



Sentencia 39 de 1986 Corte Suprema de Justicia

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
SALA PLENA
Sentencia No. 39

Referencia: Expediente número 1395. Acción de inconstitucionalidad artículo 51 del Decreto número 1405 de 1978.

Magistrado Ponente: DOCTOR FABIO MORÓN DÍAZ.

Aprobada por Acta No. 41 de mayo 29 de 1986.

Bogotá, D. E., veintinueve (29) de mayo de mil novecientos ochenta y seis (1986).

LA LEY CORRESPONDIENTE DE FACULTADES EXTRAORDINARIAS DEBERA DETERMINAR CON PRECISION LA MATERIA DE DICHAS FACULTADES Y EL TIEMPO EN QUE DEBEN EJERCERSE. NO SE PODRAN REGULAR OTRAS MATERIAS SIN CONEXION A LA LEY DE FACULTADES, AUN CUANDO, ESTAS ESTUVIEREN IMPLICITAMENTE ACORDES CON LA CONSTITUCION. "RESERVA DOCUMENTAL"

Norma demandada: Acción de inconstitucionalidad artículo 51 del Decreto número 1405 de 1978.

Inexequible el art. 51 del Decreto número 1045 de 1978.

I. ANTECEDENTES

Ante esta Corporación el ciudadano Alberto León Gómez presentó demanda de inconstitucionalidad, acusando el artículo 51 del Decreto número 1045 de 1978, dictado en desarrollo de la Ley 5ª de 1978, por considerarlo violatorio de la Constitución Nacional en sus artículos 38, 76 numeral 12, y 118 numeral 8º.

La demanda fue admitida por auto de octubre 18 de 1985.

Se corrió el correspondiente traslado al Procurador General de la Nación por el término que ordena el artículo 18 del Decreto número 432 de 1969, quien con fecha 27 de enero de 1986 remitió el proceso a la Sala Constitucional, una vez reanudados, dos términos que habían sido suspendidos desde el 6 de noviembre de 1985, por mandato de los Decretos números 3271 de 1985 y 48 de 1986.

Se efectuó nuevo reparto, por cuanto el Magistrado Ponente, doctor *Ricardo Medina Moyano*, falleció en los trágicos acontecimientos que son de dominio público; se avocó el conocimiento del proceso por auto de fecha 4 de marzo de 1986 y es preciso, una vez agotada la ritualidad procesal, entrar a decidir sobre la materia objeto de la demanda.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

El texto del artículo es del siguiente tenor:

"ARTÍCULO 51. *De la reserva documental*. Las historias clínicas y los documentos relativos a prestaciones sociales quedan amparados por el principio de reserva profesional".

III. NORMAS QUE SE CONSIDERAN VIOLADAS

Considera el demandante como normas constitucionales violadas, los artículos 38, 76 numeral 12 y 118 numeral 8º

IV. CONSIDERACIONES DE LA DEMANDA Y DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Los argumentos expuestos por el demandante para solicitar de esta Corporación la declaratoria de inconstitucionalidad son los siguientes:

"En una elemental confrontación entre las disposiciones del artículo 1º de la Ley 5ª de 1978 y el artículo 51 impugnado, encontramos que la disposición acusada no encaja dentro de las facultades legales de que entonces se revistió al Presidente.

"En efecto, lo dispuesto en la forma acusada no encuadra dentro de la fijación de escalas de remuneración (ordinal 1º art. 1º), ni implica una revisión del sistema de clasificación y nomenclatura de los empleos (ordinal 2º del art. 1º), ni constituye señalamiento de términos y condiciones para el reconocimiento y pago de la pensión jubilaria de los dactiloscopistas del DAS (ordinal 3º del art. 1º), ni significa modificación del régimen del Servicio Civil y de carrera administrativa (ordinal 4º *ibídem*), ni significa revisión o modificación de las reglas generales a las cuales debe sujetarse la administración pública del Orden Nacional para la aplicación de las normas sobre asignaciones y prestaciones sociales (ordinal 5º) y, finalmente, tampoco constituye fijación de reglas para el reconocimiento, liquidación y pago de prestaciones sociales futuras en favor de extranjeros no domiciliados en el país y vinculados al servicio exterior (ordinal 6º del art. 1º)".

En el mismo sentido se pronunció el señor Procurador General de la Nación, quien también impugna la norma acusada al coadyuvar la petición de inconstitucionalidad formulada por el ciudadano arriba mencionado, pero discrepa en cuanto a la alegada violación del artículo 38 de la Constitución Nacional, en los siguientes términos:

"En cuanto hace a la materia regulada, cabe anotar que si bien las facultades otorgadas comprendían diversos aspectos relativos al régimen de administración de personal, salarial y prestacional de determinados sectores de la Rama Ejecutiva, no incluyeron, sin embargo, la regulación específica de la reserva de las historias clínicas y documentos relativos a prestaciones sociales. De ello, la materia prevista en la

norma que se estudia resulta ajena a las facultades concedidas.

"Pero, no es que el Despacho tache por improcedente la reserva establecida en la norma, en sí misma considerada. Lo que se glosa es la previsión de reserva sin facultad, habida cuenta que los decretos-leyes deben ajustarse a las prescripciones de las respectivas autorizaciones".

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Es competencia de la Corte Suprema de Justicia, la revisión de la constitucionalidad de los decretos dictados por el Presidente de la República en uso de las facultades que le confiere el Congreso, autorizadas en el artículo 76, numeral 2º de la Constitución Nacional, en concordancia con el artículo 16 del Decreto número 432, cuando se ha ejercido la acción de inconstitucionalidad.

Exige la Constitución Nacional en el artículo 76, numeral 12 que para poder revestir de facultades extraordinarias al Ejecutivo, por parte del Congreso, la ley correspondiente deberá determinar con precisión la materia de dichas facultades y el tiempo en que deben ejercerse.

Es necesario aclarar, como lo ha hecho la jurisprudencia reiterada de esta Corporación, que el concepto de precisión no puede interpretarse como taxatividad, esto es, el Presidente de la República podrá desarrollar la ley de facultades con las materias que le son propias y acordes con el fin que aquélla persigue, pero no podrá, con el pretexto de desarrollarla, extralimitarse en el ejercicio de tales facultades para entrar a regular otras materias sin conexión, aun cuando éstas estuvieren implícitamente acordes con la Constitución.

Para el caso que nos ocupa, la Corte solamente entra a conocer de la norma acusada por el demandante, conforme a concepto jurisprudencial que dice así:

"... Además la Corte Suprema de Justicia no tiene clara competencia para decidir, ni para sugerir actuaciones '*ultra-petita*', esto es más allá de lo pedido por el actor. Sólo le compete confrontar la disposición o las disposiciones demandadas frente a todas las normas de la Constitución y no sólo a las señaladas por el demandante, o aun respecto de éstas por razones distintas a las alegadas (artículo 29 Decreto número 432 de 1969), pero se encuentra inevitablemente atada a lo que se demanda, sin poder desatar controversias que desborden la pretensión ciudadana". (Sentencia de mayo 10 de 1979, Ponente doctor *Jaime Bernal Cuéllar*, G.J. Tomo CLX, número 2401, p. 86).

Precisado lo anterior, es necesario establecer cuáles fueron las facultades otorgadas por el Congreso al Presidente de la República en la ley de facultades con examen de su texto, así:

"LEY 5ª DE 1978
(Abril 7)

"Por la cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias para modificar escalas de remuneración, revisar sistemas de clasificación y nomenclatura de empleos, y dictar otras disposiciones en materia de administración de personal.

"EL CONGRESO DE COLOMBIA,
"DECRETA:

"ARTÍCULO 1º. De conformidad con el numeral 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional, revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias, por el término de noventa días, contados a partir de la vigencia de la presente Ley, para los siguientes efectos:

"1º Fijar, con efectividad al primero (1º) de enero de 1978, las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos de:

- a) La Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional, incluidas las unidades administrativas especiales;
- b) La Registraduría Nacional del Estado Civil;
- c) La Rama Jurisdiccional y el Ministerio Público, el Tribunal Disciplinario, el Consejo de Estado y los Tribunales Contencioso Administrativos y las Direcciones de Instrucción Criminal;
- d) La Contraloría General de la República.

"Esta facultad comprende la de señalar las bonificaciones de soldados, grumetes y alumnos de las escuelas de formación de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional.

"No obstante lo dispuesto en el numeral primero del presente artículo, en las entidades que tuvieren decretados reajustes salariales para hacerse efectivos con posterioridad al primero de enero de 1978, la modificación de las escalas de remuneración regirá a partir de la fecha en que se haya previsto el respectivo reajuste.

"2º Revisar el sistema de clasificación y nomenclatura de los mismos empleos para fijar o modificar aquellas series y clases cuya creación o modificación se estime indispensable.

"3º Señalar los términos y condiciones para el reconocimiento y pago de la pensión jubilatoria de las personas que desempeñan el cargo de dactiloscopista en el Departamento Administrativo de Seguridad -DAS-.

"4º Modificar el régimen de servicio civil y carrera administrativa.

"5º Revisar y modificar las reglas generales a las cuales deban sujetarse las entidades de la Administración Pública del orden nacional en la aplicación de las normas sobre las asignaciones y prestaciones sociales señaladas por la ley para su personal.

"6º Fijar las reglas para el reconocimiento, la liquidación y el pago de las prestaciones sociales que se causaren en el futuro a favor de los extranjeros no domiciliados en Colombia que presten servicios en el exterior como funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores.

"ARTÍCULO 2º. Autorízase al Gobierno Nacional para abrir los créditos y efectuar los traslados presupuestarios indispensables para el cumplimiento de la presente Ley.

"ARTÍCULO 3º. Esta ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

"Dada en Bogotá, D. E., a los cuatro días del mes de abril de mil novecientos setenta y ocho".

Ahora bien, corresponde entonces confrontar el artículo 51 del Decreto número 1045 de 1978 con la ley de facultades a fin de establecer si éste encuadra dentro de las facultades otorgadas o debe ubicarse fuera de ellas para deducir de allí su conformidad o inconformidad con la Constitución.

Dos aspectos fundamentales hay que observar en la norma acusada:

a) La norma fue titulada "Reserva Documental", lo cual da a entender que la disposición ha de referirse a los dos elementos definitorios de los secretos: el objetivo, consistente en un ocultamiento fáctico de ciertos documentos y su prohibición de difusión, y el subjetivo, resultante de la voluntad de mantenerlos en reserva.

Es preciso aclarar que en el evento objetivo en cuanto a la prohibición de difusión, ella es limitada en la medida en que ciertas personas pueden tener conocimiento de informaciones cuya calificación como secreta se considera. Tal es el caso de la obligación de exhibir los libros de Contabilidad y sus anexos para permitir la tasación de impuestos o la intervención del Estado, pero su información no podrá hacerse de dominio público.

La ley en ciertos casos ordena e impone la obligatoriedad para las personas que tienen acceso a los documentos de mantenerlos en reserva, a fin de proteger una situación que la misma ley calificó como secreta; solamente autoriza también a ciertas personas para tomar la información, con el único objeto de buscar pruebas judiciales como sucede con la correspondencia enviada a los correos y telégrafos pero con orden de autoridad competente y con el lleno de las formalidades legales;

b) El contenido de la norma intitulada "Reserva Documental" no corresponde a su titulación, pues ésta establece una reserva de carácter profesional, sin disponer qué personas deben guardarla.

Es preciso, pues, enfrentar esta norma con la ley de facultades (Ley 5ª de 1978), para observar que ella no encaja dentro de los límites establecidos por dicha ley.

Por ello le asiste razón al demandante cuando afirma que la norma no encuadra dentro del escalafón de remuneración ni sistemas de clasificación y nomenclatura de empleos, ni señalamiento de términos y condición para el reconocimiento y pago de la pensión jubilatoria de las personas que desempeñen el cargo de dactiloscopista en el Departamento Administrativo de Seguridad -DAS-, ni dentro del régimen de servicio civil y carrera administrativa, ni dentro de las reglas a que deben sujetarse las entidades de administración pública del orden nacional en la aplicación de normas sobre asignaciones y prestaciones sociales señaladas por la ley para su personal, ni dentro de las reglas para el reconocimiento, la liquidación y el pago de prestaciones sociales que se causaren en el futuro a favor de los extranjeros no domiciliados en Colombia, que presten servicios en el exterior como funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores, que constituyen materias precisas sobre las cuales se otorgaron facultades al Ejecutivo por la Ley 5ª de 1978.

De otro lado, es necesario aclarar una vez más, como lo ha hecho la jurisprudencia reiterada de la Corte, que cuando el Presidente de la República en ejercicio de las facultades que le confiere el Congreso, expide un decreto rebasándolas, la norma violada no es el artículo 76, numeral 12, sino el 118, numeral 8º, de la Constitución Nacional, toda vez que esta norma señala como una de las atribuciones del Presidente en relación con el Congreso, la de ejercer las facultades a que se refiere el artículo 76, numeral 12, entre otros. Así mismo, quien podría violar esta disposición del artículo 76, numeral 12, sería el Congreso al conferir facultades que no reúnen las condiciones de temporalidad y precisión o cuando inviste al Ejecutivo de funciones que le son privativas.

Por estas razones se considera que la norma acusada (artículo 51 del Decreto número 1045 de 1978), violó el artículo 118, numeral 8º de la Constitución y por ello ha de declararse su inexecutableidad.

La demanda acusó también la norma materia de estudio como violatoria del artículo 38 de la Constitución, que garantiza la inviolabilidad de la correspondencia confiada a los telégrafos y correos. El texto constitucional agrega que no podrán ser interceptados ni registrados sino por la autoridad, mediante orden de funcionario competente, en los casos y con las formalidades que establezca la ley y con el único objeto de buscar pruebas judiciales. Así mismo, establece que para la tasación de impuestos y para los casos de intervención del Estado, podrá exigirse la presentación de libros de Contabilidad y demás papeles anexos. Considera la Corte que la disposición acusada no tiene relación con la norma constitucional antes mencionada, pues reglamenta materias distintas.

Por las anteriores razones se considera que al expedirse el artículo 51 del Decreto número 1045 de 1978, el Ejecutivo rebasó las facultades que le confirió la Ley 5ª de 1978, violándose así el artículo 118, numeral 8º de la Constitución Nacional.

VI. DECISIÓN

Por las anteriores consideraciones, la Corte Suprema de Justicia, previo estudio de la Sala Constitucional y oído el concepto del señor Procurador General de la Nación,

RESUELVE:

Declarar INEXEQUIBLE el artículo 51 del Decreto número 1045 de 1978, que dice: "De la reserva documental. Las historias clínicas y los documentos relativos a prestaciones sociales quedan amparados por el principio de reserva profesional".

COMUNÍQUESE AL GOBIERNO NACIONAL, INSÉRTESE EN LA GACETA JUDICIAL Y ARCHÍVESE EL EXPEDIENTE.

FERNANDO URIBE RESTREPO, PRESIDENTE;

LUIS ENRIQUE ALDANA ROZO,
HERNANDO BAQUERO BORDA,
RAFAEL BAQUERO HERRERA,
JOSÉ A. BONIVENTO FERNÁNDEZ,
NEMES CAMACHO RODRÍGUEZ,
JORGE CARREÑO LUENGAS,
GUILLERMO DÁVILA MUÑOZ,
MANUEL ENRIQUE DAZA ALVAREZ,
JAIRO E. DUQUE PÉREZ,
GUILLERMO DUQUE RUIZ,
HERNANDO GÓMEZ OTÁLORA,
HÉCTOR GÓMEZ URIBE,
GUSTAVO GÓMEZ VELÁSQUEZ,
JUAN HERNÁNDEZ SÁENZ,
HÉCTOR MARÍN NARANJO,
LISANDRO MARTÍNEZ ZÚÑIGA,
FABIO MORÓN DÍAZ,
ALBERTO OSPINA BOTERO,
JAIME PINZÓN LÓPEZ,
EDGAR SAAVEDRA ROJAS,
GUILLERMO SALAMANCA MOLANO,
HERNANDO TAPIAS ROCHA,
GERMÁN VALDÉS SÁNCHEZ.
INÉS GALVIS DE BENAVIDES
SECRETARIA

Fecha y hora de creación: 2020-04-04 07:16:58