

PRINCIPIO DE DIGNIDAD HUMANA-Alcance

El principio de la dignidad no es sólo una declaración ética, sino una norma jurídica de carácter vinculante para todas las autoridades; es consecuencia un valor fundante y constitutivo del orden jurídico y de los derechos fundamentales, que se expresa en el respeto a la vida y a la integridad física de los demás; es un sentido moral y jurídicamente extenso que no se reduce sólo a un ámbito policivo o penal; también compromete el deber de las autoridades y de los particulares de no maltratar ni ofender ni torturar ni infligir tratos crueles o degradantes a las personas por razón de sus opiniones, creencias, ideas políticas o filosóficas, pues cualquier acción contraria desconoce el derecho a la igualdad.

DERECHO AL BUEN NOMBRE-Declaración de persona no grata

El derecho a la honra exige como supuesto previo el mérito de quien lo alega. El Concejo municipal ha generado una distorsión desdeñando el prestigio personal del peticionario como ciudadano y como médico. Ordenar el envío de la declaración de “persona no grata” a la gobernación y al secretario de Salud del departamento sin permitir al peticionario recurrir a mecanismos de defensa idóneos para obtener su desagravio, lesiona de manera fehaciente el derecho fundamental al buen nombre, con lo cual se tergiversa la imagen pública, porque dicha declaración trascendió al conocimiento general del público. En el caso, están en entredicho los derechos fundamentales constitucionales del “buen nombre, de la honra, el de igualdad y el de la dignidad humana”; por otra parte se desconoce una garantía general como la de que no se pueden dictar actos de proscripción o persecución de las personas naturales y jurídicas.

CONCEJO MUNICIPAL-Prohibición actos de proscripción

No puede el Concejo Municipal incurrir en actos de proscripción de las personas naturales o jurídicas, garantía que consagra la Constitución Política al prohibirle al Congreso y cada una de las Cámaras tales decisiones, lo cual cabe también en relación con corporaciones públicas de elección popular, como el Concejo y las Asambleas, que si bien tienen un carácter administrativo, sin duda tienen también el rango de representación popular, en el ámbito de sus respectivos municipios y departamentos.

Referencia: Expediente T- 91271

Actor: Gustavo Silva Rodríguez

Magistrado Ponente:

Dr. FABIO MORON DIAZ

Santafé de Bogotá D.C., septiembre veintitrés (23) de mil novecientos noventa y seis (1996)

La Sala número ocho (8) de Revisión de Tutelas, integrada por los H. Magistrados JORGE ARANGO MEJIA, VLADIMIRO NARANJO MESA y FABIO MORON DIAZ, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, previo estudio del Magistrado Ponente, resuelve sobre las providencias proferidas por el Juzgado Promiscuo del Circuito de Funza de fecha 25 de enero de 1996 y de la Sala de Decisión Civil del Tribunal Superior de Santafé de Bogotá de fecha 8 de mayo de 1996, dentro de la acción de tutela instaurada por GUSTAVO SILVA RODRIGUEZ contra el Concejo Municipal de Mosquera (Cundinamarca).

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Gustavo Silva Rodríguez, inició acción de tutela ante el Juzgado Primero Promiscuo del Circuito de Funza, contra el Concejo Municipal de Mosquera (Cundinamarca), con el fin de obtener protección de los derechos fundamentales a la honra, al buen nombre, al debido proceso y a la igualdad, que considera vulnerados en virtud a que el Cabildo Municipal demandado, aprobó, el día 14 de febrero de 1991 por unanimidad una proposición que lo declaró “persona no grata”, con lo cual se le ha producido un daño, en su patrimonio moral y en su imagen profesional, social y aun económica.

Solicita, en consecuencia, que por medio de una orden judicial, dirigida a la parte demandada se revoque la declaratoria de “persona no grata” y se envíen sendos comunicados, a la Gobernación de Cundinamarca y a la Secretaría de Salud Departamental, así como que se publique en la edición correspondiente de la Gaceta Municipal y de un periódico de circulación departamental, el acto de reivindicación de su nombre y que en lo sucesivo, el Concejo Municipal, se abstenga de emitir tales declaraciones, contra otros ciudadanos por expresar libremente sus opiniones.

Los hechos que dieron lugar a la demanda de tutela son los siguientes:

Argumenta el petente que durante el lapso comprendido entre el 3 de diciembre de 1990 y el 1 de marzo de 1991, se desempeñó como Director del Centro de salud del municipio de Mosquera, en virtud de nombramiento efectuado por la Secretaría de Salud del Departamento de Cundinamarca.

Señaló que tal declaración del Cabildo Municipal, ha sido de conocimiento de toda la región con el consecuente daño, perjudicando su nombre ante los entes administrativos y frente a la opinión pública.

II. LA DECISION JUDICIAL DE PRIMERA INSTANCIA

El Juzgado Promiscuo del Circuito de Funza Cundinamarca, en sentencia de fecha enero 25 de 1996, resolvió negar la tutela reclamada por el peticionario contra el Concejo Municipal de Mosquera, con base en el argumento según el cual el ciudadano puede acudir a otra vía jurídica para lograr la revocatoria del acto administrativo atacado, que lo declaró “persona no grata”, puesto que existiendo la institución de la revocatoria directa prevista en el artículo 69 del Código Contencioso Administrativo, con sus tres causales, no es viable acudir a la tutela; en consecuencia, se preferirá ésta ante la acción de tutela.

III. IMPUGNACION

Por memorial presentado oportunamente, el día 31 de enero de 1996, el peticionario impugnó la decisión judicial de primera instancia, por considerar que la providencia desconoce la naturaleza de la acción de tutela, de los medios alternativos de defensa que deben ser siempre jurisdiccionales y no administrativos como ocurre con la figura de la revocatoria directa de los actos administrativos, en apoyo de su tesis cita jurisprudencia de la Corte Constitucional como la T-420/93, y concluye solicitando respeto por sus derechos fundamentales.

IV. LA DECISION JUDICIAL DE SEGUNDA INSTANCIA

Mediante providencia judicial de fecha 24 de abril de 1996. El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá, Sala Civil, resolvió confirmar la sentencia de primera instancia del Juzgado Promiscuo del Circuito de Funza, de fecha 25 de enero de 1996.

Esta providencia descansa en las siguientes consideraciones:

El Magistrado Ponente, luego de formular algunas precisiones sobre las características esenciales de la acción de tutela y de la competencia del mismo para conceder la protección constitucional, concluye que el peticionario puede acudir a las vías judiciales previstas en el ordenamiento jurídico colombiano, en efecto, afirma el Tribunal que:

“Si bien es mucho el trabajo asignado a la jurisdicción de lo contencioso administrativo y ello incide en la lentitud del desarrollo procesal, tal situación no es excusa para que pueda tildarse de ineficaz a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en la defensa de los derechos de los particulares.

El acto administrativo lesivo de los derechos subjetivos de los asociados, en el orden económico y moral, expedido sin el procedimiento administrativo previo que permita el cabal ejercicio del derecho de defensa, sea o no vulnerante de derechos de rango constitucional fundamental, es acusable ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, mediante la acción de nulidad y la de restablecimiento del derecho.

En relación con la últimamente citada no puede aducirse que el tiempo de caducidad para su ejercicio ya transcurrió, dado que jamás fue formalmente notificado el acto administrativo al directamente afectado, en la forma prescrita por la ley. En este orden de ideas no han transcurrido los cuatro meses en los cuales puede intentarse la acción de restablecimiento del derecho, los que deben contabilizarse desde la fecha efectiva de notificación al interesado.

Pero aún en presencia de criterio diferente, la acción de nulidad del acto administrativo, puede intentarse en cualquier tiempo, y su prosperidad conllevaría la anulación del acto, efecto éste, el principal querido por el accionante.

Tanto la acción de nulidad como la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, ostentan en su tramitación la posibilidad de decreto a petición de parte interesada, de la medida cautelar de suspensión provisional del acto acusado, mecanismo éste de celeridad y eficacia similar a la de la acción de tutela, y de efectos semejantes a los del amparo.

Significa lo anterior que cuenta el accionante con el mecanismo judicial idóneo y eficaz para

hacer valer su derecho, ante lo cual resulta improcedente la tutela, dado que la petición fundamental de esta acción no fue interpuesta como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.”

De otro lado, el Tribunal Superior de Bogotá, subsanó la eventual nulidad existente en el trámite de este proceso de tutela por falta de notificación de la acción de tutela al demandado, por considerar que la misma perdió su efecto al producirse la comunicación del proferimiento de la primera instancia sin ninguna manifestación de la parte afectada, con lo cual no se produce la referida nulidad.

Competencia

Esta Corte es competente para revisar los fallos de la referencia, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 y 241 numeral 9 de la Constitución y con arreglo al Decreto 2591 de 1991.

La Materia

Del análisis del expediente, se desprende que el peticionario pretende que se le ordene al Concejo Municipal de Mosquera, que en el perentorio término de cuarenta y ocho (48) horas revoque la declaratoria de “persona no grata” que pesa en su contra y a su vez, se le comunique a la Gobernación del Departamento de Cundinamarca y a la Secretaría de Salud del Departamento, con el fin de rectificar la información que se encuentra en los archivos de las respectivas entidades, y de otra parte, publicar en un periódico de amplia circulación departamental en condiciones de visibilidad tamaño y estilo, el texto de la revocatoria del acto de proscripción de forma que no se burle el espíritu de la providencia.

La Carta de 1991 es una Constitución esencialmente humanista. El derecho constitucional colombiano protege la dignidad y autonomía no en abstracto, sino en las relaciones materiales, concretas, por ello el respeto a la dignidad humana debe inspirar todas las actuaciones del Estado. Los funcionarios públicos, están en la obligación de tratar a toda persona sin distinción alguna, de conformidad con su valor intrínseco (C.P. art. 1º, 5º y 13).

La integridad del ser humano constituye razón de ser, principio y fin último de la misma organización social. El principio de la dignidad no es sólo una declaración ética, sino una norma jurídica de carácter vinculante para todas las autoridades; es en consecuencia un

valor fundante y constitutivo del orden jurídico y de los derechos fundamentales, que se expresa en el respeto a la vida y a la integridad física de los demás; es un sentido moral y jurídicamente extenso que no se reduce sólo a un ámbito policivo o penal; también compromete el deber de las autoridades y de los particulares de no maltratar ni ofender ni torturar ni infligir tratos crueles o degradantes a las personas por razón de sus opiniones, creencias, ideas políticas o filosóficas, pues cualquier acción contraria desconoce el derecho a la igualdad que implica que todas las personas deben recibir la misma protección y trato de las autoridades, sin ninguna discriminación o consideración en razón de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, etc..

La Constitución Política en su artículo 2º, inciso segundo, reconoce que las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades. En desarrollo de tal principio, el artículo 21 de la Carta Política consagra específicamente la protección del derecho a la honra, cuyo alcance comprende, como reiteradamente lo ha sostenido esta Corporación, la estimación o deferencia con la que cada persona debe ser tenida por los demás miembros de la colectividad que la conocen y la tratan, en razón a su dignidad humana. Es por ende, un derecho que debe ser protegido con el fin de no menoscabar el valor intrínseco de los individuos frente a la sociedad y frente a sí mismos, así como asegurar la adecuada consideración y valoración de las personas dentro de la colectividad. De otra parte, el artículo 17 del pacto internacional de los derechos civiles y políticos, aprobado mediante la ley 74 de 1968, así como el pacto de San José de Costa Rica, garantizan este derecho, normatividad que debe ser tenida en cuenta para efectos de la interpretación de los derechos fundamentales en nuestro ordenamiento interno.

En sentencia T-411 de 1995 esta Corte sostuvo:

“Tradicionalmente esta Corte ha sostenido, que los derechos al buen nombre y a la honra son derechos que se ganan de acuerdo a las acciones realizadas por el individuo, sea que en virtud de ellas pueda gozar del respeto y admiración de la colectividad como consecuencia de su conducta intachable, o sea que, por el contrario, carezca de tal imagen y prestigio, en razón a su indebido comportamiento social. En este último caso difícilmente se puede considerar violado el derecho a la honra de una persona, cuando es ella misma quien le ha imprimido el desvalor a sus conductas y ha perturbado su imagen ante la colectividad. Por

esta razón, la Corte ha señalado en oportunidades anteriores, que “no se viola el derecho al buen nombre y a la honra, si es la misma persona la que con sus acciones lo está pisoteando y por consiguiente perdiendo el prestigio que hubiera conservado” si hubiera realizado el mas severo cumplimiento de sus deberes respecto del prójimo y respecto de sí mismo.1” (Sentencia T-411/95. M.P. Alejandro Martínez Caballero).

En este orden de ideas, estima la Sala que la defensa de la dignidad humana involucra también otros aspectos de la reputación de las personas que se relacionan con el derecho a la honra como es el derecho al “buen nombre” consagrado en el artículo 15 de la C.P., el cual ha dicho, reiteradamente, se define como la buena opinión o fama adquirida por un individuo en razón a la virtud y al mérito; es una consecuencia necesaria de las acciones y comportamientos de los individuos, lo cual implica que la fama no es un hecho gratuito, exige como es natural, un presupuesto, el mérito; es decir, la conducta irreparable de quien aspira a gozar de reconocimiento social; es decir, el buen nombre se adquiere gracias al adecuado comportamiento del individuo en sus manifestaciones exteriores en las relaciones de convivencia.

Por otra parte, no cabe en el ámbito de los fines humanistas del Estado Social de Derecho, el desconocimiento de estos derechos relativos a la dignidad humana. Sobre este particular la tradición política y jurídica de la Nación ha desestimado, desde los inicios de sus instituciones democráticas, todo acto de proscripción o persecución contra personas naturales o jurídicas. Esta garantía tan hondamente enraizada en la normatividad constitucional está consagrada en el artículo 136 de la C.P., que en lo pertinente dice así:

“Artículo 136. Se prohíbe al Congreso y a cada una de sus Cámaras ...

....

5. Decretar actos de proscripción o persecución contra personas naturales o jurídicas.

....”

Es cierto que la norma no se refiere a los concejos municipales, pero el principio constitucional que de allí se deriva es insoslayable, por alcanzar el rango de una garantía a los derechos humanos. El Concejo Municipal, así como las Asambleas Departamentales, si

bien no tienen carácter legislativo, si gozan de la categoría de Corporaciones públicas con funciones administrativas, pero que se eligen como el Congreso, por el voto de sus conciudadanos, y en este sentido tienen un carácter representativo, dentro de los límites que les señalan la Constitución y la ley.

De modo que si la prohibición al Congreso en esta materia tiene tan amplio y reconocido fundamento constitucional, como el que se ha señalado, con cuanta mayor razón debe aplicarse el mismo principio al ejercicio de las funciones que cumplen estas corporaciones públicas de origen popular, como son las Asambleas y Concejos dentro del ámbito departamental y municipal. A todo ello hay que agregar que decisiones como la del Concejo de Mosquera, cuando declara “persona no grata” a un ciudadano, tienen un sentido insólito y extravagante al utilizar una figura que es propia del Derecho Internacional Público, como derecho de los Estados Soberanos en relación con extranjeros, que como los agentes diplomáticos, incurren en graves violaciones a su ordenamiento político y jurídico interno.

En este orden de ideas, la Corte debe enfatizar el respeto que los entes públicos y los particulares deben dispensar a los valores fundamentales que consagra la Carta Política, con el fin de realizar la dignidad humana, como concreción constitucional.

EL CASO CONCRETO

Afirma el peticionario, médico de profesión, que el Concejo Municipal de Mosquera aprobó el día 14 de febrero de 1991 una proposición declarándolo “persona no grata”. Dicho acto, por demás, no le fue notificado nunca y que se enteró del mismo cuando ya era de dominio público, lo cual le causa lesión en su patrimonio moral, profesional y político que se mantiene en el tiempo, para lo cual solicita que, mediante orden judicial, se proceda a revocar la declaratoria de “persona no grata” y se envíe un oficio a la Gobernación de Cundinamarca y otra a la Secretaría de Salud Departamental, y en general se le restablezca su patrimonio moral a su buen nombre, y a su honor, mediante una publicación por un diario de amplia circulación en el departamento, y que el Concejo Municipal no vuelva a repetir conducta semejante.

De conformidad con el acervo probatorio consagrado en el expediente, es claro para esta Sala que ha habido una violación de los derechos a la honra, buen nombre, igualdad y dignidad del peticionario, ello en razón a que el contenido de la proposición aprobada por el

Concejo Municipal de Mosquera, fundamenta su decisión bajo el supuesto conocimiento de los conceptos expresados en varias reuniones comunitarias por el Médico del Centro de Salud Dr. Gustavo Silva, sin dar oportunidad de defensa y sin permitir expresar sus puntos de vista al respecto, sino que afirmaron algunos concejales, que la opinión del médico ante la comunidad municipal atenta contra su prestigio, dedicación y trabajo que han caracterizado al H. Concejo, agregando que “con estas intervenciones y abusando de su investidura oficial, el mencionado médico parece estar sirviendo a no muy claros propósitos politiqueros”.

Estima la Sala que el derecho a la honra exige como supuesto previo el mérito de quien lo alega y en el caso subexámine, el Concejo municipal ha generado una distorsión desdeñando el prestigio personal del peticionario como ciudadano y como médico, al parecer por razones de antagonismo político y enfrentamientos personales.

En este orden de ideas, ordenar el envío de la declaración de “persona no grata” a la gobernación de Cundinamarca y al secretario de Salud del departamento (folio 17 del expediente) sin permitir al peticionario recurrir a mecanismos de defensa idóneos para obtener su desagravio, lesiona de manera fehaciente el derecho fundamental al buen nombre, con lo cual se tergiversa la imagen pública del señor Gustavo Silva, porque dicha declaración trascendió al conocimiento general del público.

Pero además, como se ha anotado anteriormente, no puede el Concejo Municipal incurrir en actos de proscripción de las personas naturales o jurídicas, garantía que consagra la C.P. al prohibirle al Congreso y cada una de las Cámaras tales decisiones, lo cual cabe también en relación con corporaciones públicas de elección popular, como el Concejo y las Asambleas, que si bien tienen un carácter administrativo, sin duda tienen también el rango de representación popular, en el ámbito de sus respectivos municipios y departamentos.

De otro lado considera la Sala que el mencionado acto del Concejo Municipal de Mosquera quebranta el derecho de igualdad consagrado en el artículo 13 de la Constitución, como principio de aplicación inmediata, el cual supone la realización de un juicio de igualdad y en atención al mismo se prohíbe a las autoridades dispensar una protección o trato diferente y discriminatorio por razones de raza, sexo, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

En el caso sometido a la consideración de esta Corte, el Tribunal Superior de Santafé de

Bogotá, Sala de Decisión Civil, al negar la acción de tutela, consideró que el accionante cuenta con el mecanismo judicial de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, con la posibilidad inclusive de que la parte interesada pueda solicitar la medida cautelar de la suspensión provisional del acto acusado, que por su celeridad e importancia, desplaza la acción de tutela, y que sus efectos son semejantes a los del amparo, como mecanismo transitorio.

Por el contrario, en múltiples decisiones, esta Corporación ha considerado que las características de la tutela en cuanto a su sencillez y efectividad, son criterios definidos para establecer, si una acción judicial diferente a la tutela tiene aptitud para brindar a los afectados la protección inmediata de los derechos constitucionales afectados; es evidente que la acción contencioso administrativa no constituye un medio de defensa idóneo y eficaz, en cuanto a que esta acción gira exclusivamente sobre los aspectos de legalidad del acto administrativo pero no en cuanto la controversia afecte derechos fundamentales de las personas.

En efecto, en el caso que ocupa la atención de la Sala, están en entredicho los derechos fundamentales constitucionales del “buen nombre, de la honra, el de igualdad y el de la dignidad humana”; por otra parte se desconoce una garantía general como la de que no se pueden dictar actos de proscripción o persecución de las personas naturales y jurídicas, como claramente puede inferirse de lo dispuesto por el artículo 136, numeral 5 en relación con el Congreso, y por lo tanto es la tutela el mecanismo ideal y efectivo de protección que se puede utilizar para contrarrestar la violación alegada, porque, como lo dijo la Corte en sentencia T-333/95: “no se puede supeditar la vigencia y goce de los derechos fundamentales a la posibilidad de su protección a través de la utilización de medios procesales distintos a los previstos en la Carta para su protección, que han sido instituidos con finalidades diferentes y que realmente no son garantía para su protección efectiva”.²

Por lo anteriormente expuesto, esta Corte ordenará al Concejo Municipal de Mosquera que, dentro del término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de fallo, suspenda los efectos del acto que declaró “persona no grata” al peticionario y que la Mesa Directiva de la Corporación debe expedir y hacer entrega de un oficio al Gobernador de Cundinamarca y otro al Secretario de Salud del mismo Departamento, comunicando dicha decisión municipal, con el objeto de rectificar la información que sobre el peticionario pueda

haber en los archivos de las respectivas entidades, así como la publicación del nuevo acto administrativo, eliminando la imputación de persona no grata” en la Gaceta Municipal correspondiente.

De otra parte se previene a los miembros del Cabildo Municipal del Municipio de Mosquera para que en lo sucesivo no vuelvan a incurrir en conductas como las que son objeto de reproche, los cuales quebrantan claros derechos fundamentales, consagrados expresamente en la Carta Política de 1991.

En mérito de lo aquí expuesto, la Sala Octava de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero. REVOCAR LA SENTENCIA de fecha 24 de abril de 1996, proferida por el Tribunal Superior de Santafé de Bogotá, D.C., Sala de Decisión civil, que a su vez confirmó la sentencia de fecha 25 de enero de 1996 del Juzgado Promiscuo del Circuito de Funza.

Segundo. TUTELAR los derechos a la dignidad, la honra, al buen nombre y a la igualdad en favor del ciudadano GUSTAVO SILVA RODRIGUEZ, a quien tampoco se le podía señalar como sujeto de un acto de proscripción o persecución prohibido por la Constitución Política, según los alcances que se le han fijado al artículo 136, 5 en esta providencia.

Tercero. ORDENAR a la Mesa Directiva del Concejo Municipal de Mosquera para que, en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de este fallo, suspenda los efectos de la proposición de declaración de “persona no grata” consignada en el acta No. 028 de febrero de 1991 del Concejo Municipal de Mosquera, de acuerdo con la decisión adoptada en esta sentencia de tutela. Igualmente se ordena que envíe sendos oficios a la Gobernación de Cundinamarca y a la Secretaría de Salud del mismo departamento, con el fin de rectificar la información que sobre el peticionario pueda haber en los archivos de las respectivas entidades, y que se haga la respectiva publicación en las gacetas del Municipio o del Departamento.

Cuarto. PREVENIR a los miembros del Concejo Municipal de Mosquera para que en el futuro

se abstengan de incurrir en conductas lesivas de los derechos fundamentales que dieron lugar a la presente acción de tutela, y menos para adoptar decisiones que impliquen proscripción o persecución de personas naturales o jurídicas, con desconocimiento de garantías constitucionales que recogen valiosas tradiciones republicanas y democráticas de la Nación.

Quinto. DÉSE cumplimiento a lo previsto en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, cópiese, publíquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional,

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

HACE CONSTAR QUE:

El magistrado Doctor JORGE ARANGO MEJIA no firma la presente providencia por razones de salud.

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C- 063 de 1994. Magistrado Ponente: Alejandro Martinez Caballero.

2 Sentencia T-333/95. M.P. Dr. Antonio Barrera Carbonell