

Sentencia C-088/14

CODIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO-
Organización para el trámite interno y decisión de peticiones

CODIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SOBRE TRAMITE Y DECISION DE PETICION DE INFORMACION ANALOGA POR MAS DE DIEZ
"CIUDADANOS"-Cosa juzgada constitucional

SENTENCIA DE INEXEQUIBILIDAD DIFERIDA-Efectos

La Corte ha sostenido dos tipos de argumentos. Por un lado, se ha sostenido que como el fallo judicial se sustenta en vicios de orden procedimental, en estricto sentido el cuerpo normativo declarado inconstitucional nunca surgió a la vida jurídica, y sobre disposiciones inexistentes no es viable el control abstracto de constitucionalidad. Dicho de otro modo, en la medida en que la regularidad en el procedimiento de expedición de una ley es una condición necesaria para que ésta se incorpore al orden jurídico, cuando mediante una sentencia de inexecuibilidad se ha determinado una falencia procedimental insalvable, propiamente lo que se ha establecido es que no existen ninguna ley que pueda ser controlada y retirada del ordenamiento. El segundo argumento, en cambio, se apoya en la tesis sobre los efectos de cosa juzgada del fallo que declara la inexecuibilidad diferida de una ley o de una disposición legal en particular. En este sentido, en la mayor parte de las providencias señaladas anteriormente se ha descartado el examen de constitucionalidad sobre la base de que el fenómeno aludido excluye automáticamente un nuevo juicio de constitucionalidad. Aunque normalmente la Corte se ha limitado a invocar genéricamente el principio de la cosa juzgada, y a derivar de allí la imposibilidad de un nuevo pronunciamiento judicial, en otras ocasiones ha proporcionado explicaciones adicionales, referidas específicamente a la hipótesis propuesta.

SENTENCIA DE INEXEQUIBILIDAD DIFERIDA Y PRINCIPIO DE COSA JUZGADA-Nueva revisión
podría amenazar la integridad del fallo inicial

Se ha señalado que una nueva revisión podría amenazar la integridad del fallo inicial, pues

si declara la exequibilidad del precepto que anteriormente fue considerado inconstitucional, se quebrantaría la declaratoria de inexequibilidad; y si declara la inexequibilidad sin diferir los efectos en los mismos términos de la providencia original, también desobedecería la orden de aplazamiento. En otras palabras, como la decisión sobre la inexequibilidad diferida de la ley o de un precepto legal es inamovible en virtud del principio de cosa juzgada, no podría ser modificada posteriormente, ni para declararla exequible, ni para ordenar su retiro inmediato del ordenamiento jurídico, anticipando los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE SENTENCIA DE INEXEQUIBILIDAD DIFERIDA POR VICIOS DE FORMA O PROCEDIMIENTO-Modificación del precedente por resultar manifiestamente incompatible con valores y principios de la constitución

PRINCIPIO DEMOCRATICO-Consecuencias por presunción de legitimidad y validez de actos emanados del órgano legislativo

En atención al principio democrático, existe una presunción general de legitimidad y de validez de los actos normativos emanados de los órganos de producción normativa que tienen un origen democrático, y en particular, del órgano legislativo. De esta presunción se derivan varias consecuencias: (i) por un lado, el desconocimiento de la validez de tales actos es excepcional; (ii) como consecuencia de lo anterior, el juicio de constitucionalidad debe estructurarse únicamente en relación con las acusaciones que tengan la potencialidad de desvirtuar esta presunción, y que por este motivo, pongan en evidencia una disconformidad insalvable entre el precepto legal y el ordenamiento superior; (iii) finalmente, una vez verificada la oposición entre la disposición objeto de control y las normas de rango constitucional, por regla general la declaración judicial correspondiente tiene efectos hacia el futuro, y en principio no afecta las situaciones consolidadas al amparo de la ley, cuando ésta se presumía válida.

SENTENCIA DE CONSTITUCIONALIDAD-Efectos de cosa juzgada

SENTENCIA DE INEXEQUIBILIDAD POR VICIOS DE FONDO-Revisión no compromete el principio de cosa juzgada

SENTENCIA DE INEXEQUIBILIDAD-Inviabilidad de nuevos procesos de constitucionalidad

cuando no se modulan los efectos o se retira la norma del ordenamiento por sustracción de materia y no en función del principio de cosa juzgada

En las sentencias de inexecutableidad diferida lo que se prescribe es que en un momento futuro, determinado o determinable, la norma se encuentre retirada del ordenamiento, mas no que inexorablemente deba permanecer vigente durante todo este lapso de tiempo. Si así se entendiesen estas órdenes, el legislador tendría vedada la posibilidad de expedir una nueva normatividad en la misma materia antes de que expire el plazo señalado por la Corte, situación claramente inaceptable. Así entendida la orden de aplazamiento, si en nuevo examen de constitucionalidad la Corte encuentra que la norma ya declarada inexecutable, es también incompatible con el ordenamiento superior por razones de fondo, y determina la inconstitucionalidad correspondiente, la desaparición inmediata del ordenamiento no entraría en conflicto con la orden judicial anterior, pues en todo caso, cuando llegue el momento fijado por la Corporación, la norma estará retirada del ordenamiento. Lo que ocurre entonces es que cuando en una sentencia de inexecutableidad no se modulan los efectos temporales de la declaratoria de inexecutableidad y la norma objeto del fallo es retirada inmediatamente del ordenamiento una vez adoptada y comunicada la decisión de la Corte, por sustracción de materia se hacen inviables nuevos procesos de inconstitucionalidad respecto del mismo precepto ya retirado del ordenamiento, pues justamente, la disposición ya no hace parte del mismo y carece de sentido pronunciarse sobre una norma que ya no integra el sistema jurídico. Es esto, y no el principio de cosa juzgada, el que explica y justifica la práctica institucional de no adelantar procesos de constitucionalidad en contra de disposiciones declaradas inexecutables previamente.

Referencia: expediente D-9736

Demanda de inconstitucionalidad contra el Artículo 2 (parcial) de la Ley 1437 de 2011, "por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo de los Contencioso Administrativo"

Actor: Andrioli Cubides Fontecha

Magistrado Ponente:

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Bogotá D. C., diecinueve (19) de febrero de dos mil catorce (2014)

I. ANTECEDENTES

1. Demanda de inconstitucionalidad

En ejercicio de la acción pública de constitucionalidad, el ciudadano Andrioli Cubides Fontecha demandó parcialmente el Artículo 22 de la Ley 1437 de 2011.

1.1. Disposición demandada

A continuación se transcriben y subrayan los apartes demandados:

LEY 1437 de 2011

(enero 18)

Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo

El Congreso de la República

DECRETA:

ARTÍCULO 22. ORGANIZACIÓN PARA EL TRÁMITE INTERNO Y DECISIÓN DE LAS PETICIONES.
Las autoridades deberán reglamentar la tramitación interna de las peticiones que les corresponda resolver, y la manera de atender las quejas para garantizar el buen funcionamiento de los servicios a su cargo.

Cuando más de diez (10) ciudadanos formulen peticiones de información análogas, la Administración podrá dar una única respuesta que publicará en un diario de amplia circulación, la pondrá en su página web y entregará copias de la misma a quienes las soliciten.

1.2. Solicitud

El accionante solicita la declaratoria de inconstitucionalidad de la expresión “ciudadanos” contenida en el inciso 2º del Artículo 22 de la Ley 1437 de 2011, por las razones que se indican a continuación.

1.3. Cargos

El peticionario sostiene que la disposición impugnada desconoce el derecho de petición y el derecho a la igualdad, previstos en los artículos 23 y 13 de la Carta Política, respectivamente, en la medida en que únicamente faculta a los ciudadanos, y no a todas las personas, para presentar solicitudes respetuosas a las autoridades.

En efecto, el primero de los preceptos constitucionales radica el derecho de petición en todos los sujetos de derecho, sin establecer ninguna limitación en función de criterios como la edad, la condición migratoria o la ciudadanía, mientras que el aparte normativo impugnado que regula este mismo derecho, habilita únicamente a quienes tienen la condición de ciudadano.

Asimismo, en la medida en que la norma demandada establece una diferenciación injustificada entre los ciudadanos y las demás personas que no tienen esta condición, como ocurre con los niños y los extranjeros, vulnera el derecho a la igualdad y la prohibición de discriminación.

2. Trámite procesal.

Mediante Auto del 15 de julio de 2013, el magistrado sustanciador admitió la demanda, y en consecuencia ordenó:

- Correr traslado de la misma al Procurador General de la Nación, para la presentación del correspondiente concepto.
- Fijar en lista la disposición acusada, para las respectivas intervenciones ciudadanas.
- Comunicar de la iniciación del proceso a la Presidencia y al Congreso de la

República, así como a los ministerios de Justicia y del Derecho, y del Interior.

- Invitar al Consejo de Estado, a la red de Veedurías Ciudadanas de Colombia, a Dejusticia y a las facultades de derecho de las universidades del Rosario, de los Andes, Externado de Colombia, Javeriana, Nacional, del Norte, de Medellín, de Caldas, del Sinú y del Cauca, para que participasen en el presente proceso, pronunciándose sobre las pretensiones de la demanda de inconstitucionalidad.

3. Intervenciones

3.1. Ministerio del Interior

Mediante escrito presentado a esta Corporación el día 2 de agosto de 2013, el Ministerio del Interior solicitó un fallo inhibitorio, por la confluencia de tres circunstancias.

En primer lugar, se afirma que la Corte debe estarse a lo resuelto en la Sentencia C-818 de 2011[1], por cuanto en este fallo se declaró la inexequibilidad, con efectos diferidos, de la disposición impugnada en esta oportunidad, por lo que, al haberse configurado el fenómeno de la cosa juzgada, el juez constitucional carece de la potestad para efectuar un nuevo control sobre el mismo precepto.

Esta incompetencia sería aún más evidente de tenerse en cuenta que actualmente se está tramitando una ley estatutaria que regula en su integridad el derecho de petición, materia sobre la cual recae la norma demandada.

Finalmente, se advierte sobre la inviabilidad de un pronunciamiento de fondo, toda vez que los cargos de la demanda se amparan en un entendimiento erróneo de la disposición acusada. A juicio del actor la inconstitucionalidad se produce porque el precepto legal cuestionado niega el derecho de petición a las personas que no tienen la condición de ciudadano, cuando de una somera lectura del texto corresponde se concluye, sin ningún margen de duda, que éste no tiene una limitación semejante, sino que, por el contrario, se limita a regular la forma en que la administración pública debe dar respuesta a ciertas peticiones, medida que en todo caso se encuentra justificada en el propósito de garantizar un gobierno eficiente, transparente y participativa, a través de la utilización de nuevas tecnologías.

De acuerdo con el planteamiento anterior, la entidad concluye que la Corte carece de competencia para pronunciarse sobre la constitucionalidad de la norma demandada en razón de la Sentencia C-818 de 2011, y que además, la ineptitud sustantiva de la demanda impide cualquier pronunciamiento de fondo.

3.2. Ministerio de Justicia.

Mediante escrito presentado a esta Corporación el día 8 de agosto de 2013, el Ministerio de Justicia y del Derecho solicita estarse a lo resuelto en la Sentencia C-818 de 2011, en atención a que en dicha providencia ya se declaró la inexequibilidad de la norma demandada, aunque con efectos diferidos hasta el 31 de diciembre de 2014. Si bien es cierto que la norma aún no ha sido retirada del ordenamiento en virtud del especial efecto temporal de la sentencia de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional ha establecido que en estas hipótesis ya se ha configurado el fenómeno de la cosa juzgada, y que en tales circunstancias, no hay lugar a un nuevo pronunciamiento de exequibilidad, incluso cuando la nueva demanda se estructure a partir de cargos sustancialmente distintos[2].

Adicionalmente, un nuevo fallo carecería de sentido, cuando la presunta inconstitucionalidad que se puso de presente en el escrito de acusación, relacionada con la regulación de los derechos de petición presentados por los ciudadanos, y no por las personas en general, ya ha sido subsanada en el proyecto de ley estatutaria actualmente se tramita en el Congreso, y en el que se sustituye la expresión “ciudadanos” por “personas”.

Finalmente, se aclara que por vía interpretativa es posible solventar las dificultades señaladas por el demandante, pues la propia Ley 1437 de 2011 señala que toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades, y esta definición legislativa es la que debe servir de referente para establecer el alcance del derecho de petición, más que expresiones aisladas que se encuentran dispersas en el referido cuerpo normativo.

De acuerdo con las consideraciones anteriores, el interviniente solicita a esta Corporación abstenerse de examinar la constitucionalidad de la norma acusada, y en su lugar, atenerse a lo dispuesto en el fallo de inexequibilidad, vale decir, en la Sentencia C-818 de 2011.

3.3. Centro de Estudios en Derecho Constitucional de la Pontificia Universidad Javeriana

Mediante escrito presentado a esta Corporación el día 8 de agosto de 2013, el interviniente solicita estarse a lo resuelto en la Sentencia C-818 de 2011, con fundamento en los mismos argumentos esbozados por el Ministerio del Interior y el Ministerio de Justicia y del Derecho.

4. Concepto de la Procuraduría General de la Nación

La Procuraduría General de la Nación presentó el correspondiente concepto el día 30 de agosto de 2013, que se estructura en torno a tres ejes temáticos: la pertinencia de la figura de la declaratoria de inexecuibilidad con efectos diferidos, la configuración del fenómeno de la cosa juzgada en virtud de la Sentencia C-818 de 2011, y la aptitud de la demanda.

4.1. En primer lugar, en la medida en que en la Sentencia C-818 de 2011 se difirieron los efectos de la declaratoria de inexecuibilidad de la disposición impugnada en esta oportunidad, la Vista Fiscal evalúa, desde la perspectiva constitucional, la validez de aquella modalidad decisonal. En tal sentido, la entidad advierte que la Corte Constitucional carecía de la potestad para apelar a esta técnica de modulación temporal de los fallos de constitucionalidad, por las siguientes razones:

De una parte, porque en general este tipo de fallos riñen con el principio de supremacía constitucional. A juicio de la entidad, carece de todo sentido que el órgano encargado de velar por la integridad y supremacía del texto constitucional, advierta que una norma es contraria al ordenamiento superior y deje constancia de esa circunstancia al declararla inexecutable, pero que a pesar de ello, ordene su aplicación, y obligue a los ciudadanos a “acatar y cumplir normas abiertamente inconstitucionales”. En otras palabras, cuando se difieren los efectos de la declaratoria de inexecuibilidad, el órgano cuya misión fundamental es preservar la integridad de la Carta Política, paradójicamente, ordena y dispone su vulneración al permitir la aplicación de las disposiciones jurídicas que él mismo ha considerado incompatibles con el texto superior.

Por otro lado, el Ministerio Público sostiene que en el caso particular de la Sentencia C-818 de 2011, la decisión de diferir los efectos del fallo carecía de fundamento. En efecto, el aplazamiento se decidió sobre la base de un hipotético riesgo que no se había materializado

en aquel momento, como era el eventual vacío jurídico que se generaría en caso de que el legislador no alcanzase a expedir una ley estatutaria que reglamentara integralmente el derecho de petición, antes de que fuera derogado el Decreto 01 de 1984 y entrara en vigencia la Ley 1437 de 2011, es decir, antes del 31 de diciembre de 2014; a juicio de la Procuraduría, este tipo de consideraciones fácticas, hipotéticas, coyunturales y contingentes, no pueden servir como justificación para suspender los efectos de los fallos de la Corte Constitucional. Adicionalmente, aun suponiendo que el vacío advertido por este tribunal hubiese podido concretarse, la solución habría consistido, no en aplazar la exclusión del ordenamiento jurídico de la disposición declarada inconstitucional, sino en condicionar el Artículo 309 de la Ley 1437 de 2011, relativo a la derogatoria del Decreto 01 de 1984, exceptuando los artículos vinculados al derecho de petición, medida que hubiese sido la adecuada desde la perspectiva constitucional, porque en lugar de forzar la vigencia de normas contrarias al ordenamiento superior, se habría extendido la vigencia de aquellas otras que no adolecían de estos vicios.

En estos términos, la Vista Fiscal concluye que la solución contenida en el fallo aludido es constitucionalmente inadmisibile.

4.2. Un segundo tipo de consideraciones apunta a demostrar la procedencia de un pronunciamiento de constitucionalidad respecto de disposiciones previamente declaradas inexecutable por defectos de orden procedimental, pero vigentes en razón de una orden de diferimiento, por vicios materiales no examinados en el fallo anterior, y en particular, la viabilidad de una revisión del Artículo 22 de la Ley 1437 de 2011, pese a que ya fue declarado inexecutable, con efectos diferidos hasta el 31 de diciembre de 2014, en la Sentencia C-818 de 2011. El Ministerio Público apoya su concepto en tres tipos de argumentos.

En primer lugar, la entidad apela a una interpretación textual del Artículo 241.4 de la Carta Política. En efecto, como según esta disposición la Corte debe resolver las demandas de inconstitucionalidad que los ciudadanos presenten contra las leyes que se encuentran vigentes, y como justamente en la hipótesis planteada, el precepto impugnado, a pesar de ser contrario al texto superior, se encuentra vigente, permanece dentro del ordenamiento jurídico, y por tanto, es susceptible de un juicio de constitucionalidad.

En segundo lugar, la entidad apoya su planteamiento en la distinción entre los vicios formales y los vicios formales que afectan la validez de las disposiciones jurídicas. En este sentido, se precisa que la declaratoria de inexecuibilidad con efectos diferidos, ordenada con fundamento en un defecto procedimental, no excluye una nueva evaluación a la luz de defectos sustantivos, que una vez verificados, harían imperativo el retiro inmediato de la respectiva norma. En otras palabras, la sentencia inicial de inconstitucionalidad con efectos diferidos hace tránsito a cosa juzgada relativa, de modo que los preceptos objeto del fallo pueden ser controvertidos nuevamente, a partir de nuevos cargos, antes de ser eliminados definitivamente del sistema jurídico[3].

Finalmente, la entidad aclara que esta posibilidad no genera ningún tipo de inconsistencia lógica o conceptual. Si una norma inicialmente declarada inexecuible, posteriormente es considerada inconstitucional a la luz de una nueva acusación, “esto no implica problema alguno, en tanto que una y otra decisión tendrían fundamentos y efectos distintos (uno inmediato y el otro diferido). Y si a la inversa, una norma es declarada inexecuible, y luego lo contrario, ello no constituye ninguna contradicción, en cuanto los pronunciamientos se refieren a vicios distintos y únicamente “se está diciendo que una norma es exequible por algunas razones pero que no lo es por otras”.

4.3. A partir de este planteamiento, la Vista Fiscal concluye que en este caso particular, el Artículo 22 de la Ley 1437 de 2011, pese a haber sido declarado inexecuible previamente en la sentencia cuyos efectos fueron diferidos, puede ser objeto de un nuevo juicio de constitucionalidad, en atención a que en esta oportunidad la demanda se sustenta en vicios materiales que no fueron abordados en el pronunciamiento anterior, a que aún se mantiene vigente porque el diferimiento opera hasta diciembre de 2014, y a que aunque el Congreso ya aprobó un nuevo Proyecto de Ley Estatutaria sobre el derecho de petición, no se ha surtido el control previo de constitucionalidad, y por tanto, no ha sido expedida la nueva ley.

4.4. Por último, una vez establecida la viabilidad de un pronunciamiento de fondo, el Ministerio Público sostiene que en todo caso, la Corte debe declararse inhibida por ineptitud sustantiva de la demanda, en la medida en que los cargos planteados por el peticionario no satisfacen las cargas de pertinencia, certeza y suficiencia

En efecto, los cuestionamientos del escrito de acusación parten de suponer que la distinción entre persona y ciudadanía es constitucionalmente inadmisibles en sí misma, cuando en realidad la diferenciación normativa no supone necesariamente un acto discriminatorio, sino únicamente en cuanto implique una afectación o un menoscabo de los derechos que son propios e inalienables de las personas. No obstante, en este caso concreto, la disposición acusada no desconoce en modo alguno el derecho de petición de quienes no tienen la condición de ciudadanos; por el contrario, de manera expresa el Artículo 13 de la Ley 1437 de 2011 consagra el derecho de toda persona de presentar peticiones. Lo que ocurre es que la norma impugnada confiere a la Administración Pública la facultad para responder de manera conjunta las peticiones de información análogas que presenten más de diez ciudadanos, cuestión esta no restringe ni limita el derecho fundamental de petición.

Así las cosas, aunque eventualmente podría ser más conveniente, práctico o expedito que la facultad de la Administración Pública de dar una respuesta conjunta se extendiese también a las peticiones presentadas por quienes no tienen la condición de ciudadanos, se trata de consideraciones de oportunidad que son ajenas y extrañas al control constitucional.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

De acuerdo con el Artículo 241.4 de la Carta Política, esta Corporación es competente para conocer y pronunciarse sobre la constitucionalidad de la expresión demandada, como quiera la misma que se encuentra contenida en una ley expedida por el Congreso de la República.

2. Cuestiones a resolver

Teniendo en cuenta los antecedentes expuestos, la Corte estima necesario abordar tres cuestiones:

En primer lugar, dado que en la Sentencia C-818 de 2011[4] esta Corporación declaró la inexecutable de los artículos 13 a 33 la Ley 1437 de 2011, en consideración a que tales disposiciones regularon el derecho de petición de manera integral, estructural y completa

sin seguir el procedimiento estatutario exigido en la Carta Política, y en consideración a que en el mismo fallo se ordenó aplazar los efectos de la declaratoria hasta el 31 de diciembre de 2014 para no crear un vacío jurídico que anularía el ejercicio de tal derecho fundamental, la Corte debe determinar si en esta oportunidad hay lugar a un pronunciamiento de fondo, o si por el contrario, se debe estarse a lo resuelto en aquella providencia.

En segundo lugar, en caso de concluir que es viable un nuevo examen de constitucionalidad, se debe establecer la aptitud de los cargos planteados en el escrito de acusación.

Finalmente, de concluirse la viabilidad del juicio de constitucionalidad a partir de las acusaciones de la demanda, se debe definir si el aparte normativo acusado es compatible con el principio de igualdad y con el derecho de petición, previstos en los artículos 13 y 23 de la Carta Política, respectivamente.

3. La configuración del fenómeno de la cosa juzgada

3.1. Tal como se señaló en los acápites precedentes, en la Sentencia C-818 de 2011 se declaró la inexecuibilidad de los artículos 13 a 33 de la Ley 1437 de 2011, sobre la base de que como tales disposiciones versaban sobre los elementos constitutivos del derecho fundamental de petición, han debido ser expedidas a través del procedimiento estatutario, y no a través del procedimiento legislativo ordinario; no obstante, la Corte postergó los efectos del fallo hasta el día 31 de diciembre de 2014, en atención a que el retiro inmediato del sistema jurídico de los mencionados preceptos legales provocaría una situación de inconstitucionalidad inaceptable, por cuanto el vacío jurídico en esta materia se traduciría en la imposibilidad de ejercer el derecho de petición, y en consideración a que la naturaleza procedimental de las irregularidades que sustentaron la anterior decisión, hacían imperativo aplazar los efectos del fallo en un lapso en el que el órgano legislativo tuviese la oportunidad de expedir la normatividad correspondiente, según el procedimiento requerido.

Así las cosas, la hipótesis a la que se enfrenta la Corte en esta oportunidad tiene los siguientes elementos constitutivos: (i) Se demanda la inconstitucionalidad de un precepto legal por presuntas irregularidades de orden sustantivo; (ii) la disposición cuestionada ha sido declarada inexecutable previamente en otro fallo de la Corte Constitucional; (iii) la

decisión judicial tuvo como fundamento la verificación de falencias de tipo procedimental; (iv) pese a la declaratoria de inexequibilidad, la disposición se encuentra vigente, por cuanto el fallo original difirió los efectos de la declaratoria, y el precepto fue demandando antes de que expirase el plazo previsto en la sentencia para su retiro definitivo del ordenamiento.

De acuerdo con esto, para definir si en esta oportunidad la existencia de la Sentencia C-818 de 2011 excluye de plano un pronunciamiento de fondo, se debe establecer si los fallos de esta Corporación que declaran la inexequibilidad diferida de una disposición legal con fundamento en falencias procedimentales, puede ser objeto de un nuevo juicio de constitucionalidad mientras la misma se encuentra vigente, a partir de vicios sustantivos.

3.2. Hasta el momento, este tribunal ha resuelto negativamente el interrogante anterior. Es así como en las sentencias C-957[5], 863[6], 1049[7], 1211 de 2001[8] y C-027 de 2012[9], así como en el Auto 311 de 2001[10], en las que esta Corporación se ha enfrentado a hipótesis análogas a la abordada en esta oportunidad, se ha negado la posibilidad de estructurar un nuevo juicio de constitucionalidad, y por el contrario, sistemáticamente ha ordenado estarse a lo resuelto en las sentencias que declaran la inexequibilidad diferida de una ley con fundamento en falencias de orden formal y procedimental, pese a que en la nueva demanda se alegan vicios sustantivos de cuerpos normativos o de preceptos legales que aún permanecen vigentes dentro del ordenamiento jurídico. La Corte ha ido más allá, y ha establecido que esta prohibición opera incluso cuando el fallo inicial que declara la inconstitucionalidad versa sobre un cuerpo normativo como tal, y posteriormente se demanda una o más disposiciones que la integran, en la medida en que lo que se predica del conjunto, también se predica de sus elementos constitutivos[11].

Así, en la Sentencia C-027 de 2012, la Corte ordenó estarse a lo resuelto en la Sentencia C-366 de 2011, que declaró inexecutable la Ley 1382 de 2010 (que modificó el Código de Minas) con fundamento en que su expedición no estuvo precedida de la consulta previa a las comunidades indígenas, aunque en razón de la orden de diferimiento de dos años consagrado en el mismo fallo, el referido cuerpo normativo se encontraba vigente al momento del nuevo pronunciamiento judicial, y aunque en la nueva demanda se ponía de presente una falencia distinta a la omisión de la consulta previa. Lo mismo ocurrió en las

sentencias C-957 C-853, C-1049 y C-1211 de 2001, así como en el Auto 311 de 2001, cuando la Corte ordenó estarse a lo resuelto en la Sentencia C-737 de 2011[12], que a su vez había declarado la inexecutable diferida de la Ley 619 de 2000[13], por haber vulnerado los principios de unidad de materia e identidad flexible.

Para justificar esta solución, la Corte ha sostenido dos tipos de argumentos. Por un lado, se ha sostenido que como el fallo judicial se sustenta en vicios de orden procedimental, en estricto sentido el cuerpo normativo declarado inconstitucional nunca surgió a la vida jurídica, y sobre disposiciones inexistentes no es viable el control abstracto de constitucionalidad. Dicho de otro modo, en la medida en que la regularidad en el procedimiento de expedición de una ley es una condición necesaria para que ésta se incorpore al orden jurídico, cuando mediante una sentencia de inexecutable se ha determinado una falencia procedimental insalvable, propiamente lo que se ha establecido es que no existen ninguna ley que pueda ser controlada y retirada del ordenamiento[14].

El segundo argumento, en cambio, se apoya en la tesis sobre los efectos de cosa juzgada del fallo que declara la inexecutable diferida de una ley o de una disposición legal en particular. En este sentido, en la mayor parte de las providencias señaladas anteriormente se ha descartado el examen de constitucionalidad sobre la base de que el fenómeno aludido excluye automáticamente un nuevo juicio de constitucionalidad. Aunque normalmente la Corte se ha limitado a invocar genéricamente el principio de la cosa juzgada, y a derivar de allí la imposibilidad de un nuevo pronunciamiento judicial[15], en otras ocasiones ha proporcionado explicaciones adicionales, referidas específicamente a la hipótesis propuesta.

En este sentido, se ha señalado que una nueva revisión podría amenazar la integridad del fallo inicial, pues si declara la executable del precepto que anteriormente fue considerado inconstitucional, se quebrantaría la declaratoria de inexecutable; y si declara la inexecutable sin diferir los efectos en los mismos términos de la providencia original, también desobedecería la orden de aplazamiento. En otras palabras, como la decisión sobre la inexecutable diferida de la ley o de un precepto legal es inamovible en virtud del principio de cosa juzgada, no podría ser modificada posteriormente, ni para declararla executable, ni para ordenar su retiro inmediato del ordenamiento jurídico, anticipando los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad[16].

3.3. Coincidiendo con las apreciaciones y el planteamiento de la Procuraduría General de la Nación, la Corte encuentra que resulta imperioso modificar este precedente que descarta el control constitucional respecto de disposiciones legales vigentes que han sido declaradas inexecutable con efectos diferidos con fundamento en un vicio de forma o procedimiento, cuando el nuevo cuestionamiento se refiere a deficiencias de orden sustantivo. Esta necesidad se explica porque la regla jurisprudencial anterior resulta manifiestamente incompatible con el sistema de valores y principios que irradia la Carta Política, mientras que la solución propuesta, en cambio, superaría esta deficiencia[17].

3.3.1. En efecto, la regla jurisprudencial cuya revisión se propone ha tenido un doble fundamento: por un lado, el fenómeno de la cosa juzgada, y por otro, la tesis sobre la inexistencia de acto declarado inexecutable por razones de orden procedimental.

Este último argumento resulta inadmisibile. Lo primero que debe advertirse es que la tesis referida no corresponde a ningún precedente consolidado dentro de la jurisprudencia de este tribunal y, por el contrario, se trata de una afirmación aislada, formulada únicamente en el contexto del Auto 311 de 2001. En este escenario, como se trataba de una nueva jurisprudencia sentada en la referida providencia, ha debido señalarse allí con precisión, claridad y contundencia su fundamento jurídico, y en particular, las razones por las que, de verificarse una deficiencia en el procedimiento de expedición de una disposición, debe reputarse que nunca existió ni nació a la vida jurídica; pese a lo anterior, en el Auto 311 de 2001 únicamente se afirma que “cuando una ley es declarada inexecutable, por vicio de procedimiento en su formación, en realidad la voluntad del legislador no se ha formado nunca, o no ha surgido válidamente a la vida jurídica y en consecuencia no es ni siquiera examinar si es inexecutable por razones de fondo; la inexecutable por razones de fondo, presupone que la norma haya sido expedida de conformidad con el procedimiento que la propia Constitución exige para que surja válidamente el orden jurídico”.

Por lo demás, este entendimiento de los vicios procedimentales y de los efectos jurídicos de la declaratoria de inexecutable, no se compadece plenamente con los principios que orientan el control constitucional. En atención al principio democrático, existe una presunción general de legitimidad y de validez de los actos normativos emanados de los órganos de producción normativa que tienen un origen democrático, y en particular, del órgano legislativo. De esta presunción se derivan varias consecuencias: (i) por un lado, el

desconocimiento de la validez de tales actos es excepcional; (ii) como consecuencia de lo anterior, el juicio de constitucionalidad debe estructurarse únicamente en relación con las acusaciones que tengan la potencialidad de desvirtuar esta presunción, y que por este motivo, pongan en evidencia una disconformidad insalvable entre el precepto legal y el ordenamiento superior; (iii) finalmente, una vez verificada la oposición entre la disposición objeto de control y las normas de rango constitucional, por regla general la declaración judicial correspondiente tiene efectos hacia el futuro, y en principio no afecta las situaciones consolidadas al amparo de la ley, cuando ésta se presumía válida.

En este contexto, afirmar que la disposición o el cuerpo normativo declarado inexecutable por razones procedimentales nunca nació a la vida jurídica, y que por este motivo no podría ser objeto de una nueva revisión por esta Corporación, desdibuja los elementos estructurales del modelo de control constitucional.

Finalmente, la tesis esbozada en el referido fallo lleva aparejado un contrasentido. En efecto, la idea de que las irregularidades procedimentales afectan de tal modo el acto normativo, que en estricto sentido impiden su nacimiento a la vida jurídica, podría tener asidero de manera excepcional, cuando el fallo de inexecutableidad tiene efectos retroactivos, y cuando por esta vía se presume que el acto nunca existió. No obstante, en la hipótesis propuesta ocurre justamente lo contrario, porque una vez advertida la falencia procedimental se declara la inexecutableidad de la disposición, pero se aplazan los efectos de tal fallo. En este escenario, la tesis del actor constituye un imposible lógico, y conduce al resultado paradójico de entender que las normas que nunca han nacido a la vida jurídica, sin embargo, se encuentran incorporadas al ordenamiento, producen efectos jurídicos y se mantienen en él incluso después de que por vía judicial se declara su inexecutableidad.

Por las razones expuestas, la regla que descarta el control constitucional en la hipótesis examinada no podría ampararse en el planteamiento propuesto.

3.3.2. Por su parte, tampoco es admisible el argumento que justifica la limitación procesal a partir de la necesidad de preservar el principio de cosa juzgada, porque no se compadece con el entendimiento que ha tenido esta Corporación de este fenómeno, y porque además, podría entrar en conflicto con la misión básica de la Corte de preservar la supremacía e integridad del ordenamiento superior, así como de las facultades que en desarrollo de tal

función, le fueron asignadas en la Constitución.

En efecto, el Artículo 243 de la Carta Política establece que “los fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada. // Ninguna autoridad podrá reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexecutable por razones de fondo, mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución”. En estos términos, la Constitución atribuye a las sentencias de constitucionalidad los efectos de cosa juzgada, y en este entendido, no es posible revivir los debates allí planteados, y las decisiones en ellas adoptadas son definitivas, inmutables e irrevocables.

En este contexto, incluso cuando se declara la inexecutable de una disposición o de un cuerpo normativo, la determinación judicial se establece en relación con la irregularidad o vicio en función del cual se adoptó la decisión, por lo que, también en este tipo de sentencias, los efectos de la cosa juzgada se predicen del debate así estructurado, y de la decisión así adoptada.

Por este motivo, la revisión de una disposición declarada inexecutable previamente por un vicio de fondo, a la luz de un presunto vicio sustancial, tampoco podría comprometer el principio de cosa juzgada, pues en modo alguno se revive el debate jurídico ya cerrado en el otro fallo judicial, que contenía únicamente un pronunciamiento sobre la constitucionalidad del mismo precepto, pero a la luz de otra falencia.

Por este mismo motivo, una nueva determinación judicial sobre el precepto legal tampoco tendría la potencialidad de desconocer o de comprometer la parte resolutive de la sentencia anterior que, por un lado, ha declarado la inexecutable, y que por otro, ha dispuesto el diferimiento de retiro del orden jurídico.

Si se declara la inexecutable de la norma, la determinación inicial de inconstitucionalidad queda incólume, y no se presenta ningún tipo de inconsistencia u oposición, pues ambas declaratorias apuntan a poner en evidencia la incompatibilidad entre el precepto legal objeto de control y el ordenamiento superior; aún más, ni siquiera podría considerarse que se trata de decisiones redundantes, porque cada una de ellas establece la incompatibilidad en función de cargos distintos. Y a la inversa, si en la segunda sentencia se declara la executable con respecto al cargo material examinado, el nuevo pronunciamiento

tampoco tendría vocación para afectar la orden judicial previa, pues en todo caso la norma sería incompatible con el ordenamiento superior, aunque no desde una perspectiva material, sino por las irregularidades procedimentales detectadas en la sentencia anterior; en este sentido, la Corte comparte la apreciación de la Vista Fiscal, en el sentido de que en este caso “lo que se está diciendo es que una norma es exequible por algunas razones pero que no lo es por otras”, porque lo que desde una de estas perspectiva puede aparecer como ajustado a la Carta Política, puede no serlo desde la otra perspectiva. En definitiva, en ninguno de los escenarios posibles el nuevo pronunciamiento sobre la exequibilidad, tendría la potencialidad de afectar el carácter definitivo, inmutable e irrevocable de la decisión judicial de la Corte.

Lo mismo acontece con la orden de diferimiento. Cuando el aplazamiento se mantiene en la nueva sentencia, por obvias razones no habría ninguna afectación del principio de cosa juzgada. Y cuando ocurre lo contrario, es decir, cuando la Corte verifica la inconstitucionalidad de la norma por un vicio material y ordena el retiro inmediato de la disposición del orden jurídico, tampoco habría una afectación del referido principio; en efecto, la inexequibilidad diferida se produce en escenarios excepcionales en los que una vez ponderada la dimensión del vicio procedimental frente a los perjuicios que provoca el retiro automático de la norma del sistema jurídico, se concluye que, en términos constitucionales, el daño provocado por el vacío legal sería muy superior a vigencia temporal del precepto[19]; como esta ponderación que efectúa la Corte se produce en relación con el vicio procedimental que fue identificado en el proceso, la determinación judicial debe enmarcarse dentro tal falencia, y por tanto, una nueva ponderación, efectuada a la luz de otro vicio, tampoco lesionaría el principio de cosa juzgada.

Pero además, en estricto sentido, en las sentencias de inexequibilidad diferida lo que se prescribe es que en un momento futuro, determinado o determinable, la norma se encuentre retirada del ordenamiento, mas no que inexorablemente deba permanecer vigente durante todo este lapso de tiempo. Si así se entendiesen estas órdenes, el legislador tendría vedada la posibilidad de expedir una nueva normatividad en la misma materia antes de que expire el plazo señalado por la Corte, situación claramente inaceptable. Así entendida la orden de aplazamiento, si en nuevo examen de constitucionalidad la Corte encuentra que la norma ya declarada inexequible, es también incompatible con el ordenamiento superior por razones de fondo, y determina la

inconstitucionalidad correspondiente, la desaparición inmediata del ordenamiento no entraría en conflicto con la orden judicial anterior, pues en todo caso, cuando llegue el momento fijado por la Corporación, la norma estará retirada del ordenamiento.

Lo que ocurre entonces es que cuando en una sentencia de inexequibilidad no se modulan los efectos temporales de la declaratoria de inexequibilidad y la norma objeto del fallo es retirada inmediatamente del ordenamiento una vez adoptada y comunicada la decisión de la Corte, por sustracción de materia se hacen inviables nuevos procesos de inconstitucionalidad respecto del mismo precepto ya retirado del ordenamiento, pues justamente, la disposición ya no hace parte del mismo y carece de sentido pronunciarse sobre una norma que ya no integra el sistema jurídico. Es esto, y no el principio de cosa juzgada, el que explica y justifica la práctica institucional de no adelantar procesos de constitucionalidad en contra de disposiciones declaradas inexequibles previamente.

Hipótesis distinta se presenta cuando la propia Corte ordena el aplazamiento de la declaratoria de inconstitucionalidad establecida en función de un defecto procedimental, y posteriormente se presenta una demanda en contra de la misma disposición cuando aún se encuentra vigente, por un vicio sustancial no abordado en la sentencia anterior. Como en estos casos ya no se presenta esta sustracción de materia porque la norma aún se encuentra vigente y además puede producir efectos jurídicos, decae el fundamento de la prohibición de control, y de este modo, y tal como se explicará a continuación, es viable una nueva revisión a la luz de la nueva acusación propuesta por el demandante, y un nuevo fallo en relación con esta.

Por estas razones, la Corte concluye a la luz del supuesto fundamental bajo el cual se estructuró el precedente constitucional hoy cuestionado, relacionado con la necesidad de respetar el principio de cosa juzgada, no podría justificarse la decisión de no efectuar el control constitucional de disposiciones jurídicas vigentes, aunque sean declaradas inexequibles en virtud de un fallo de constitucionalidad diferida.

3.3.3. En los párrafos precedentes se sostuvo que la práctica institucional, a la luz de la cual resultan improcedentes los fallos de inconstitucionalidad respecto de disposiciones jurídicas declaradas inexequibles previamente, se explica, no en función del principio de cosa juzgada, sino porque en general, la declaratoria de inexequibilidad lleva aparejada la

pérdida inmediata de vigencia de la correspondiente disposición, y su eliminación automática del ordenamiento jurídico.

En la hipótesis propuesta, por el contrario, este supuesto no se presenta porque justamente la Corte ha ordenado diferir los efectos del fallo, por lo que en ausencia de tal premisa, queda abierta la cuestión por la posibilidad de revisar la constitucionalidad a la luz de cargos de tipo sustancial, de disposiciones vigentes pero declaradas inconstitucionales por razones de tipo procedimental, en un fallo de inexequibilidad diferida.

El referente para dar respuesta a este interrogante debe ser el principio de la supremacía constitucional, y las funciones asignadas a esta Corporación de velar por su integridad. En este sentido, la Corte considera que existe una diferencia constitucionalmente relevante entre los vicios de una y otra naturaleza, y que en la hipótesis examinada, la verificación de una falencia procedimental no excluye, ni debe excluir, el examen por vicios de orden sustantivo.

En efecto, mientras las exigencias formales y procedimentales para la validez de una disposición legal, se establecen en función del principio democrático y del principio de publicidad, las segundas se orientan a la protección y defensa de los principios y valores contenidos en el texto constitucional que no tienen un vínculo directo con aquellos. Por ello, lo que desde la primera perspectiva puede aparecer como ajustado al ordenamiento superior, puede no serlo desde la otra perspectiva.

Es esto lo que explica que el mismo Artículo 21 del decreto 2067 de 1991 establezca expresamente que “las sentencias que profiera la Corte Constitucional tendrán el valor de cosa juzgada constitucional y son de obligatorio cumplimiento para toda las autoridades y los particulares. La declaratoria de constitucionalidad de una norma impugnada por vicios de formales no obsta para que ésta sea demandada posteriormente por razones de fondo” (subrayado por fuera de texto). En estos términos, el propio ordenamiento jurídico reconoce la diferencia constitucionalmente relevante entre los vicios de una y otra naturaleza, y dispone que el control constitucional no se agota con la revisión formal y procedimental.

Esta distinción adquiere especial relevancia en la hipótesis examinada, porque cuando el juez constitucional imparte la orden de diferimiento de un fallo de inexequibilidad, lo hace sobre la base de la irregularidad procedimental verificada, sin tener en cuenta, como es

obvio y natural, las posibles falencias de orden sustancial a la luz de las cuales podría resultar imperativo retirar de inmediato la respectiva norma del orden jurídico. Podría ocurrir, por ejemplo, que una ley cuyo trámite de aprobación fue irregular, sea, además, claramente lesiva de un derecho fundamental; si el referido cuerpo normativo es demandado por el primero de estos vicios, y sobre esta base se declara su inexecutable, pero con efectos diferidos, su aplicación temporal podría provocar una grave lesión de los derechos fundamentales.

Por este motivo, el juez constitucional no podría ampararse en la presunta pero falsa afectación del principio de cosa juzgada, para negar la posibilidad de emprender un nuevo análisis desde una perspectiva material. Por el contrario, la supremacía constitucional, y el cometido fundamental asignado a esta Corporación de preservar su integridad y superioridad jerárquica, hace imperativo un nuevo examen del precepto. Si en estos casos el juez constitucional, por vía de rechazar la revisión judicial, tácitamente admite la aplicación de una disposición legal materialmente incompatible con el ordenamiento superior, además de provocar la vulneración del texto constitucional durante la vigencia de la disposición ya declarada inexecutable, desconocería su deber de garantizar la supremacía constitucional, y las competencias que le fueron asignadas para lograr este cometido.

Así las cosas, cuando a la luz de un examen procedimental se concluye que la norma cuestionada puede permanecer dentro del orden jurídico durante determinado lapso de tiempo, al cabo del cual debe ser retirada, ello no obsta para que se emprenda una revisión de tipo sustancial, y bien, o se declare su executibilidad, caso en el cual permanecerá vigente hasta que se agote el lapso temporal fijado en el fallo inicial, o se declare inexecutable, caso en el cual deberá ser retirada del orden jurídico inmediatamente.

3.4. Por las razones expuestas, la Corte concluye que aunque el accionante demandó parcialmente el Artículo 22 de la Ley 1437 de 2011, ya declarado inexecutable en la Sentencia C-818 de 2011 por haberse expedido pretermitiendo el procedimiento para la expedición de leyes estatutarias, la circunstancia de que se hayan diferido los efectos de la declaratoria hasta el 31 de diciembre de 2014, y la circunstancia de que en esta oportunidad la acusación se sustente en cargos sustanciales no examinados en el fallo anterior, relacionados con la afectación del derecho de petición y con el derecho a la igualdad, hace viable, en principio, un nuevo juicio de constitucionalidad.

4. Aptitud de la demanda

4.1. Una vez descartada la tesis de que esta Corporación se encuentra impedida para efectuar la revisión del Artículo 22 de la Ley 1437 de 2011, se debe determinar si los cargos del escrito de acusación permiten la estructuración de un juicio de constitucionalidad.

4.2. En este sentido, tanto la Procuraduría General de la Nación, como la totalidad de los intervinientes (Ministerio del Interior, Ministerio de Justicia y el Centro de Estudios en Derecho Constitucional de la Pontificia Universidad Javeriana), advierten sobre la ineptitud sustantiva de la demanda.

4.2.1. La primera falencia detectada, se refiere a que la acusación del actor se soporta en una interpretación abiertamente inadecuada de la preceptiva legal demandada. En este sentido, se advierte que los cargos parten del supuesto de que el Artículo 22 de la Ley 1437 de 2011 niega el derecho de petición a todas las personas que no tienen condición de ciudadanos, cuando el precepto legal versa exclusivamente sobre un aspecto accesorio y operativo de tal derecho fundamental, relacionado con la posibilidad de dar una respuesta y una comunicación conjunta a peticiones análogas presentadas por diez o más ciudadanos, y cuando además, una lectura sistemática y contextual del precepto, permite disipar cualquier duda sobre los sujetos habilitados para presentar peticiones, en el sentido de que también las personas que no tienen la condición de ciudadanos, cuentan con este derecho fundamental.

4.2.2. Por otro lado, se advierte que la acusación del actor parte de un entendimiento inadecuado e incorrecto de la preceptiva constitucional, en tanto presume que todo trato diferenciado entre los ciudadanos y las demás personas que no tienen esta condición es, por sí mismo, discriminatorio, cuando en realidad esto ocurre únicamente cuando la diferenciación normativa se traduce en una lesión o un menoscabo de los derechos. En este caso, sin embargo, como el precepto demandado no establece ninguna limitación al derecho de petición de las personas que no tienen la condición de ciudadanos, sino que habilita a la administración pública para dar una respuesta colectiva a peticiones análogas presentadas por 10 o más ciudadanos, no se configura ninguna forma de discriminación.

4.3. La Corte encuentra que la apreciación de la Vista Fiscal y de los intervinientes tiene pleno asidero, en la medida en que la acusación del peticionario se estructuró en

función de un contenido que carece de todo referente normativo.

En efecto, el actor sostiene que como el Artículo 22 de la Ley 1437 de 2011 solo habilita a los ciudadanos para presentar peticiones a las autoridades públicas, se vulnera el derecho a la igualdad y el derecho de petición de las personas que no tienen condición de ciudadanos, y que por esta vía, desconoce los artículos 13 y 23 del texto constitucional. No obstante, el precepto demandado tiene un alcance sustancialmente distinto del supuesto por el actor, en la medida en que se limita a establecer que “cuando diez (10) o más ciudadanos formulen peticiones de información análogas, la Administración podrá dar una única respuesta que publicará en un diario de amplia circulación, la pondrá en su página web y entregará copias de la misma a quienes la soliciten”.

Como puede advertirse, el supuesto fundamental sobre el cual se estructura la totalidad de la acusación no tiene ninguna correspondencia con esta disposición, ya que allí, lejos de limitar el derecho de petición para algunos sujetos, regula un aspecto adjetivo del mismo, relacionado con la facultad de la administración para responder y comunicar colectivamente las peticiones análogas presentadas por diez o más ciudadanos.

Y a su turno, esta facultad de la administración no representa ninguna restricción o limitación al derecho de petición de las personas que no tienen la condición de ciudadanos, y mucho menos confiere un privilegio en esta materia a los que sí la tienen. Por el contrario, la medida legislativa cuestionada se estableció en beneficio de la administración pública, para simplificar la labor de respuesta y de comunicación de tales respuestas, a las peticiones presentadas por los ciudadanos, al permitir una contestación y un aviso colectivo; de este modo, el efecto jurídico de la disposición respecto de quienes no tienen la condición de ciudadanos, es que respecto de ellos las respuestas y la comunicación de las mismas en principio debe ser individualizada, circunstancia esta que, en principio, resulta más benéfica para ellos.

4.4. Por este motivo, la Corte concluye que no es viable un pronunciamiento de fondo, como quiera que, en estricto sentido, no existe ningún cargo o acusación específica respecto de la cual se puede determinar su prosperidad.

Así las cosas, la Corte ordenará estarse a lo resuelto en la Sentencia C-818 de 2011, que declaró la inexequibilidad del Artículo 22 de la Ley 1437 de 2001 y que difirió los efectos de

la declaratoria hasta el 31 de diciembre de 2014, y además, se inhibirá de emitir un pronunciamiento de fondo sobre la constitucionalidad de la expresión demandada, por ineptitud sustantiva de la demanda.

5. RECAPITULACIÓN

5.1. El ciudadano Andrioli Cubides Fontecha demandó la expresión “ciudadanos” contenida en el Artículo 2 de la Ley 1437 de 2011, que habilita a la Administración Pública para dar una respuesta y una comunicación conjunta a las peticiones de información análogas presentadas por diez o más ciudadanos. A juicio del actor, en la medida en que la norma únicamente faculta a los ciudadanos para presentar solicitudes a la administración, y no a todas las personas, desconoce tanto el derecho de petición como el derecho a la igualdad, en contravía de los artículos 23 y 13 del ordenamiento superior.

5.2. Aunque en la Sentencia C-818 de 2011 la Corte declaró la inexequibilidad del precepto acusado, en todo caso en principio es viable un nuevo pronunciamiento sobre la disposición, en tanto que, por un lado, el referido fallo difirió los efectos de la declaratoria hasta el 31 de diciembre de 2014, de modo que el precepto demandado se encuentra vigente, y en tanto que, por otro lado, la declaratoria de inexequibilidad se sustentó en vicios de orden procedimental, y ahora se propone un vicio de naturaleza sustancial.

Si bien en las sentencias C-957, 863, 1049 y 1211 de 2001, y C-027 de 2012, así como en el Auto 311 de 2001, la Corte se abstuvo de pronunciarse sobre la constitucionalidad de normas declaradas inexequibles previamente, pero que se encontraban vigentes en virtud de la orden de diferimiento de la declaratoria, la Corte encuentra necesario revisar y replantear este precedente, por las siguientes razones: (i) En primer lugar, esta postura se sustentó en la tesis de que las disposiciones declaradas inexequibles por razones de orden procedimental, en estricto sentido nunca nacieron a la vida jurídica, y por tanto, no son susceptibles de revisión judicial; esta tesis, sin embargo, es inadmisibles porque contraviene el principio de presunción de validez del sistema jurídico y las reglas sobre los efectos temporales de los fallos de constitucionalidad; (ii) En segundo lugar, el precedente cuestionado otorga al principio de cosa juzgada un alcance del que carece, al prescindir de la consideración de que las sentencias que declaran la inexequibilidad de un precepto legal o de un cuerpo normativo, hacen tránsito a cosa juzgada únicamente respecto de los cargos

por los cuales se han pronunciado; (iii) Finalmente, abstenerse de ejercer el control constitucional de normas actualmente vigentes, como ocurre en la hipótesis propuesta, podría afectar la supremacía de la Carta Política dentro del orden jurídico, el deber de la Corte de velar por su integridad, así como las competencias que le fueron asignadas en función de este rol.

5.3. Aunque en principio la existencia de la Sentencia C-818 de 2011 no descarta de plano un pronunciamiento de fondo, en esta oportunidad no es viable un nuevo juicio de constitucionalidad, en la medida en que los cargos de la demanda se amparan en un entendimiento manifiestamente inadecuado de la disposición impugnada. En efecto, la presunta afectación de los derechos de petición y a la igualdad se producen, a juicio del peticionario, porque el Artículo 22 de la Ley 1437 de 2011 únicamente habilita a los ciudadanos a presentar peticiones, y no a todas las personas; sin embargo, como quiera que la norma impugnada no tiene un contenido semejante, y se limita a regular un aspecto accesorio del derecho de petición, relacionado con la posibilidad de dar una respuesta y una comunicación conjunta a las peticiones análogas presentadas por diez o más ciudadanos, y como quiera que esta regla opera, no en beneficio de tales ciudadanos, sino de la propia Administración Pública, las acusaciones presentadas no permiten la estructuración de un juicio de constitucionalidad.

5.4. En consecuencia con las consideraciones anteriores, la Corte ordenará, por un lado, estarse a lo resuelto en la Sentencia C-818 de 2011, y por otro, inhibirse de pronunciarse sobre los cargos propuestos por el actor, por ineptitud sustantiva de la demanda.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO.- ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-818 de 2011, que declaró inexecutable el artículo 22 de la Ley 1437 de 2011, “por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”, y que difirió los efectos de la

inexequibilidad declarada, hasta el 31 de diciembre de 2014.

SEGUNDO.- INHIBIRSE de emitir un pronunciamiento de fondo sobre la constitucionalidad de la expresión “ciudadanos”, contenida en el Artículo 22 de la Ley 1437 de 2011, por ineptitud sustantiva de la demanda.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Presidente

Con salvamento de voto

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

Magistrado

Con salvamento parcial de voto

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

Con salvamento parcial de voto

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DEL MAGISTRADO

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

A LA SENTENCIA C-088/14

DEMANDA CONTRA CODIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SOBRE TRAMITE Y DECISION DE PETICIONES ANALOGAS POR MAS DE DIEZ “CIUDADANOS”-Cargos expuestos cumplían con los presupuestos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia para decidir de fondo (Salvamento parcial de voto)

CORTE CONSTITUCIONAL-Puede pronunciarse sobre normas declaradas inexecutable con efectos diferidos en caso que se presenten cargos de fondo (Salvamento parcial de voto)/SENTENCIA DE INEXEQUIBILIDAD CON EFECTOS DIFERIDOS FRENTE AL DERECHO DE PETICION-Procedencia de nuevo pronunciamiento siempre que se presenten cargos de fondo (Salvamento parcial de voto)

Ref.: Expediente: D-9736

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 2 (parcial) de la Ley 1437 de 2011, “Por

la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo de lo Contencioso Administrativo”

Magistrado Ponente:

Luis Guillermo Guerrero Pérez

Con el debido respeto por las decisiones mayoritarias de esta Corte, me permito salvar parcialmente mi voto a esta sentencia, mediante la cual se decide estarse a lo resuelto en la Sentencia C-818 de 2011, que declaró inexecutable el artículo 22 de la Ley 1437 de 2011, “por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”, y que difirió los efectos de la inexecutable declarada, hasta el 31 de diciembre de 2014; e inhibirse de emitir un pronunciamiento de fondo sobre la constitucionalidad de la expresión “ciudadanos”, contenida en el artículo 22 de la Ley 1437 de 2011, por ineptitud sustantiva de la demanda.

La razón de mi disenso se centra en la oposición a la decisión inhibitoria, por cuanto si bien comparto la existencia de cosa juzgada en relación con el artículo 22 de la Ley 1437 de 2011, considero que los cargos expuestos en este caso por el demandante cumplían con los presupuestos mínimos de claridad, certeza, pertinencia y suficiencia que permitían a la Corte entrar a dilucidar si la expresión demandada “ciudadanos” contenida en el artículo 22 de la Ley 1437 de 2011 vulneraba o no los derechos de igualdad y de petición invocados por el actor y por lo tanto, entrar a determinar en esta oportunidad, la viabilidad de un pronunciamiento acerca de anticipar el efecto de la inexecutable diferida declarada en la sentencia C-818 de 2011 por violación de la reserva de ley estatutaria al tratarse de la regulación del derecho de petición.

Por tanto, a juicio de este Magistrado, la Corporación ha debido pronunciarse de fondo sobre la expresión “ciudadanos” por cargos de fondo, y los cargos han debido prosperar, por cuanto la disposición es violatoria de los artículos 13 y 23 de la Constitución Política, al restringir la obligación de la Administración Pública de dar contestación de manera unificada a las solicitudes de información presentadas solo por ciudadanos, y dejar excluidas a las demás “personas”, lo cual se encuentra en contravía del texto literal del artículo 23 Superior.

En punto a este tema, considero que, si bien existe cosa juzgada constitucional, en este caso, con efectos diferidos respecto de la declaratoria de inexecutable, la cual es excepcional y solo se ha utilizado por la Corte para dejar vigente una norma que es encontrada inconstitucional con el fin de no generar vacíos normativos, o para no provocar una mayor afectación de los derechos fundamentales que se pretenden garantizar; la Corte sí puede volver a pronunciarse sobre normas declaradas inexecutable con efectos diferidos, en el caso de que se presenten cargos de fondo, como en el presente asunto, y así garantizar la aplicación constitucional de la norma mientras ésta se encuentre vigente, o la expulsión inmediata de la misma del ordenamiento jurídico con el fin de garantizar el derecho fundamental vulnerado. Así, a juicio de este Magistrado la Corte debió entrar a estudiar de fondo y a declarar la inexecutable inmediata de la norma declarada ya inexecutable pero con efectos diferidos, por razones de fondo que no se han estudiado, ya que la disposición se encuentra vigente y produciendo efectos, de manera que en este punto, consideramos que es posible variar la inexecutable diferida por una inexecutable con efectos inmediatos.

Por consiguiente, en mi criterio la sentencia ha debido entrar a analizar de fondo la expresión demandada “ciudadanos” contenida en el artículo 22 de la ley 1437 de 2011, y declararla inexecutable por violación de los artículos 13 y 23 CP, en razón a que la restricción consagrada en la norma solo para los ciudadanos es inconstitucional, en razón a que limita la actuación de la Administración frente a respuestas unificadas a derechos de petición, a que sean presentadas por ciudadanos, y no por cualquier persona, tal y como lo consagra el artículo 23 CP.

Con fundamento en los argumentos expuestos, salvo parcialmente mi voto a la presente sentencia.

Fecha ut supra,

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

A LA SENTENCIA C-088/14

CODIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SOBRE TRAMITE Y DECISION DE PETICIONES ANALOGAS POR MAS DE DIEZ “CIUDADANOS”- Prevé modalidad de respuesta unificada que incide en alcance o efectividad del derecho de petición y eventual diferenciación injustificada de la respuesta de las autoridades a peticiones de personas que no son ciudadanos (Salvamento de voto)

CORTE CONSTITUCIONAL-Posibilidad de retrasar la entrada en vigor de fallos de inconstitucionalidad y evitar un vacío normativo (Salvamento de voto)

SENTENCIA DE INEXEQUIBILIDAD DIFERIDA-Tipo de decisiones adoptadas por la Corte Constitucional (Salvamento de voto)

NORMA DEMANDADA-Posibilidad de volver a examinar no obstante se haya reconocido la existencia de cosa juzgada constitucional formal (Salvamento de voto)

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 22 (parcial) de la Ley 1437 de 2011.

A continuación expongo los motivos que me llevan a apartarme de la decisión mayoritaria tomada por la Sala.

1. No comparto la decisión de inhibición porque considero que la demanda plantea un mínimo de duda. Reconozco que dicha duda no recae sobre la dimensión del derecho de petición que se relaciona con la facultad de elevar peticiones a las autoridades, ya que en todo caso las personas no ciudadanas pueden formularlas, de acuerdo con las reglas establecidas en las normas correspondientes del Código. La duda se sitúa más bien sobre el derecho a obtener una respuesta a las peticiones, dado que el artículo 22 de la Ley 1437 de 2011, cuya expresión se demanda, prevé una modalidad de respuesta unificada que podría incidir en el alcance o efectividad del derecho de petición y así, en una eventual diferenciación injustificada en cuanto al modo de respuesta de las autoridades a las peticiones formuladas por las personas que no son ciudadanos.

Es tal la duda que genera la demanda, que la decisión de la Corte en Sala Plena fue dividida. No puede tampoco pasarse por alto que, tal y como lo señaló el Ministerio de Justicia en su intervención, en el artículo 22 del proyecto de ley estatutaria “Por medio de la cual se regula el derecho fundamental de petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo” [20], el cual reproduce el artículo 22 acusado, se cambió la palabra “ciudadanos” por la expresión “personas”.

Al margen de lo anterior, cabe recordar que la Corte Constitucional debe evitar, en lo posible, proferir decisiones inhibitorias.

2. Dicho esto, considero que al entrar a fallar de fondo el caso, la Corte debió analizar lo siguiente:

2.1. Las sentencias de inexecuibilidad diferida representan una modalidad de decisión que la Corte ha aceptado para retrasar la entrada en vigor de los fallos de inconstitucionalidad y, de este modo, evitar un vacío normativo o una situación peor que la misma inconstitucionalidad en términos de los valores y principios constitucionales protegidos.

2.2. Al proferir una sentencia de inexecuibilidad diferida la Corte adopta dos tipos de decisiones: (1) sobre la incompatibilidad de la disposición o de las normas acusadas con la Constitución Política; (2) sobre la vigencia de la norma limitada a un término preciso.

2.3. En el caso de inexecuibilidades diferidas de ciertas normas o disposiciones por razones formales, es válido preguntarse sobre la posibilidad de reexaminarlas a través de un control material en guarda del principio de supremacía de la Constitución.

En respuesta a lo anterior, considero que sí es posible volver a examinar una norma no obstante se haya reconocido la existencia de una cosa juzgada constitucional formal.

En primer lugar, porque al ser una decisión por vicios de forma, se excluye que haya habido un control material. De otro lado, sería posible reexaminar la norma con fundamento en el hecho mismo de la vigencia y la producción de efectos temporales de la norma.

2.4. No obstante lo anterior, la posibilidad de reexaminar normas ya declaradas inexecuibles diferidas por la Corte tiene algunos límites insuperables siendo el principal la cosa juzgada respecto de la inexecuibilidad de la norma, que impide reexaminarla para

declararla inexecutable y menos aún para declararla executable. De igual manera, no sería posible revisar la decisión con respecto al término del diferimiento.

Respetuosamente,

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

Magistrado

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO

ALBERTO ROJAS RÍOS

A LA SENTENCIA C-088/14

DEMANDA CONTRA CODIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SOBRE TRAMITE Y DECISION DE PETICIONES ANALOGAS POR MAS DE DIEZ “CIUDADANOS”-Cargos expuestos cumplieran con los presupuestos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia para decidir de fondo (Salvamento parcial de voto)

Referencia: Expediente D-9736

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 2 (parcial) de la Ley 1437 de 2011, “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”

Magistrado Ponente:

Luis Guillermo Guerrero Pérez

Con el debido respeto, expongo a continuación las razones por las cuales me separo de la decisión adoptada la Corte Constitucional en la presente sentencia:

1- El demandante solicita a la Corte declare la inexecutable de la expresión “ciudadanos” contenida en el inciso 2º del artículo 22 de la Ley 1437 de 2011, al considerar que vulnera los artículos 4, 13 y 23 de la Constitución Política, relacionados con la supremacía de la

Constitución, el derecho a la igualdad y el derecho de petición. Frente a estos cargos consideró la Sala que debía estarse a lo resuelto en la sentencia C-818 de 2011, que declaró inexecutable el artículo 22 de la Ley 1437 de 2011 e inhibirse por ineptitud de la demanda.

2- Mi desacuerdo con el numeral primero de la parte resolutive de la sentencia C-088 de 2014, se fundamenta en que si bien en las consideraciones se reconoce que el artículo 22 de la Ley 1437 de 2011 fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional en la sentencia C-818 de 2011, con efectos diferidos al 31 de diciembre de 2014, lo cual implica que continua vigente porque se aplaza su exclusión del ordenamiento jurídico, y se plantea con acierto que en los eventos de inexecutable diferida es posible que la Corte Constitucional aborde el estudio de fondo de las disposiciones demandadas, no se expone ningún argumento para concluir que en éste asunto la Sala debe estarse a lo dispuesto en la mencionada sentencia C-818 de 2011, es decir, que por existir cosa juzgada constitucional la Corte debe estarse a lo allí señalado.

No resulta coherente que se parta de señalar que en casos como el presente es procedente adelantar un nuevo control de constitucionalidad sobre una norma declarada inexecutable en forma diferida, pero luego no se exponga ninguna razón para afirmar que la Corte debe atenerse a lo resuelto en la sentencia C-818 de 2011, como si en éste fallo ya se hubiera pronunciado la Sala sobre el mismo cargo ahora planteado, cuando el examen allí realizado fue sobre un aspecto totalmente diverso relativo a la necesidad de trámite por ley estatutaria.

Si la decisión de inexecutable lo fue por un aspecto totalmente diverso, y se parte del supuesto que la Corte puede examinar de nuevo la norma demandada no viene a lugar la decisión de estarse a lo resuelto en la sentencia C-818 de 2011. Considero lo anterior como un yerro estructural que crea confusión sobre el contenido y alcance de la sentencia.

3- Tampoco estoy de acuerdo con la decisión adoptada en el numeral segundo de la parte resolutive de la sentencia C-088 de 2014, relativa a “inhibirse de emitir un pronunciamiento de fondo sobre la constitucionalidad de la expresión “ciudadanos”, contenida en el Artículo 22 de la Ley 1437 de 2011, por ineptitud sustantiva de la demanda”, por cuanto los cargos expuestos por el demandante cumplían con los presupuestos mínimos de claridad, certeza y pertinencia que permitían a la Corte Constitucional entrar a dilucidar si al calificar a los

peticionarios mediante la expresión ciudadanos se vulneran los derechos de igualdad y de petición invocados por el actor.

Considero que la Corte debió examinar la posibilidad de anticipar el efecto de la inexecutable declarada en la sentencia C-818 de 2011, respecto de la expresión acusada, para garantizar que mientras tenga aplicabilidad el artículo 22 acusado, no se desconozcan preceptos constitucionales.

Lo anterior por cuanto la expresión cuestionada constituye una restricción para la efectividad del derecho de petición en la medida que la posibilidad de dar una única respuesta a peticiones análogas, hasta el 31 de diciembre de 2014, no podrá aplicarse a las peticiones elevadas por quienes carezcan de la condición de ciudadanos, y era del caso examinar si existe una razón para limitar de esa forma el campo de aplicabilidad del precepto demandado, y hacer un análisis de la norma frente al derecho a la igualdad.

Con fundamento en lo expuesto, salvo mi voto a la presente decisión.

Fecha ut supra,

ALBERTO ROJAS RIOS

Magistrado

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DEL MAGISTRADO

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

A LA SENTENCIA C-088/14

Ref.: Expediente D-9736

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 22 (parcial) de la Ley 1437 de 2011, “por la cual se expide el código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo”.

Respetuosamente expreso a continuación las razones que me llevan a apartarme de la decisión mayoritaria, mediante la cual la Sala determinó estarse a lo resuelto en la sentencia C-818 de 2011, que declaró inexecutable el artículo 22 de la Ley 1437 de 2011, “por la cual se expide el código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo”, defiriendo los efectos de la inexecutable hasta el 31 de diciembre de 2014. Además de estarse a lo resuelto, la Corporación decidió inhibirse para emitir un pronunciamiento de fondo sobre la constitucionalidad de la expresión “ciudadanos”, contenida en el artículo 22 de la citada Ley, argumentando ineptitud sustantiva de la demanda.

En mi concepto la Corte debió abordar el estudio sobre la constitucionalidad de la expresión “ciudadanos”, porque discrimina a otros titulares del derecho de petición tales como las personas jurídicas y las naturales que no cumplen los requisitos para ser ciudadanos, entre ellos los menores de edad, los sometidos a restricciones que afectan sus derechos ciudadanos, los extranjeros y, en general, a las personas que siendo titulares del derecho fundamental de petición encuentran un límite desproporcionado que les impide actuar ante las autoridades, más aún si se tiene en cuenta que desde el artículo 1º la Constitución proclama el carácter democrático y participativo de nuestras instituciones, a lo cual se suma que, según el artículo 2º superior, entre los fines esenciales del Estado se cuenta el de facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan.

Afirmar, como lo hace el demandante, que la expresión “ciudadanos” discrimina a quienes no gozan de esta condición, no requiere de mayores esfuerzos argumentativos para adelantar el examen respecto de la violación del artículo 13 superior. Por tanto, la demanda cumple con los presupuestos mínimos de claridad, certeza, pertinencia y suficiencia. En esta medida, la Sala debió abordar el estudio de fondo y declarar la inexecutable de la expresión impugnada.

Respecto de la decisión contenida en la sentencia C-818 de 2011, mediante la cual el artículo 22 de la Ley 1437 de 2011 fue declarado inexecutable con efectos diferidos a partir del 31 de diciembre de 2014, es pertinente recordar que esta determinación fue adoptada considerando que se presentó un vicio de procedimiento en la formación del citado

precepto, el cual requería de una ley estatutaria por tratarse del derecho fundamental de petición. Es decir, mientras el Congreso de la República expide el nuevo estatuto, con el fin evitar traumatismos mayores al ordenamiento jurídico, la Corte decidió mantener el artículo 22 vigente.

Siendo la disposición demandada parte del sistema normativo vigente y aplicable en el tiempo y en el espacio, bien pueden aparecer argumentos nuevos que pongan en duda su constitucionalidad y que conduzcan a su expulsión inmediata del sistema jurídico; por esta razón la Corte tiene la obligación de conocer de esta clase de demanda, ya que de otra manera estará abdicando de su deber de guardiana de la integridad y supremacía de la Constitución, auspiciando la vigencia y aplicación de textos violatorios de la Carta, denegando a los ciudadanos el derecho a acceder a la jurisdicción constitucional y privilegiando la justicia formal frente al deber de hacer prevalecer la justicia material.

A pesar de la sentencia C-818 de 2011, el artículo 22 de la Ley 1437 de 2011 está vigente y la demanda reúne los requisitos establecidos en el Decreto 2067 de 1991 (art. 2º), razón suficiente para que la Corte hubiera emitido una sentencia de mérito y con ella declarado inexecutable la expresión “ciudadanos” por ser violatoria de los artículos 13 y 23 de la Constitución Política. Esta decisión tendría efectos inmediatos porque la razón no está dada en un vicio de procedimiento susceptible de llevar a una decisión diferida, sino que el ciudadano Cubides Fontecha aportó motivos nuevos, claros y contundentes demostrativos de la pretendida inconstitucionalidad.

Fecha ut supra

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

[1] M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[2] En este sentido, en el escrito de intervención se transcribe parcialmente la Sentencia C-027 de 2012, M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

[3] Como apoyo de esta tesis, la Procuraduría reseña los argumentos esbozados en la aclaración de voto de Rodrigo Uprimny Yepes al Auto 311 de 2011, así como a la aclaración

de voto a la sentencia C-027 de 2012, M.P. Juan Carlos Henao Pérez, de los magistrados Jorge Iván Palacio, Luis Ernesto Vargas Silva y Juan Carlos Henao.

[4] M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[5] M.P. Jaime Araujo Rentería.

[6] M.P. Jaime Araujo Rentería.

[7] M.P. Álvaro Tafur Galvis.

[8] M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[9] M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

[10] M.P. Jaime Araujo Rentería.

[11] En este sentido, en el Auto A-311 de 2001 se indicó lo siguiente: “Si la Corte ya juzgó desde el punto de vista constitucional la ley 619 de 2000 y la declaró inexecutable en su integridad, mal podría ahora admitir nuevas demandas contra cada una de las disposiciones que la conforman, así el vicio hubiere sido de carácter formal, pues es apenas obvio que la inconstitucionalidad, como lo señaló expresamente la Corte en la sentencia C-737/01 cubrió todas las disposiciones que conforman dicho ordenamiento. Pretender lo contrario sería no sólo desconocer la naturaleza misma de la cosa juzgada constitucional, que convierte la sentencia en intocable e inmutable, sino también infringir el artículo 243 del Estatuto Superior que así lo dispone y el principio de seguridad jurídica.”. (Resaltado por fuera de texto).

[12] M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

[13] Ley que estableció el régimen de regalías petroleras.

[14] En el Auto A-311 de 2001 se recogió el referido argumento en los siguientes términos: “ Cuando una ley es declarada inexecutable, por vicio de procedimiento en su formación, en realidad la voluntad del legislador no se ha formado nunca, o no ha surgido válidamente a la vida jurídica y en consecuencia no es ni siquiera necesario examinar si es inexecutable por razones de fondo; la inexecutable por razones de fondo, presupone que la norma ha sido

expedida de conformidad con el procedimiento que la propia Constitución exige para que surja válidamente al orden jurídico”.

[16] En la sentencia C-027 de 2012 se expresó este argumento en los siguientes términos: “Se subraya que como la ley fue declarada inexecutable en aquella oportunidad, dicha declaratoria implica de manera ineludible, que la Ley 1382 de 2010 desaparecerá de nuestro ordenamiento jurídico, una vez transcurra el plazo fijado por la Corte, decisión que no puede ser modificada en pronunciamiento posterior, bien sea para declararla executable o para disponer un efecto inmediato de inexecutableidad, revocando la decisión de diferir los efectos de la sentencia”.

[17] Sobre las condiciones para los cambios de jurisprudencia y para apartarse del precedente judicial, cfr. las siguientes sentencias: C-634 de 2011, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva (declarando la executableidad condicionada del Artículo 10 de la Ley 1437 de 2011, en el que, a partir del reconocimiento de la fuerza vinculante del precedente judicial, ordena a las autoridades atender a las reglas jurisprudenciales definidas por el Consejo de Estado en las sentencias de unificación que definan el sentido y alcance de los actos normativos a ser aplicados por los operadores jurídicos; la Corte aclara que tal vinculación opera sin perjuicio del deber de acatar la interpretación del ordenamiento superior definido por esa misma Corporación, y sin perjuicio de la fuerza vinculante de las sentencias de constitucionalidad abstracta); Sentencia C-710 de 2005, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra (declarando la executableidad del Artículo 172.7 de la Ley 100 de 1993, en la medida en que reproduce el contenido normativo del Artículo 187 de la Ley 100 de 1993, declarado executable previamente en la Sentencia C-542 de 1998, en lo referente a las competencias del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud para la definición del régimen de pagos compartidos); C-1121 de 2005, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto (ordenando estarse a lo resuelto en la Sentencia C-224 de 1996, que declaró la executableidad del inciso final del Artículo 148 de la Ley 734 de 2002, que asigna algunas funciones jurisdiccionales a la Procuraduría, para que se puedan dictar medidas tendientes a asegurar y practicar pruebas en el proceso disciplinario); Sentencia C-795 de 2004, M.P. Rodrigo Uprimny Yepes (ordenando estarse a lo resuelto en la Sentencia C-305 de 2004, que declaró la inexecutableidad del Artículo 119 de la Ley 812 de 2003, sobre la integración de Corpoamazonía); Sentencia C-311 de 2002, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa (ordenando estarse a lo resuelto en la Sentencia C-739 de 2000, y distinguiendo entre la obligatoriedad

del precedente judicial y los efectos del fenómeno de la cosa juzgada).

[18] Esto ocurre incluso cuando el control constitucional es integral, pues en estos casos se presume que la revisión ha operado respecto de todos los vicios posibles.

[19] Sobre el fundamento y las condiciones para diferir los efectos de una declaratoria de inexecuibilidad, cfr. las sentencias C-221 de 1997, M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-700 de 1999, M.P. José Gregorio Hernández Galindo; C-1541 de 2000, M.P. Carlos Gaviria Díaz; C-141 de 2001, M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-442 de 2001, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; C-620 de 2001, M.P. Jaime Araujo Rentería; C-852 de 2005, M.P. Rodrigo Escobar Gil; C-366 de 2011, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; C-737 de 2001, M.P. Eduardo Montealegre Lynett; C-720 de 2007, M.P. Catalina Botero Marino; C-252 de 2010, M.P. Jorge Iván Palacio; C-366 de 2011, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; y C-818 de 2011, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[20] Proyecto de Ley Estatutaria 65 de 2012 Senado-227 de 2013 Cámara “Por medio de la cual se regula el derecho fundamental de petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”.