

Sentencia T-960/00

DOCTRINA CONSTITUCIONAL SOBRE VIA DE HECHO

ACCION DE CUMPLIMIENTO-Improcedencia respecto de normas que establezcan gastos

Referencia: expedientes T-322039 y T-327122

Peticionario: Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, INURBE.

Magistrado Ponente:

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA.

Santafé de Bogotá, D.C., veintisiete (27) de julio de dos mil (2000).

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados, Alfredo Beltrán Sierra, Eduardo Cifuentes Muñoz y Carlos Gaviria Díaz, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente :

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

Los procesos de la referencia, fueron acumulados mediante auto del 13 de junio del presente año, dada la identidad del objeto que se debate en ellos.

Los supuestos fácticos que generaron la proposición de las acciones de tutela mencionadas, pueden resumirse de la siguiente manera:

1. Hechos

1.1. El doctor Iván Rodrigo Alvarado Gaitán, obrando en nombre y representación del Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana INURBE, impetró acción de tutela en contra del Consejo de Estado -Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, por confirmar los fallos proferidos por los Tribunales Administrativos del Cauca y de Nariño, dentro de las acciones de cumplimiento instauradas por Ernesto Perafán Echeverri, en su calidad de Personero Municipal del Municipio de Caldonó (Cauca)

(T-322039) y, por el Alcalde del Municipio de Magui-Payán (Nariño) (T-327122), por considerar que el Consejo de Estado al confirmar los fallos mencionados incurrió en vía de hecho judicial, quebrantando los derechos a la igualdad y al debido proceso.

1.2. El Personero Municipal del Municipio de Caldono (Cauca), interpuso acción de cumplimiento en contra del INURBE, con el objeto de que se diera cumplimiento a lo dispuesto en el literal e) del artículo 1º de la Ley 46 de 1988 y, los artículos 1º y 2º del Decreto 4 de 1993, así como las Resoluciones 0390, 0516, 389 y 0373 de 1996, expedidas por la mencionada entidad, a través de las cuales se declaró la elegibilidad de los Planes Asociativos de Vivienda Pescador II, La Campiña, Cabuyal y Siberia II del Municipio de Caldono (Cauca).

Por su parte el Alcalde del Municipio de Magui-Payán (Nariño), interpuso acción de cumplimiento en contra de la misma entidad, para que se diera cumplimiento a las Resoluciones 0089, 0090 y 0091 del 19 de marzo de 1997 expedidas por el INURBE, por medio de las cuales se declaró la elegibilidad del Plan de Mejoramiento de Vivienda en sus etapas I, II y III; al Decreto 919 del 1º de mayo de 1989, referente a la adopción de medidas excepcionales bajo la declaratoria de la situación de emergencia; a la Resolución 006 de 1996, dictada por el Director Nacional Para la Atención y Prevención de Desastres del Ministerio de Gobierno, con base en la cual se expidió la Resolución de elegibilidad y, al Decreto 04 de 1993, que dispone que el INURBE es la entidad competente para calificar, adjudicar y entregar el subsidio familiar de vivienda de que trata la Ley 3 de 1991, a los hogares ubicados en zonas declaradas de desastre o calamidad pública.

1.3. Los Tribunales Administrativos del Cauca y de Nariño, mediante providencias del 23 de agosto y del 26 de noviembre de 1999, respectivamente, ordenaron al INURBE que en el término de tres meses, el primero y, cinco meses, el segundo, contados a partir de la ejecutoria de las providencias, realizara los trámites y tomara las decisiones correspondientes destinadas a calificar, adjudicar y entregar el subsidio familiar de que trata la Ley 3 de 1991, a los hogares ubicados en las zonas de calamidad pública del Municipio de Caldono-Cauca y, a los hogares que integran los planes asociativos Comité de Vecinos para el mejoramiento de vivienda Municipio de Magui Payán I, II y III, declarados elegibles mediante las resoluciones citadas en el numeral anterior.

1.4. El INURBE dentro del termino legal impugnó las providencias citadas, aduciendo como argumentos centrales de su impugnación la correlación que debe existir entre la planeación y el presupuesto como funciones económicas del Estado, que se vería afectada por una decisión judicial que ordene a una entidad estatal erogar gastos no presupuestados y, la improcedibilidad de la acción de cumplimiento para perseguir el cumplimiento de normas que establezcan gastos.

1.5. El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, con ponencia en un caso (Cauca), del doctor Carlos Orjuela Góngora y, en el otro (Nariño), del doctor Javier Díaz Bueno, resolvió las impugnaciones presentadas en ambos casos, confirmando las providencias proferidas por los Tribunales Administrativos del Cauca y de Nariño

1.6. Para el demandante en tutela, las providencias del Consejo de Estado incurrieron en vía de hecho judicial, por violación directa del Parágrafo del artículo 9º de la Ley 393 de 1997 y, conculcación de la sentencia C-157 del 29 de abril de 1998, proferida por la Corte Constitucional.

Manifiesta el INURBE que el parágrafo del artículo 9º de la Ley 393 de 1997, consagró expresamente como causal de improcedencia de la acción de cumplimiento, que mediante dicha acción no se podrá perseguir el cumplimiento de normas que establezcan gastos. Por ello, los Magistrados del Consejo de Estado al confirmar los fallos proferidos por los Tribunales Administrativos, ordenan al INURBE la asignación de subsidios familiares de vivienda en los Municipios de Caldono (Cauca) y Manguí-Payán (Nariño) “lo que en forma directa impone a la entidad efectuar gastos que no se encuentran contemplados en la Ley de Presupuesto”.

Por otra parte, aduce la entidad accionante que el fallo de esta Corporación, al pronunciarse sobre la exequibilidad del precepto legal mencionado, constituye sin lugar a dudas, una proyección constitucional directa de la disposición legal, por lo que su conculcamiento constituye una violación directa de ese precepto, así como de la interpretación de autoridad constitucional, circunstancia que se concreta en la violación de los derechos fundamentales del INURBE “toda vez que la norma en cuestión fue interpretada por la Corte Constitucional estableciendo la imposibilidad de que la Rama Judicial le establezca gastos a la Rama

Ejecutiva, porque esa situación implica una inmiscución de una rama en la otra, lo que consideramos está prohibido por el artículo 113 de la Constitución Política”.

1.7. Aduce el Instituto Nacional de Interés Social y Reforma Urbana -INURBE-, que se debe tener en cuenta que el Congreso Nacional es el único y exclusivo órgano que puede, mediante la Ley de Presupuesto, autorizar erogaciones con cargo a los recursos del Tesoro Nacional y, corresponde en forma exclusiva al Ejecutivo la ordenación de tales gastos y erogaciones previamente autorizadas por el Ejecutivo. De ahí, que el Consejo de Estado carece de competencia alguna para ordenar al INURBE efectuar gastos y erogaciones que no se encuentran autorizadas por el órgano legislativo, lo que configura una clara vía de hecho que hace procedente la acción de tutela.

1.8. Por último, aduce el INURBE que el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, en fallo del 3 de febrero del año en curso, al analizar la impugnación de los fallos que definieron las acciones de cumplimiento correspondientes a los Municipios de Páez, Guachacal, Belén y Túquerres, todas por hechos similares a los de los casos sub juice, decidió con fundamento en el parágrafo del artículo 9º de la Ley 393 de 1997 y en la sentencia C-157 de 1998, revocar el fallo impugnado y rechazar por improcedente la acción de cumplimiento impetrada.

II. Decisiones judiciales materia de examen.

Fallos de primera instancia

Las acciones de tutela fueron presentadas por el INURBE en el Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca, organismo que mediante providencias del 24 y 27 de marzo del presente año, denegaron las pretensiones de la entidad demandante, con fundamento en lo siguiente:

Consideran los falladores de instancia que el Consejo de Estado al proferir sus providencias argumentó razones jurídicas importantes y, analizando el verdadero sentido de las mismas, no pueden ser consideradas como arbitrarias, caprichosas o constitutivas de infracciones penales o disciplinarias, sino, por el contrario, producto de una interpretación en la que se dio prelación al derecho que tienen las víctimas de un desastre natural, a recibir atención del Estado.

Señalan los jueces constitucionales de primera instancia, que comparten la interpretación que del párrafo del artículo 9º de la Ley 393 de 1997 hizo el Consejo de Estado, en el sentido de entender que la prohibición legal contenida en la norma “La acción regulada en la presente Ley no podrá perseguir el cumplimiento de normas que establezcan gastos”, se refiere a disposiciones expedidas para atender situaciones normales, pero no para leyes o actos administrativos dictados con ocasión de situaciones de emergencia, las cuales deben ser atendidas sin dilaciones, de manera que se aseguren los fines del Estado. Por ello, consideran que la interpretación realizada por la entidad accionada está anteponiendo principios constitucionales que tienen mayor categoría que cualquier prohibición legal, sin que por eso se pueda predicar, como lo afirma el INURBE que se está desconociendo la sentencia C-157 de 1998 proferida por esta Corporación “la cual declaró exequible el párrafo 9º de la Ley 393 de 1997, ya que en la parte motiva de ese fallo, no se analizó de manera específica la situación aquí planteada”.

Adicionalmente, consideran los jueces a quo, que si la acción de cumplimiento ha sido instituida como un mecanismo de protección de los derechos por medio de la cual se pretende atacar la omisión de las autoridades administrativas, facultando a cualquier persona para exigir por la vía judicial el efectivo cumplimiento de las decisiones tomadas en los actos administrativos, resultan totalmente valederos los argumentos esgrimidos por el Consejo de Estado al confirmar las decisiones impugnadas.

Agregan que de no haberse dado esa interpretación por parte de la entidad accionada (Consejo de Estado), el artículo 87 de la Constitución Política se convertiría en una “adorno inútil” para los fines establecidos en el Preámbulo de la Carta.

Manifiestan que el INURBE ha debido en forma prioritaria procurar el cumplimiento a lo dispuesto por los Tribunales Administrativos , antes que pensar en como evadir el cumplimiento de sus resoluciones por vía de tutela. Precisan además, que argumentar una indebida injerencia de la Rama Judicial en las decisiones del Ejecutivo, sería tanto como pensar que “la jurisdicción contenciosa no puede decidir nada en contra del Estado en cumplimiento de su competencia, especialmente si vemos que el presente asunto se refiere a una calamidad pública -donde reiteramos- lo principal es el ser humano y no los procedimientos demostradamente morosos que vislumbran unas soluciones tardías o en el peor de los casos imposibles de cumplir, dejando desamparados a los ciudadanos que

supuestamente viven en un Estado Social de Derecho, desamparo que se surte por una tramitología posiblemente inadecuada para ejercer las finalidades del Estado contempladas en la Constitución a las cuales está obligada la Rama Ejecutiva del poder público sin dilaciones”.

Finalmente, precisan que las decisiones adoptadas por la entidad accionada, no comportan ninguna actuación arbitraria que conlleve una vía de hecho, pues, por el contrario, son producto de una interpretación que realizaron los Consejeros de Estado que las suscribieron, de conformidad con lo establecido en el artículo 87 de la Constitución Política y, el verdadero fin que éste tiene.

Impugnación

Inconforme con las providencias proferidas por el Consejo Seccional de la Judicatura, Sala Disciplinaria, la entidad demandante las impugnó, aduciendo los mismos argumentos esgrimidos en el escrito de tutela, esto es, la vulneración directa del parágrafo del artículo 9º de la Ley 393 de 1997 y, el desconocimiento de la sentencia C-157 de 1998 proferida por esta Corporación.

Fallos de segunda instancia

El Consejo Superior de la Judicatura, Sala Jurisdiccional Disciplinaria, en fallos de mayo 2 del presente año, confirmó las providencias proferidas por el Consejo Seccional de la Judicatura, argumentando en síntesis, que del contenido de los hechos de la acción constitucional instaurada por la entidad demandante, se infiere que el motivo fundamental para solicitar el amparo y concluir en la existencia de una vía de hecho, fue la interpretación que le dio la Corporación accionada al parágrafo del artículo 9 de la Ley 393 de 1997.

Manifiesta entonces, que al funcionario judicial le compete interpretar las normas en relación con el caso que se controvierte y, para proceder a esa labor debe contar con la mayor amplitud, garantía e independencia, de manera tal, que pueda con base en las normas aplicables al caso concreto y, teniendo en cuenta las pruebas que obran en el proceso, decidir el asunto sometido a su conocimiento.

Considera el ad quem, que en las providencias del Consejo de Estado que a su vez

confirmaron los fallos de los Tribunales Administrativos del Cauca y de Nariño, no se presente la vía de hecho que se alega, ni la violación de los derechos fundamentales cuya tutela se impetra, toda vez que la decisión contenida en la sentencia impugnada tiene fuerza de cosa juzgada y, además, es legítima desde el punto de vista constitucional “pues ella se adoptó en forma regular, con arreglo al debido proceso y dentro de la autonomía e independencia que la Constitución reconoce a los jueces, sin que incida para nada el hecho que sobre el mismo punto existan decisiones en otro sentido”.

Por último, agrega que es preciso anotar que la tutela impetrada no puede proceder en la forma en que fue impetrada, pues existe otro medio de defensa judicial, cual es el recurso extraordinario de súplica contenido en el artículo 194 de la Ley 446 de 1998.

III. Consideraciones de la Corte Constitucional

1. La competencia

Es competente esta Sala de la Corte Constitucional para revisar las decisiones proferidas dentro de las acciones de tutela de la referencia, con fundamento en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34 y 35 del Decreto 2591 de 1991.

2.1. El problema jurídico a resolver, se limita a determinar si el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, en las providencias proferidas el 10 y el 17 de febrero del presente año, al confirmar las impugnaciones presentadas por el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana -INURBE-, en contra de las sentencias proferidas por los Tribunales Administrativos de Nariño y Cauca, incurrió en vía de hecho violatoria de los derechos fundamentales a la igualdad y al debido proceso, por violación directa del párrafo del artículo 9 de la Ley 393 de 1997 y, por desconocimiento de la sentencia C-157 de 1998 proferida por esta Corporación.

2.2. El Tribunal Administrativo del Cauca en fallo dictado el 23 de agosto de 1999, adicionado el 3 de noviembre del mismo año, resolvió :

“Ordénase al Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana INURBE, para

que en el término perentorio de tres (3) meses contados a partir de la ejecutoria de esta providencia, realice los trámites y tome las decisiones correspondientes destinadas a calificar, adjudicar y entregar el subsidio familiar de vivienda de que trata la Ley 3ª de 1991 a los hogares ubicados en las zonas de calamidad pública del Municipio de CALDONO-CAUCA, de conformidad con las reglamentaciones jurídicas sobre la materia y para la plena realización de los fines previstos en los actos administrativos cuyo cumplimiento se ha demandado, de conformidad con la parte motiva de esta providencia”

Por su parte, el Tribunal Administrativo de Nariño, en providencia proferida el 26 de noviembre de 1999, resolvió :

“ORDENAR AL INSTITUTO NACIONAL DE VIVIENDA DE INTERES SOCIAL Y REFORMA URBANA INURBE que en el término máximo de cinco (5) meses contados a partir de la ejecutoria de este fallo, realice todos los trámites y tome las decisiones correspondientes, destinadas a calificar, adjudicar y entregar el subsidio familiar de vivienda de que trata la Ley 3ª de 1991 a los hogares que integran los planes asociativos COMITÉ DE VECINOS PARA EL MEJORAMIENTO DE VIVIENDA MUNICIPIO DE MAGUI PAYAN I, II Y III ETAPAS, declarados elegibles mediante las resoluciones 0089, 0090 y 0091 de marzo de 1.997 expedidas por el Director de la Regional Nariño del Instituto de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana INURBE, de conformidad con las reglamentaciones jurídicas sobre la materia y para la plena realización de los fines previstos en los indicados actos administrativos”.

3. La jurisprudencia sobre la vía de hecho

El artículo 86 de la Constitución Política, consagra la acción de tutela como una garantía y un mecanismo de rango constitucional, para la protección directa y efectiva de los derechos fundamentales de las personas, en el evento de que resulten conculcados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o, bien de los particulares en los casos señalados en la ley.

Tanto del artículo constitucional citado, como del desarrollo jurisprudencial emanado de esta

Corporación, se desprende que por su finalidad, esta acción constitucional tiene un carácter extraordinario, como quiera que su utilización se supedita al respeto de la consagración constitucional y legal de las jurisdicciones ordinarias y especiales y, a todos los procedimientos que se surten ante las mismas. De ahí, que la procedencia de esta acción supone su uso en forma supletiva con carácter subsidiario, de manera tal, que se encuentra restringida a la inexistencia de otro medio de defensa judicial o, a la eventualidad de utilizarla transitoriamente cuando se está ante la presencia de un perjuicio irremediable.

Ahora bien, dentro de las actuaciones de las autoridades públicas que puedan resultar lesivas de los derechos fundamentales de las personas, tienen cabida las producidas por los funcionarios judiciales. Si bien es cierto, que en las actuaciones de dichos funcionarios va envuelta la independencia y autonomía al momento de proferir sus decisiones en ejercicio de su función pública de administrar justicia (arts. 228 y 230 C.P), no lo es menos, que en el evento de que se presente lo que la doctrina constitucional ha denominado vía de hecho, puede excepcionalmente ser procedente la acción constitucional con el fin de recuperar la legitimidad del ordenamiento jurídico existente y, en consecuencia, propender por la protección de los derechos que resulten conculcados.

No obstante, esta figura de la vía de hecho procede solamente cuando la actuación del funcionario judicial resulta arbitraria y caprichosa, esto es, sin fundamento objetivo y razonable. Ello implica, que se configure una conducta totalmente abusiva y claramente lesiva del ordenamiento jurídico que afecte ostensiblemente los derechos fundamentales de quien la denuncia.

4. Análisis de los casos que se debaten

4.1. La inconformidad del Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana INURBE, radica en las decisiones adoptadas por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, mediante las cuales se confirmaron los fallos proferidos por los Tribunales Administrativos del Cauca y de Nariño.

Considera la entidad accionante, que las decisiones judiciales que ataca, desconocen la prohibición contenida en el párrafo del artículo 9º de la Ley 393 de 1997, que establece la improcedencia de la acción de cumplimiento para “perseguir el cumplimiento de normas que establezcan gastos” y, así mismo, desconociendo el pronunciamiento que sobre esa norma

realizó esta Corporación mediante sentencia C-157 de 1998, declarando exequible dicho precepto legal.

Adicionalmente considera la entidad demandada que al haber sido confirmados los fallos que acogieron las pretensiones de los demandantes, en las acciones de cumplimiento, se desconocieron otros fallos proferidos por la Sección Primera de la misma Corporación accionada, que rechazaron por improcedentes acciones de cumplimiento que se referían a situaciones similares.

4.2. Veamos pues, cuáles fueron los argumentos jurídicos esgrimidos por la Sección del Consejo de Estado demandada para confirmar los fallos de los Tribunales Administrativos de Cauca y Nariño, que declararon la procedencia de la acción de cumplimiento incoada por el Personero Municipal de Caldon (Cauca) y, por el Alcalde Municipal de Payán (Nariño), y, si con ello, se constituyó un vía de hecho, como lo afirma el INURBE.

4.2.1. En el caso de la acción impetrada por el Personero Municipal de Caldon (Cauca), el Consejo de Estado, señaló que el legislador frente a situaciones de naturaleza imprevisible como los desastres naturales, creó una serie de mecanismos especiales tendientes a atender esa clase de situaciones, como son el manejo oportuno y eficiente de los recursos económicos “manejo del cual no se encuentra excluida la adjudicación de subsidios para las personas que perdieron sus viviendas”.

Señala la Corporación accionada, que el Municipio de Caldon sufrió graves consecuencias a causa del terremoto ocurrido el 6 de junio de 1994 y, el INURBE previa recomendación de la Dirección Nacional de Atención y Desastres, calificó como prioritaria la reconstrucción de viviendas de los damnificados y, en ese orden de ideas, profirió cuatro (4) actos administrativos mediante los cuales declaró elegibles los planes de mejoramiento de vivienda presentados por la Alcaldía de ese municipio, en beneficio de los damnificados del sismo.

Continúa la entidad accionada, manifestando que el INURBE se fijó un plazo de dieciocho (18) meses para la ejecución de cada plan designado como elegible de subsidios “Pero han transcurrido más de cuatro años desde la declaratoria del estado de calamidad pública, y poco más de tres años desde que la administración se fijara el plazo aludido y las víctimas del fenómeno natural no se han beneficiado de los programas de atención de desastres”.

4.2.2. Por su parte, el Consejo de Estado, en el caso de la acción impetrada por el Alcalde del Municipio de Payán (Nariño), adujo como argumentos de su fallo confirmatorio, que de conformidad con la Ley 3 de 1999, artículo 3, le corresponde al INURBE, fomentar las soluciones de vivienda de interés social. Así mismo, señala que el Decreto No. 0004 de 1993, por medio del cual se reglamentó parcialmente la ley citada, señaló que el INURBE es la entidad competente para calificar, adjudicar y entregar el subsidio familiar de vivienda a hogares ubicados en zonas declaradas de desastre o de calamidad pública de conformidad con lo previsto en el Decreto 919 de 1989, en cuyo artículo 2º determinó que se debía dar prelación a los programas y postulaciones correspondientes a hogares ubicados en zonas declaradas de desastre o de calamidad pública.

No obstante, dice la Corporación demandada, “se observa que desde la fecha en que se declaró la elegibilidad de los programas materia de discusión, han transcurrido tres años, sin que el INURBE haya cumplido con su función, a pesar de que, se repite, las normas radican en cabeza de dicho Instituto la obligación de calificar, adjudicar y entregar el subsidio de vivienda a hogares ubicados en zonas declaradas de desastre o calamidad pública y que es su obligación, darle prelación a estos programas”.

Sin embargo, esa prohibición legal no puede impedir que mediante ese tipo de acciones (de cumplimiento) se pueda ordenar el cumplimiento de una ley o de un acto administrativo que implique una erogación presupuestal plenamente exigible, como sería la atención de situaciones de calamidad pública, pues en esos casos, la Administración no goza de un margen de discrecionalidad, sino que se encuentra legalmente obligada a actuar positivamente de manera pronta y eficaz.

4.2.4. Así las cosas, los argumentos acabados de reseñar, sirvieron al Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, para confirmar los fallos del a quo. Igualmente, sirvió como fundamento de sus decisiones, la providencia proferida el 25 de febrero de 1999, por la Sección Tercera de esa misma Corporación, donde actuó como ponente el doctor Juan de Dios Montes, quien en un caso que guarda bastante similitud con los planteados en estas tutelas, esbozó los siguientes planteamientos:

“Frente a la ocurrencia, por lo general, imprevisible o inusitada de desastres causados por fenómenos de la naturaleza o por la acción humana en forma accidental, el legislador

colombiano creó y organizó a través de la Ley 46 de 1988 el denominado 'Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres', el cual, entre otros objetivos está destinado a 'Garantizar un manejo oportuno y eficiente de todos los recursos humanos, técnicos, administrativos, económicos que sean indispensables para la prevención y atención de las situaciones de desastre'.

Así la filosofía que orienta a dicho sistema es la de responder con acciones institucionales prontas y eficaces a la situación de emergencia, lo cual significa que las medidas adoptadas tendrán la debida prelación sobre cualquier otra que corresponda a situaciones de normalidad.

...Es una afrenta a un Estado como el colombiano que busca consolidarse como Estado social de derecho fundado en el respeto y la protección de la dignidad humana y, además, se convierte en un potencial deslegitimador del accionar administrativo que asume compromisos por disposición legal y luego no cumple.

Como ya la Sala ha tenido la oportunidad de expresar, no en todos los casos en los cuales el débito prestacional comporte una erogación en dinero, se configura la excepción del párrafo del art. 9º de la Ley 393 de 1997, 'pues de ser este el entendimiento de la norma, se desnaturaliza el mecanismo constitucional consagrado en el artículo 87 de la Carta Política...".

5. Recuerda ahora la Corte que, dada su naturaleza jurídica, en relación con los entes públicos o las distintas dependencias del Estado, en principio no son sujetos activos de los derechos fundamentales que se predicán de las personas naturales, cual sucede por ejemplo con los de reunión, libre expresión, libre desarrollo de la personalidad, manifestación, o con los derechos sociales a la educación, a la salud, al trabajo o a la vivienda digna, lo que significa que, sólo de manera excepcional podría aducirse por entidades de derecho público el quebranto de derechos fundamentales, cuando actúan en circunstancias semejantes o iguales a las personas físicas, como ocurre en cuanto hace relación al debido proceso judicial.

6. Observa la Corte, que contrario a lo afirmado por la entidad demandante, la interpretación que realizó el Consejo de Estado de los casos concretos sometidos a su conocimiento frente a la prohibición del párrafo del artículo 9º de la Ley 393 de 1997 y, de la jurisprudencia de

esta Corporación, lejos de ser arbitraria y caprichosa, antepone principios constitucionales de indiscutible prelación respecto de la prohibición legal mencionada, sobre todo, al ser confrontados frente a los dramáticos hechos que originaron las acciones de cumplimiento.

En efecto, la interpretación realizada por la Corporación accionada, supone que la prohibición contemplada en el párrafo del artículo 9^a de la Ley 393 de 1997, se refiere a situaciones de normalidad, pero no puede ser aplicada con el rigorismo que se pretende por parte de la entidad demandante, cuando se trata de situaciones imprevistas e imprevisibles que afectan a las personas no solamente en su integridad física, sino que crean circunstancias verdaderamente lesivas de la dignidad del ser humano.

Alega el representante legal del INURBE, que las sentencias proferidas por el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, son constitutivas de una vía de hecho y, violatorias del derecho a la igualdad, por cuanto la misma Corporación en su Sección Primera ha declarado la improcedencia de la acción de cumplimiento en casos similares, con fundamento en la prohibición contenida en la norma tantas veces citada.

A este respecto, considera la Sala, que en este caso se trata de precedentes de otros despachos judiciales, que aunque hagan parte de la misma Corporación, no pueden limitar el principio de independencia judicial que consagran los artículos 228 y 230 de la Constitución Política. Mucho menos en los casos sub examine, cuando a juicio de la Corte, la interpretación que realizó el Consejo de Estado de las providencias que ahora se cuestionan, pretenden la realización efectiva del artículo 87 Superior, en aras de proteger a personas que se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta. Por ello, como lo tiene sentado esta Corporación, en la hipótesis de que existan diferentes posibilidades de interpretación de un precepto legal, lo conducente es adoptar la que sea más favorable al ejercicio efectivo de los derechos fundamentales.

Además, se podría argumentar, con el mismo criterio aducido por la entidad demandante, que la Sección Primera ha desconocido a su turno el precedente que han sentado las Secciones Segunda y Tercera del Consejo de Estado, cuando en casos bastante similares han declarado la procedencia de la acción de cumplimiento, dos de ellos, los que dieron lugar a estas tutelas.

7. De todo lo expuesto, concluye esta Corporación, que la acusación endilgada a los fallos

dictados por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, no comportan actuaciones arbitrarias ni caprichosas, sino por el contrario, reivindican los principios y postulados consagrados en la Constitución de 1991.

VI. Decisión

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

CONFIRMAR los fallos proferidos por el Consejo Superior de la Judicatura, Sala Jurisdiccional Disciplinaria, el 2 de mayo de 2000.

Líbrese por Secretaría, las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Magistrado

MARTHA V. SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

