

Sentencia C-087/02

ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Naturaleza pública e informal

ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos mínimos

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Correspondencia lógica entre requisitos

ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Confrontación de normas legales con la Constitución/DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-No confrontación entre leyes del mismo nivel

La acción de inconstitucionalidad permite confrontar normas legales con la Constitución y no con decisiones precedentes del propio legislador. Téngase en cuenta que la acción de inconstitucionalidad es un juicio técnico de confrontación entre la ley y la Carta Política y no entre dos leyes del mismo nivel.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Argumento de inconstitucionalidad de norma demandada

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-No oficioso

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Ausencia de razones concretas de violación de normas constitucionales

Referencia: expediente D-3634

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 57 (parcial) de la Ley 446 de 1998.

Actores: Henry Ruiz Tose, Sandra Patricia Mellizo Bazante y Dorothy Molina Sánchez.

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CORDOBA TRIVIÑO

La Sala Plena de la Corte Constitucional en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos de trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en relación con la demanda de inconstitucionalidad presentada por los ciudadanos Henry Ruiz Tose, Sandra Patricia Mellizo Bazante y Dorothy Lucelly Molina Sánchez contra el artículo 57 (parcial) de la Ley 446 de 1998.

I. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de la norma objeto de proceso y se subraya lo demandado:

“LEY 446 de 1998

(enero 5)

por la cual se adoptan como legislación permanente algunas normas del Decreto 2561 de 1991, se modifican algunas del Código de Procedimiento Civil, se derogan otras de la Ley 23 de 1991 y del Decreto 2279 de 1989, se modifican y expiden normas del Código Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre Descongestión, Eficiencia y Acceso a la Justicia. .

El Congreso de Colombia

DECRETA:

(...)

ARTICULO 57. Recursos Ordinarios, Consulta y Recursos Extraordinarios. El Título XXIII del Libro 4º del Código Contencioso Administrativo quedará así:

TITULO XXIII

RECURSOS ORDINARIOS, CONSULTA Y RECURSOS EXTRAORDINARIOS

(...)

Sección 2ª

DEL RECURSO EXTRAORDINARIO DE SUPLICA

ARTICULO 194. Del Recurso Extraordinario de Súplica. El recurso extraordinario de súplica, procede contra las sentencias ejecutoriadas dictadas por cualquiera de las Secciones o Subsecciones del Consejo de Estado. Es causal del recurso extraordinario de súplica la violación directa de normas sustanciales, ya sea por aplicación indebida, falta de aplicación o interpretación errónea de las mismas. Los miembros de la Sección o Subsección falladora estarán excluidos de la decisión, pero podrán ser oídos si la Sala así lo determina.

En el escrito que contenga el recurso se indicará en forma precisa la norma o normas sustanciales infringidas y los motivos de la infracción; y deberá interponerse dentro de los veinte (20) días siguientes al de la ejecutoria de la sentencia impugnada, ante la Sección o Subsección falladora que lo concederá o rechazará.

Admitido el recurso por el ponente en Sala Plena, se ordenará el traslado a las demás partes para alegar por el término común de diez (10) días. Vencido el término de traslado, dentro de los treinta (30) días siguientes se registrará el proyecto de fallo. Si la Sala hallare procedente la causal invocada, infirmará la sentencia recurrida y dictará la que debe reemplazarla. Si la sentencia recurrida tuvo cumplimiento, declarará sin efectos los actos procesales realizados con tal fin y dispondrá que el Juez de conocimiento proceda a las restituciones y adopte las demás medidas a que hubiere lugar.

Si el recurso es desestimado, la parte recurrente será condenada en costas, para lo cual se aplicarán las normas previstas en el Código de Procedimiento Civil.

La interposición de este recurso no impide la ejecución de la sentencia. Con todo, cuando se trate de sentencia condenatoria de contenido económico, el recurrente podrá solicitar que se suspenda el cumplimiento de la misma, prestando caución para responder por los perjuicios que dicha suspensión cause a la parte contraria, incluyendo los frutos civiles y naturales que puedan percibirse durante aquélla. El ponente fijará el monto, naturaleza y término para constituir la caución, cuyo incumplimiento por parte del recurrente implica que se declare desierto el recurso. Los efectos de la sentencia quedan suspendidos hasta cuando se decida.¹

Los actores acusan como inconstitucional el artículo 57 (parcial) de la Ley 446 de 1998 por

vulneración de los artículos 13, 23, 29, 228 y 229 de la Constitución Política. En respaldo de su apreciación afirman lo siguiente:

El recurso extraordinario de súplica es una especie de recurso de casación y, según lo expone un tratadista nacional, la casación “jamás se interpone contra sentencia ejecutoriada. Este recurso es la continuación del proceso en que aquella se produce. Por ello su interposición suspende los efectos de la sentencia atacada. Tal es la razón para que sea inconstitucional la expresión ‘ejecutoriadas’ que aparece en el texto del art. 57 de la Ley 446 de 1998”.

En ambos recursos, casación y súplica, se acoge como causal la violación directa de normas sustanciales, ya sea por aplicación indebida, falta de aplicación o interpretación errónea de las mismas.

Las características del actual recurso extraordinario de súplica son: a) Es un recurso extraordinario, por expresa denominación legal; b) No es ni puede ser una acción sui generis, pues éste no es el tratamiento legal que se le da a la institución; 3) Es una especie de recurso de casación en la jurisdicción contencioso administrativa.

Además, el contenido de la sentencia C-252 de 2001, M.P. Carlos Gaviria Díaz, referente a la casación en materia penal, se convierte, para los efectos de la presente acción pública, en precedente judicial. Por lo tanto, “todos los razonamientos efectuados en dicha providencia sobre el recurso extraordinario de casación, son aplicables al caso concreto, por constituir aquellos doctrina constitucional”.

Finalmente, las mismas razones que motivaron la sentencia C-252 de 2001, son aplicables al recurso extraordinario de súplica en materia administrativa, en particular lo expuesto en esa oportunidad frente a la vulneración del debido proceso, la cosa juzgada, el principio de igualdad y el derecho a la administración de justicia.

III. INTERVENCIONES

El ciudadano José Camilo Guzmán Santos, en calidad de apoderado del Ministerio de Justicia y del Derecho, intervino en el proceso para justificar la declaratoria de exequibilidad de la norma acusada, en atención a los siguientes argumentos:

Conviene precisar las diferencias y las similitudes sustanciales de los recursos de casación y de súplica, en la medida en que los actores equiparan los fines de ambos institutos para fundamentar su demanda de inconstitucionalidad en los argumentos de la sentencia C-252 de 2001, sobre la casación en materia penal.

De esta manera, al individualizar estos dos recursos se justifica la inaplicabilidad de los argumentos constitucionales contenidos en la sentencia citada y, por ende, probar que los apartes demandados no conculcan el principio de la cosa juzgada ni el derecho a la igualdad.

El recurso extraordinario de súplica, a diferencia de la casación, es de creación legal y, por ende, el legislador cuenta con una mayor libertad de configuración normativa. Así, sus principales características no surgen de las normas constitucionales, sino que son diseñadas por el legislador en uso de sus competencias de producción normativa.

El juez de la súplica no es el superior funcional, como sí lo es el juez de casación, pues las secciones o subsecciones del Consejo de Estado cumplen las funciones de tribunal supremo de lo contencioso administrativo (C.P., art. 236, inciso segundo). Lo anterior constituye la diferencia fundamental que justifica la exigencia de la ejecutoria de la sentencia en el recurso de súplica, pues la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo no puede actuar como superior funcional de la Sección o Subsección. Se necesita entonces, con el propósito de no violar la Constitución, que los recursos legales diseñados para el conocimiento de la Sala Plena se resuelvan por fuera del proceso litigioso, como lo prevé la disposición acusada.

Luego, desde una perspectiva constitucional son más las diferencias entre el instituto de la casación y el recurso extraordinario de súplica, por lo que no es acertado afirmar que la súplica es en la jurisdicción contencioso administrativa lo que la casación es en la jurisdicción ordinaria.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación solicita a la Corte declarar la exequibilidad de los apartes demandados. Estos son sus argumentos:

Las diferencias entre el recurso de súplica y la casación permiten al legislador darles un tratamiento procesal diverso.

Al existir una justicia especializada en asuntos contencioso administrativos, es natural que su regulación, especialmente en materia procesal, difiera de la reglamentación que el legislador establezca para la justicia ordinaria. Bajo esta óptica, tratándose de medios de impugnación de sentencias, cada jurisdicción tiene sus particularidades, que las pueden semejar o diferenciar, pero ello no significa, como parecen entenderlo los demandantes, que por el simple hecho de existir similitudes, pueda aplicarse un idéntico tratamiento, dado que cada jurisdicción responde a objetivos diversos.

El recurso extraordinario de súplica en asuntos contencioso administrativos presenta una singular diferencia con el recurso de casación que se adelanta ante la justicia ordinaria, en cuanto el primero ataca las sentencias dictadas por el propio Consejo de Estado a través de sus secciones y subsecciones, y la casación procede contra decisiones judiciales proferidas por entes diferentes, como son los Tribunales de Distrito Judicial, situación que da lugar a la revisión de providencias emitidas por un órgano judicial de inferior categoría.

Igualmente, al no consagrarse en el ordenamiento constitucional procedimiento específico para regular la materia, corresponde al legislador dentro del ámbito de su competencia, consignar el objeto y procedencia del recurso.

Finalmente, en relación con la aplicación del precedente judicial a que aluden los demandantes, éste no se constituye en el presente caso, puesto que cada uno de los medios extraordinarios de impugnación desarrollados por el legislador obedecen a los lineamientos que el Constituyente asignó, al concebir que la administración de justicia debía tener tratamiento diferente en asuntos ordinarios y especiales. Por lo que el legislador sí podía determinar que el recurso extraordinario de súplica procediera contra sentencias ejecutoriadas, ya que pretender que se legisle en idéntico sentido en situaciones no precisamente iguales, es transgredir la órbita de competencia reconocida al Congreso y que le permite una amplitud en la regulación de las distintas materias, dentro de los límites que le impone la Constitución.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

El contenido de la demanda

1. Los demandantes consideran que el artículo 57 de la Ley 446 de 1998 vulnera los derechos al debido proceso, la cosa juzgada, la igualdad y el acceso a la administración de justicia, en la medida que establece el recurso extraordinario de súplica en materia contencioso administrativa contra sentencias ejecutoriadas.

Estructuran su demanda basados en un presupuesto: el recurso extraordinario de súplica constituye una casación en materia administrativa. Para exponer las razones por las cuales consideran que el artículo demandado viola las normas constitucionales referidas, se limitan a transcribir en extenso apartes de la sentencia C-252 de 2001, M.P. Carlos Gaviria Díaz, en virtud de la cual esta Corporación declaró la inexecutable de apartes de la Ley 553 de 2000 que señalaban que la casación en materia penal procedía contra sentencias ejecutoriadas. Acompañan lo anterior con transcripciones de extractos de providencias del Consejo de Estado y apartes de publicaciones de algunos tratadistas.

Por esta razón, la Corte Constitucional hará una breve referencia acerca de los requisitos que deben cumplir las demandas de inexecutable para permitir el pronunciamiento de fondo por parte de esta Corporación. Posteriormente se verificará si la demanda cumple las exigencias mínimas de procedibilidad y, si es el caso, asumir el estudio de los cargos formulados.

Los requisitos de la acción pública de inconstitucionalidad

2. La acción de inconstitucionalidad representa un derecho de los ciudadanos a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político (C.P., art. 40) y se caracteriza por su naturaleza pública e informal.

En tal virtud, la acción permite que todos los ciudadanos intervengan en defensa de la integridad y supremacía de la Constitución Política, para lo cual no se exige el cumplimiento de estrictas condiciones o exigencias pues lo que se pretende es “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan” y, de esta manera, dar cumplimiento a los fines esenciales del Estado (C.P., art. 2º).

Sin embargo, la informalidad no se traduce en la inexistencia absoluta de parámetros para su

ejercicio ya que a la Corte Constitucional no le corresponde construir el escenario de la confrontación jurídica pues, en tales circunstancias, estaría ejerciendo una revisión oficiosa de inconstitucionalidad, la cual no le está permitida por la Carta Política.

En este sentido, el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991, por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional, consagra los requisitos de las demandas en las acciones públicas de inconstitucionalidad. Ellos son:

- 1º. El señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, su transcripción literal por cualquier medio o un ejemplar de la publicación oficial de las mismas;
- 2º. El señalamiento de las normas constitucionales que se consideran infringidas;
- 3º. Las razones por las cuales dichos textos se estiman violados;
- 4º. Cuando fuere el caso, el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado; y
- 5º. La razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda.²

3. En esta medida el ciudadano no está exento del cumplimiento de un mínimo de exigencias que permitan a la Corte Constitucional identificar las normas que el actor acusa y los motivos por los cuales las encuentra contrarias al ordenamiento superior. Al respecto, la Corte Constitucional ha hecho permanente referencia a la obligación que tienen los demandantes de atender un mínimo de requisitos, inherentes a la acción pública que ejercen. Así por ejemplo, en la sentencia C-236 de 1997, M.P. Antonio Barrera Carbonell, esta Corporación señaló:

Cuando el ciudadano pone en movimiento el control constitucional por la vía de la acción, se le impone la carga procesal de señalar las normas constitucionales violadas y también el concepto de su violación. Esto último comporta la obligación de determinar con toda claridad de qué modo las normas acusadas contradicen o vulneran los preceptos de la Constitución, con el fin de destruir la presunción de constitucionalidad, sin perjuicio de que la Corte pueda

extender el análisis de constitucionalidad frente a normas no invocadas expresamente en la demanda. Pero lo que no puede ser admitido es que bajo una interpretación que haga el demandante del contexto de un cuerpo normativo se puedan deducir, por vía indirecta, presuntas violaciones de la Constitución, por la manera en que el legislador reguló una determinada materia. (...)

Adicionalmente, la Corte encuentra fallas protuberantes en la formulación de los cargos, consistentes en establecer generalizaciones en lo relativo a la violación de los preceptos constitucionales señalados, sin hacer el cotejo concreto entre la norma que se acusa y la disposición constitucional que se afirma transgredida.

En estas condiciones la Corte, conforme a las consideraciones precedentes, concluye que la demanda con la cual se inició el presente proceso es sustantivamente inepta, por no contener cargos concretos de inconstitucionalidad susceptibles de ser analizados y evaluados por ella mediante el ejercicio del control constitucional.

Igualmente, la jurisprudencia de la Corte señala que debe establecerse una relación de correspondencia lógica entre las normas demandadas, las normas constitucionales que se consideran vulneradas y las razones por las cuales se estima desatendido el principio de supremacía de la Constitución Política. En la sentencia C-1095 de 2001 dijo que “se trata de exponer la secuencia argumentativa de acuerdo con la cual los textos legales demandados se reputan como inconstitucionales. Por ello, es necesario que exista claridad en el señalamiento de las normas acusadas y de las normas constitucionales infringidas como también en la exposición de las razones de la vulneración pues esos requisitos constituyen presupuestos del debate que se plantea ante la Corte. Esta Corporación no puede emprender el análisis de rigor si no existe claridad sobre las normas que se han demandado, sobre aquellas disposiciones del Texto Fundamental que se estiman violadas o si desconoce los motivos por los cuales el actor asume que se presenta contrariedad entre éstas y aquellas”.

A partir de las anteriores referencias generales sobre los requisitos de las demandas que se presenten en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, procede ahora verificar si en el proceso de la referencia se atendieron o no las condiciones señaladas.

Los argumentos de la demanda

4. Los demandantes hacen tres afirmaciones para apoyar la inconstitucionalidad de la norma acusada. Ellos son: 1) la súplica es un recurso extraordinario por expresa denominación legal; 2) la súplica no es ni puede ser una acción sui generis, pues éste no es el tratamiento legal que se le da a la institución, y 3) la súplica es una especie de recurso de casación en la jurisdicción contencioso administrativa y, en consecuencia, las razones expuestas por la Corte al decidir sobre la constitucionalidad de la casación penal le son plenamente aplicables.

Al revisar manifestaciones realizadas, la Corte encuentra que los actores no dan cumplimiento al requisito señalado en el numeral 3º del artículo 2º del Decreto 2067 de 1991, y no estructuran el escenario de debate exigido para asumir el estudio de la constitucionalidad de la norma acusada.

En primer lugar, la acción de inconstitucionalidad contra leyes tiene como fundamento garantizar el principio de supremacía de la Constitución Política, consagrado en el artículo 4º de la Carta. En ese sentido, resultan indiferentes las dos primeras afirmaciones expuestas por los demandantes al pretender justificar la inconstitucionalidad de la norma demandada por su contrariedad no con normas constitucionales sino con disposiciones legales que desarrollan el recurso extraordinario de súplica, las cuales, por demás, no están señaladas en su escrito. Tal es el carácter aparente de sus argumentos que concluyen su exposición advirtiendo que si el recurso extraordinario de súplica se convierte en acción, ello estaría “en contraria manifestación al prístino texto legal que lo gobierna”.

Al respecto debe indicarse que la acción de inconstitucionalidad permite confrontar normas legales con la Constitución y no con decisiones precedentes del propio legislador. Téngase en cuenta que la acción de inconstitucionalidad es un juicio técnico de confrontación entre la ley y la Carta Política y no entre dos leyes del mismo nivel, como lo exponen los actores.

En segundo lugar, para respaldar su apreciación sobre la identidad entre el recurso extraordinario de súplica y la casación penal, lo cual constituye su tercera afirmación, los actores se limitan a transcribir apartes de jurisprudencia y de doctrina sobre la casación penal, pero sin atender los requisitos mínimos de la acción que ejercen en tanto no señalan los motivos por los cuales estiman que la norma demandada vulnera las normas constitucionales por ellos indicadas.

No obstante, encuentra esta Corporación que si bien los demandantes pueden hacer suyos los criterios expuestos previamente por el Consejo de Estado, la Corte Suprema de Justicia o la Corte Constitucional, se requiere en todo caso que tal razonamiento sea al menos sumariamente orientado al objeto específico de la correspondiente acción, pues carece de fundamento la mera transcripción de extractos jurisprudenciales para deducir la manera en que se aplican al caso particular puesto a consideración de la Corte Constitucional, máxime cuando no hay plena identidad de objetos de la decisión judicial que se invoca como precedente judicial y de la acción pública de inconstitucionalidad que se ejerza.

Luego, para dar cumplimiento a los requisitos exigidos no es suficiente afirmar que el recurso extraordinario de súplica en la jurisdicción de lo contencioso administrativo es igual a la casación en materia penal y transcribir la sentencia sobre esta última, sin mostrar por qué son idénticas y menos aún por qué los fundamentos de la decisión en la casación penal son los mismos para el recurso en lo contencioso administrativo.

Para evitar convertir esta acción pública en un control constitucional oficioso, donde la Corte configure los reparos de constitucionalidad a las normas que debe estudiar a la luz de la Carta Política, se necesita saber en concreto las razones por las que el demandante encuentra que la norma acusada viola las normas constitucionales invocadas. Entonces, al carecer en este caso del correspondiente análisis de los demandantes, la Corte desconoce el concepto de violación, en atención a que una y otra institución ameritan trato diferente, máxime cuando el desarrollo normativo de una y otra institución corresponde al legislador, en ejercicio de la potestad de configuración legislativa (C.P., art. 150, numerales 1 y 2) y de los derechos fundamentales involucrados, en especial el de la libertad personal, plantean regulaciones propias para cada instituto.

Por lo tanto, los fundamentos de inconstitucionalidad del desarrollo legislativo de la casación penal no operan automáticamente para estudiar la constitucionalidad del desarrollo legislativo del recurso extraordinario de súplica. En consecuencia, los actores no atendieron su obligación específica de construir el puente argumentativo por el cual transiten válida y razonadamente los presupuestos de inconstitucionalidad expuestos en su demanda, pues “Es doctrina de la Corte la de que, pese al carácter informal de la acción pública de inconstitucionalidad, que surge a la vez del derecho político, en cabeza de todo ciudadano, y del interés colectivo en la preservación del ordenamiento jurídico y de su estatuto básico, los

jueces a quienes se encomienda la delicada función de guarda de la integridad y supremacía de la Carta no pueden cumplir su tarea si no se les indica, al menos en sencillo esbozo, las razones en que se funda el ciudadano para pedir que una norma sea declarada contraria a los preceptos fundamentales. No es cosa baladí poner en tela de juicio una regla de Derecho, cuya vigencia no debería verse interrumpida por determinación del organismo jurisdiccional competente, a menos que ante él se perfile un razonamiento mínimo orientado a demostrar su incompatibilidad con postulados o mandatos del Constituyente”.³

Por las precedentes consideraciones, estima la Corte que no se dio cumplimiento a las exigencias establecidas en el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991. Se impone entonces la inhibición de esta Corporación para emitir pronunciamiento de fondo en este caso.

DECISION

Con fundamento en las precedentes motivaciones, la Sala Plena de la Corte Constitucional administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Inhibirse para emitir pronunciamiento de fondo en el proceso de la referencia contra el artículo 57 (parcial) de la Ley 446 de 1998, por ineptitud sustancial de la demanda.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Salvamento de voto a la Sentencia C-087/02

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Cumplimiento de requisitos (Salvamento de voto)

CORTE CONSTITUCIONAL-Pronunciamiento de fondo (Salvamento de voto)

Con el respeto debido a las decisiones de la Corporación, salvo en este caso mi voto por cuanto, a mi juicio no ha debido declararse la inhibición para emitir pronunciamiento de fondo sobre la acusación de inconstitucionalidad parcial formulada al artículo 57 de la Ley 446 de 1998, pues el demandante, en esta oportunidad cumplió a cabalidad con la carga establecida por el Decreto 2067 de 1991 en su artículo 2º numerales 2 y 3.

En efecto, identificó plenamente cuales son las expresiones que considera contrarias a la Carta, tanto en el inciso primero como con respecto al inciso quinto del artículo 194 del

Código Administrativo con la modificación que se le introdujo por el artículo 57 de la Ley 446 de 1998, en lo atinente al recurso extraordinario de súplica.

Así mismo, manifestó unas razones para equipararlo al recurso extraordinario de casación e hizo suyos, para sustentar la demanda los argumentos contenidos en la Sentencia C-252 de 2001, es decir que adujo motivos por los cuales considera inexecutable los apartes acusados.

Tanto ello es así que en el numeral 4 de la sentencia de la cual discrepo, se realizan por la Corte consideraciones para aducir que lo afirmado por el demandante no es aplicable al caso, ya que la procedencia de la casación en materia penal es asunto distinto a la procedencia del recurso extraordinario de súplica en materia contencioso administrativa, argumentos estos que no conducen a la inhibición sino a la desestimación de la pretensión del actor, como a mi juicio ha debido declararse por la Corte, entre otras cosas porque los jueces no se encuentren instituidos para no decidir, sino exactamente para lo contrario.

Fecha ut supra.

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Salvamento de voto a la Sentencia C-087/02

CORTE CONSTITUCIONAL-Pronunciamiento de fondo (Salvamento de voto)

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Existencia de correspondencia lógica y temática (Salvamento de voto)

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Cumplimiento de requisitos de procedencia (Salvamento de voto)

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Existencia de formulación del concepto de violación (Salvamento de voto)

Expediente No. D-3634. Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 57 (parcial) de la Ley 446 de 1998.

Magistrado Ponente:

1. Con el debido respeto, me permito consignar las razones que me llevaron a disentir de la decisión inhibitoria adoptada por la mayoría de los miembros de la Sala Plena en el asunto de la referencia.

1. Como lo manifesté en el transcurso del debate, considero que la Corte ha debido emitir pronunciamiento de fondo en relación con la norma impugnada -artículo 57 de la Ley 446 de 1998-, toda vez que tanto los cargos a partir de los cuales se estructuraba la demanda, como las razones de inconstitucionalidad que fueron esbozadas en la misma, si eran predicables directamente y en abstracto del texto legal acusado. A mi juicio, existía entre la acusación formulada y el contenido material de la norma impugnada, aquella correspondencia lógica y temática que la ley y la jurisprudencia exigen para estructurar en debida forma el proceso de inconstitucionalidad y, en consecuencia, para activar la competencia de este Tribunal en lo que corresponde a su función reglada de guardar la supremacía e integridad de la Constitución Política -a través de la confrontación objetiva entre la ley y el Estatuto Superior-.

1. En efecto, siguiendo los razonamientos de la demanda, tal y como éstos fueron resumidos en providencia de la que me aparto, se tiene que el actor cuestionó la constitucionalidad de la norma que regula el recurso extraordinario de súplica en materia contencioso administrativa, bajo la consideración de que el mismo sólo procede contra sentencias ejecutoriadas y de que su interposición no conlleva necesariamente a la suspensión del cumplimiento o ejecución de la providencia.

1. Adujo el respecto, que tales características resultaban ser contrarias a los derechos de igualdad, debido proceso y acceso a la administración de justicia, por cuanto las mismas son en exceso restrictivas de las garantías que gobiernan la actuación judicial, y, además, no se encontraban previstas para otros recursos que también tienen el carácter de extraordinarios

como lo es el de Casación. En apoyo de su argumentación, y como elemento adicional al reproche de inconstitucionalidad, el actor trajo a colación algunos criterios jurisprudenciales y doctrinales que, según su entender, hacían precisión sobre la necesidad de que los recursos extraordinarios hicieran parte del proceso y, en manera alguna, procedieran contra providencias ya ejecutoriadas.

1. Interpretando el alcance de la acusación, la Corte consideró que no se había formulado “el más mínimo argumento” que permitiera “deducir los fundamentos de inconstitucionalidad de la norma acusada”, y que el desarrollo legislativo de algunos institutos jurídicos como la casación penal “no operan automáticamente para estudiar la constitucionalidad del desarrollo legislativo del recurso extraordinario de súplica”.

1. Para el suscrito, por el contrario, los cargos invocados se ajustaban en forma clara, específica y precisa al marco regulador de la preceptiva impugnada y, en ese sentido, era evidente que la acusación cumplía con los requisitos de procedibilidad de la acción pública de inconstitucionalidad que, por mandato expreso del artículo 2° del Decreto 2067 de 1991, sólo exige del ciudadano (1) identificar el objeto de la demanda, (2) señalar con precisión el concepto de violación –presentando las razones por las cuales los textos normativos demandados desconocen de la Constitución- y (3) definir los motivos que activan la competencia de la Corte para conocer del asunto.

1. Ahora bien, en lo que tiene que ver con la formulación del concepto de violación, requisito que la Corte califica de vago e impreciso en la presente decisión, puede advertirse que, de acuerdo con el problema jurídico planteado, el mismo se encontraba incorporado al texto de la demanda, precisamente, al cuestionarse en ésta razonabilidad y proporcionalidad de algunas de las características que identifican el recurso extraordinario de súplica y que determinan su alcance, como lo es el hecho de que sólo proceda contra sentencias ejecutoriadas y que su interposición no suspenda el cumplimiento de la providencia. Por ello, no podía argüir la Sala que la circunstancia de haberse consolidado la impugnación a la luz

de algunos criterios jurisprudenciales y doctrinales –con el sólo propósito de ilustrar el debate y reforzar la posición acusatoria-, constituía un elemento ajeno al proceso de constitucionalidad y, por lo tanto, motivo válido y suficiente para desestimar la existencia del cargo e ignorar el verdadero alcance del juicio.

1. Ciertamente, como quiera que la demanda se dirigía a cuestionar el contenido normativo del artículo 57 de la Ley 446 de 1998, a partir del trato diferencial otorgado por el legislador al recurso extraordinario de súplica en relación con otros recursos de su misma naturaleza -lo que a juicio del actor generaba un problema constitucional frente al ejercicio de algunas garantías fundamentales-, el fallo respecto de aquél precepto ha debido ser de fondo, pues está visto que se estructuró un cargo directo y objetivamente imputable al contenido material del texto acusado.

Fecha tu supra,

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

Salvamento de voto a la Sentencia C-087/02

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Existencia de formulación de cargo (Salvamento de voto)

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Validez de argumentos la hace por sí sola inepta (Salvamento de voto)

REF: Expediente D-3634

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 57 (parcial) de la Ley 446 de 1998.

Magistrado Ponente:

Jaime Córdoba Triviño

Con el acostumbrado respeto reitero las razones por las cuales me aparto de la decisión adoptada por la Sala Plena de la Corte Constitucional en la sentencia de la referencia. En efecto, en la providencia en cita la Corte resolvió “Inhibirse para emitir pronunciamiento de fondo en el proceso de la referencia contra el artículo 57 (parcial) de la Ley 446 de 1998, por ineptitud sustancial de la demanda”.

La mayoría funda la decisión anterior en la circunstancia de que los demandantes no cumplieron en su demanda con la expresión de las razones por las cuales el texto demandado se estimaba violado. En ese sentido la Corte consideró que los actores “no estructuran el escenario de debate exigido para asumir el estudio de la constitucionalidad de la norma acusada.” Al respecto, dicen que los demandantes “pretenden justificar la inconstitucionalidad de la norma demandada por su contrariedad no con normas constitucionales sino con disposiciones legales que desarrollan el recurso extraordinario de súplica, las cuales por demás no están señaladas en su escrito”. Así mismo se afirma que los actores se limitan a transcribir apartes de jurisprudencia y de doctrina sobre la casación penal pero sin atender los requisitos mínimos de la acción que ejercen, en tanto no señalan los motivos por los cuales estiman que la norma demandada vulnera las normas constitucionales por ellos indicadas.

Finalmente, la sentencia señala que para dar cumplimiento a los requisitos constitucionales no es suficiente en el caso en estudio “afirmar que el recurso extraordinario de súplica en la jurisdicción de lo contencioso administrativo es igual a la casación en materia penal y transcribir la sentencia sobre esta última, sin mostrar por qué son idénticas y menos aún por qué los fundamentos de la decisión en la casación penal son los mismos para el recurso en lo contencioso administrativo.”

No obstante, al leer el extracto que se hace en la propia sentencia de la cual me aparto, es evidente que sí se formula un cargo cual es el que la exigencia de la ejecutoriedad de la sentencia para interponer el recurso de súplica es contraria a la Constitución y se citan como artículos constitucionales transgredidos los artículos 13, 23, 29, 228 y 229 de la Constitución Política.

Así mismo se encuentra que en apoyo de su pretensión, los demandantes si bien señalan que el recurso extraordinario de súplica y la casación en materia penal (que es objeto de

pronunciamiento específico por esta Corte) son instituciones que guardan similitud, son sin embargo también distintas y afirman que en materia de regulación sobre estos aspectos, corresponde a la potestad configurativa del legislador la regulación sobre los recursos contra las providencias judiciales.

La circunstancia de que los argumentos expresados por los actores no sean valederos no hace por sí sola inepta la demanda y una decisión contraria a las pretensiones de los demandantes ha debido ser la que concluyera el proceso de la referencia.

Fecha ut supra.

ALVARO TAFUR GAVIS

1 Diario Oficial No. 43.335 del 8 de julio de 1998.

2 El artículo 2º del Decreto 2067 de 1991 fue revisado en su constitucionalidad por esta Corporación y encontrado ajustado al ordenamientos superior, en la medida en que “allí se establecen unos requisitos mínimos razonables que buscan hacer más viable el derecho sin atentar en ningún momento contra su núcleo esencial”. Así mismo, en la sentencia C-741 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, se hace referencia a la razonabilidad de los requisitos exigidos en las demandas de inconstitucionalidad. Al respecto dijo esta Corporación: “El artículo 2 del Decreto 2067 de 1991 establece los elementos indispensables que debe reunir la demanda en los procesos de inconstitucionalidad. Se trata de unos requisitos mínimos razonables que buscan hacer más viable el derecho [de participación política], sin atentar en ningún momento contra su núcleo esencial. Así, si un ciudadano demanda una norma, debe cumplir no sólo formalmente sino también materialmente estos requisitos, pues si no lo hace, hay una ineptitud sustancial de la demanda que impide que la Corte se pronuncie de fondo. Además, el artículo 241 de la Constitución al consagrar de manera expresa las funciones de la Corte, señala que a ella le corresponde la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución en los estrictos y precisos términos del artículo. De acuerdo con esta norma, no corresponde a la Corte Constitucional revisar oficiosamente las leyes sino examinar aquellas que han sido demandadas por los ciudadanos, lo cual implica que el trámite de la acción pública sólo puede adelantarse cuando efectivamente

haya habido demanda, esto es, una acusación en debida forma de un ciudadano contra una norma legal”.

3 Sentencia C-955 de 2000, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.