencias y prerrogativas que le son propias.

Dentro de un Estado Social de Derecho, el contenido de toda decisión discrecional de las autoridades administrativas, de carácter general o particular, debe corresponder, en primer término a la ley, ajustarse a los fines de la norma que la autoriza, ser proporcional a los hechos que le sirven de causa o motivo (artículos 2° de la C.P. y 39 del C.C.A.) y responder a la idea de la justicia material.

La decisión de la Viceministra de Relaciones Exteriores de Colombia no posee una justificación racional, pues el argumento -conveniencia nacional- no sólo es opuesto a la idea de justicia y a la realidad, sino que además desatiende el centro y razón de ser del ordenamiento constitucional mismo, como es la persona humana y su dignidad.

Por otra parte, el hecho de que Elizabeth Montes Garcés no se encuentre obligada ni legal ni contractualmente con el Estado Colombiano a poner a su servicio su actividad laboral, luego de concluido sus estudios profesionales, despoja al Ministerio de toda legitimidad y autoridad para abstenerse de expedir el documento mediante el cual se certifica la no objeción para que la peticionaria solicite a las autoridades de inmigración de los Estados Unidos el cambio de Visa J1 por la de H1.

Así mismo, si bien el conocimiento especializado que adquirió Elizabeth Montes Garcés en los Estados Unidos ha sido calificado por el Director de la Agencia de Información de los Estados Unidos como necesario en Colombia, y por lo tanto su especialidad pertenece a la "Skill List" (lista de técnicas para visitantes de intercambio), a través de este proceso de tutela se ha

probado que no obstante las diligencias adelantadas por la accionante ante entidades estatales, como la Universidad Nacional de Colombia y la Universidad Pedagógica Nacional, no le ha sido posible conseguir un trabajo en su campo, lo cual desvirtúa la afirmación del Ministerio de Relaciones Exteriores de que profesionales de su especialidad necesariamente son requeridos en Colombia, por haber recibido entrenamiento en áreas prioritarias para el desarrollo económico y social del país.

#### 5. Procedencia de la tutela como mecanismo transitorio.

Si bien la peticionaria tiene un medio alternativo de defensa judicial -la acción contenciosa administrativa- es procedente la concesión de la tutela como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

En el caso subjudice la irremediabilidad del perjuicio se colige de la inminencia e irreparabilidad del daño, lo cual exige medidas inmediatas, pues de no obtener la “certificación de no objeción”, la peticionaria estaría obligada a rechazar la oferta laboral hecha por la Universidad Norteamericana y a regresar a Colombia en donde se ha comprobado no tiene oportunidades de trabajo en su especialidad. En efecto, y partiendo de que el perjuicio irremediable no puede asimilarse a perjuicio reparable a través de una indemnización<sup>2</sup>, es evidente que por más de que la peticionaria resultare victoriosa dentro del proceso que hubiere instaurado ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo contra el acto que le negó el aludido certificado, muy posiblemente no podría retrotraer las cosas al punto, fase o etapa donde ocurrió la vulneración del derecho, ya que nada le garantiza que la Universidad extranjera le daría una nueva oportunidad o que una institución oficial o privada de Colombia le proporcionaría un empleo. La urgencia que tiene la peticionaria de evitar ese perjuicio inminente, y la gravedad de los hechos, hacen evidente la impostergabilidad de la tutela como mecanismo necesario para la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales vulnerados.

Advierte la Sala, que los efectos de esta sentencia quedan condicionados a la circunstancia de que la peticionaria de la tutela haya hecho uso oportunamente de la acción de nulidad contra el acto administrativo de fecha 23 de marzo de 1993 proferido por la Viceministra de Relaciones Exteriores; es decir, que la hubiere instaurado dentro del término de cuatro (4) meses, contados a partir de dicha fecha, y que la medida estará vigente mientras se falle el

respectivo proceso.

#### IV. DECISION.

Por las razones que anteceden, la Sala Segunda de la Corte Constitucional administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la constitución,

RESUELVE:

PRIMERO: REVOCAR la sentencia del 18 de mayo de 1994, proferida por el H. Consejo de Estado, Sala de los Contencioso Administrativo, Sección Segunda.

SEGUNDO: CONFIRMAR la sentencia del 13 de abril de 1994, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, mediante la cual se concedió la tutela solicitada.

TERCERO: ADICIONAR la sentencia de dicho Tribunal en el sentido de que la tutela a que se refiere el punto anterior, queda condicionada a la circunstancia de que la peticionaria de la tutela hubiera hecho uso de la correspondiente acción contencioso administrativa dentro del plazo legal, contado a partir de la decisión cuestionada (oficio 08828 del 23 de marzo de 1993), y que la medida de tutela estará vigente mientras se falle el correspondiente proceso.

CUARTO: LIBRESE comunicación al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, a efecto de que se surtan las notificaciones de este fallo, conforme lo establecido en el artículo 36 del Decreto 2501 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, cúmplase e insértese en la gaceta de la Corte Contitucional.

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado Ponente

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

MARTA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

2 Sentencia C-531/93. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, en la cual se declaró inexecutable el inciso 2° del numeral 1° del artículo 6o del decreto 2591 de 1991, que asimilaba perjuicio irremediable a aquél que sólo puede ser reparado a través de una indemnización.