

Sentencia C-153/02

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Constituye una cualidad/COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Significado

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL Y SEGURIDAD JURIDICA-Conexidad

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Integral

CORTE CONSTITUCIONAL-Determinación de efectos de decisiones

COSA JUZGADA ABSOLUTA Y COSA JUZGADA RELATIVA-Distinción

PRESUNCION DE CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD INTEGRAL-Alcance

Puede ocurrir que cuando la Corte pese ha haber analizado en el texto de la providencia los cargos propuestos en una demanda no ha señalado expresamente el alcance limitado de sus efectos a esos determinados aspectos, debe entenderse que la adopción de la decisión ha estado precedida por un análisis de la norma impugnada frente a la totalidad de las normas superiores, dando lugar a que la providencia también esté amparada por la cosa juzgada absoluta, configurándose en tal hipótesis una suerte de “presunción de control integral”.

COSA JUZGADA RELATIVA-Situaciones/COSA JUZGADA RELATIVA IMPLICITA-Significado

Puede suceder que la Corte haya declarado la exequibilidad de una disposición legal solamente desde el punto de vista formal, caso en el cual la cosa juzgada operará en relación con este aspecto quedando abierta la posibilidad para presentar y considerar nuevas demandas de inconstitucionalidad por su contenido material; o bien puede acaecer que la Corte al declarar la exequibilidad de una norma haya limitado su decisión a un aspecto constitucional en particular o a su confrontación con determinados preceptos de la Carta Política, situación en la cual la cosa juzgada opera solamente en relación con lo analizado y decidido en la respectiva sentencia. En estos dos últimos casos la cosa juzgada tiene carácter relativo, pudiendo ser usual que tal alcance limitado de la decisión se haga expresamente en la parte resolutive de la sentencia circunscribiéndola al preciso ámbito de lo formal o a los cargos o disposiciones superiores que fueron analizados en la sentencia, como también puede suceder que la delimitación de los efectos de la sentencia no se haya hecho en la

parte resolutive sino que el alcance se restringe en la parte motiva, dando lugar a lo que la jurisprudencia ha denominado “cosa juzgada relativa implícita”.

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Factores que determinan ámbito

No son los cargos formulados en las demandas de inconstitucionalidad los que determinan el ámbito de la cosa juzgada constitucional, sino la decisión que adopta la Corte en cada uno de sus pronunciamientos para restringir o no su alcance y con arreglo a la cual se podrá establecer si se configura una cosa juzgada constitucional con carácter relativo o absoluto. Lo contrario afectaría el valor de la cosa juzgada constitucional absoluta y con ello la seguridad jurídica que le es inmanente, puesto que en cada caso particular, y sin que se estuviera frente a la cosa juzgada relativa, habría que entrar a efectuar un análisis de fondo para determinar si los cargos propuestos son novedosos o no, dando lugar a un sinnúmero de pronunciamientos sobre el mismo asunto. De este modo la constitucionalidad de una norma no quedaría definida jamás.

COSA JUZGADA APARENTE-Significado

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Existencia/COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Mínimo de motivación o referencia

Para que exista cosa juzgada constitucional es menester que las sentencias que profiere la Corte contengan un mínimo de motivación o de referencia a las razones por las cuales se considera que la norma sub examine se ajusta o, por el contrario, contradice los dictados de la Ley Fundamental, pues es incuestionable que ...“la motivación es esencial a todo fallo, y si las razones de su juicio vinculan necesariamente la sentencia, en su contenido material, con las razones del juez, faltaría éste a su deber si, con la excusa de haber decidido lo que en realidad no decidió, cerrara las puertas de acceso a la administración de justicia”.

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Carga mínima de argumentación/COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Inexistencia

La cosa juzgada constitucional supone una carga mínima de argumentación mediante la cual la Corte, como guardiana de la integridad y supremacía del Ordenamiento Superior, hace un

análisis de la norma acusada para concluir en su exequibilidad o inexecuibilidad. De ahí que cuando la providencia no hace ningún análisis o examen constitucional, respecto de una o varias normas que incluyó en la parte resolutoria no pueda hablarse de cosa juzgada constitucional respecto de ellas. Existe tan solo una apariencia de cosa juzgada que no impide que la Corte, en un nuevo proceso, se pronuncie sobre dichas normas.

COSA JUZGADA ABSOLUTA-Operancia

COSA JUZGADA ABSOLUTA-Asunción de pasivos de puertos de Colombia

Referencia: expediente D-3668

Demanda de inconstitucionalidad contra el inciso segundo (parcial) del artículo 35 de la Ley 1ª de 1991 “Por la cual se expide el Estatuto de Puertos Marítimos y se dictan otras disposiciones”.

Actor: Francisco Javier Marrugo Zambrano

Magistrada Ponente:

Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Bogotá D.C., cinco (5) de marzo del año dos mil dos (2002)

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Francisco Javier Marrugo Zambrano demandó el inciso segundo parcial del artículo 35 de la Ley 1ª de 1991 “por la cual se expide el Estatuto de Puertos Marítimos y se dictan otras disposiciones”.

Mediante auto del 21 de agosto de 2001, el Magistrado Ponente admitió la referida demanda

una vez verificado el cumplimiento de los requisitos exigidos en 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”. Al proveer sobre esa admisión, se ordenó fijar en lista la disposición acusada en la Secretaría General de la Corte, para hacer efectiva la intervención ciudadana, así mismo se dispuso enviar copia de la demanda al señor Procurador General de la Nación, a fin de que rindiera el concepto de su competencia, y se ordenó realizar las comunicaciones exigidas constitucional y legalmente.

Por determinación de la Sala Plena de esta Corporación, la presente sentencia se aprobó con fundamento en un nuevo proyecto redactado por la suscrita Magistrada Sustanciadora, debido a que en el proceso de la referencia se configuró la situación descrita en el artículo 34 del Reglamento Interno de la Corte Constitucional.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de la disposición acusada, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 39.626 de enero 11 de 1991, subrayando el segmento normativo demandado:

“Ley 1ª de 1991

(enero 10)

Por la cual se expide el Estatuto de Puertos Marítimos y se dictan otras disposiciones

El Congreso de Colombia

DECRETA

(...)

Capítulo Séptimo

Reorganización del Sistema Portuario

Artículo 35.- Asunción de pasivos de Puertos de Colombia; aportes de Puertos de Colombia a las sociedades portuarias regionales. La Nación asumirá el pago de las pensiones de jubilación de cualquier naturaleza, de las demás prestaciones sociales y de las indemnizaciones y sentencias condenatorias ejecutoriadas o que se ejecuten a cargo de Puertos de Colombia, así como su deuda interna y externa.

Al establecer las tarifas que pueden cobrar las sociedades portuarias oficiales por el uso de su infraestructura, se considerará la necesidad de cubrir con ellas, al menos parcialmente, los pasivos a los que se refiere este artículo.

Autorízase a las entidades públicas para condonar las deudas que tenga con ellas la empresa Puertos de Colombia por todo concepto.

La Empresa Puertos de Colombia podrá aportar a las sociedades portuarias regionales de que trata el artículo 34 todos los bienes inmuebles que posea en los municipios o distritos respectivos, y los derechos y bienes muebles que se consideren necesarios, el aporte se hará en nombre de la Nación y para beneficio de ella, como reciprocidad por la asunción de pasivos de que trata el inciso primero de este artículo. Las sociedades portuarias respetarán los derechos adquiridos por los terceros en los bienes que así se les aportan.

El producto de las ventas de las acciones en las sociedades portuarias que haga la Nación se destinará preferentemente al pago de los pasivos de Puertos de Colombia que ella asume en virtud de esta Ley.”

III. LA DEMANDA

El actor estima que la expresión “al menos parcialmente” del inciso segundo del artículo 35 de la Ley 1ª de 1991 vulnera el Preámbulo, el principio de equidad y justicia que gobierna el Estado Social de Derecho, así como los artículos 1º, 34, 53, 58, 209, 267, 333 y 334 de la Constitución Política, con fundamento en las siguientes razones:

Luego de una referencia breve sobre la expedición del llamado Estatuto de Puertos y la

naturaleza jurídica y características de las sociedades portuarias, recuerda que con la liquidación de la Empresa Puertos de Colombia (Colpuertos), la Nación asumió el pago de las pensiones de jubilación de cualquier naturaleza. En este sentido, a su juicio la responsabilidad de proteger a los pensionados de esa entidad durante la liquidación o después de ésta, es una obligación estatal que los concesionarios contratistas deben compartir en forma solidaria y equitativa con la Nación, so pena de desconocer el Preámbulo y los artículos 1º y 34 de la Constitución Política.

Por ello en su concepto, con la expresión demandada se genera un agravio económico y social al patrimonio público, a favor del “interés privado de los concesionarios contratistas”, ya que se les autoriza a destinar solamente parte de las tarifas que cobran al pago de ese pasivo laboral.

Para el actor en virtud del principio de equidad y de justicia en el que se funda el Estado Social de Derecho, se debe entender que en el caso de las concesiones portuarias, al otorgársele a la sociedad portuaria oficial la explotación de los servicios cedidos con ánimo de lucro, ésta debe cubrir la totalidad del pasivo con los frutos de las tarifas que cobran por los bienes de infraestructura y servicios cedidos por la Nación, directriz que se habría desvirtuado por parte del Congreso, en la norma cuestionada, generando un “enriquecimiento sin causa” ya que se debió condicionar su contenido a este principio al dictar el Estatuto de Puertos Marítimos, y en especial la norma acusada.

De otra parte el accionante confronta la norma demandada con el artículo 209 de la Constitución, y afirma que éste fue violado, ya que la defensa del interés general y los principios de igualdad y economía sobre los cuales se erige la función administrativa han sido truncados con la expresión censurada. Así mismo, el actor advierte que la norma vulnera el numeral 9º del artículo 95 constitucional, que establece como deber de la persona y del ciudadano contribuir con el financiamiento de los gastos e inversiones del Estado, dentro de los conceptos de justicia y equidad. También afirma que el artículo 267 superior ha sido desconocido, pero se limita a hacer una simple referencia al contenido del mismo, en el que se enmarca la tarea de gestión fiscal del Estado, en los principios de eficiencia, economía y equidad.

Por último, el accionante anota que la empresa debe tener una función social que implica obligaciones (arts. 333 y 334 de la Constitución) y que por mandato de la Ley está a cargo del Estado la dirección de la economía, permitiendo la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo.

IV. INTERVENCIONES

1. Ministerio de Transporte

El apoderado especial del Ministerio de Transporte interviene en el proceso de la referencia para defender la constitucionalidad de la expresión demandada y solicita la declaración de exequibilidad, con fundamento en las consideraciones que se resumen enseguida.

Señala en primer término que el actor parte de un presupuesto equivocado para sustentar la inconstitucionalidad de la norma acusada, ya que involucra aspectos relativos al marco de las concesiones portuarias, materia que no pertenece a la controversia, y sobre la cual la Corte en la sentencia C-474 de 1994 ya se pronunció acerca de su constitucionalidad. Además, indica que se le atribuyen consecuencias futuras a la expresión demandada que no se pueden deducir de su espíritu, como la afirmación de que los derechos de los extrabajadores de COLPUERTOS y las obligaciones del Estado con ellos queden en el “limbo jurídico”.

Igualmente manifiesta que los recursos con que debe contar la Nación para el cubrimiento de los pasivos de que trata la norma acusada no están limitados a lo establecido en el inciso del artículo 35 que contiene la expresión atacada, sino que el artículo 37.1, dispone la creación de un Fondo para efectos de cubrir los pasivos con recursos diferentes a los recaudados por las sociedades portuarias oficiales por el uso de su infraestructura. Estima entonces que no se ponen en riesgo los derechos adquiridos de los extrabajadores, ni la vigencia del Estado Social de Derecho.

2. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El apoderado especial de este Ministerio solicita se declare la exequibilidad de la expresión “al menos parcialmente” del inciso segundo del artículo 35 de la Ley 1ª de 1991, con base en los siguientes argumentos:

El interviniente expresa que en virtud de la Ley referida y a través del Decreto Ley 36 de

1992 se creó el Fondo de Pasivo Social de la Empresa Puertos de Colombia, Foncolpuertos –en liquidación– como establecimiento público, entidad que dentro de sus funciones asumió el pago de las pensiones y demás prestaciones sociales de los ex trabajadores de Colpuertos. Que al liquidarse Foncolpuertos, se dispuso que la Nación, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, asumiría los pagos de responsabilidad del Fondo derivados de sentencias judiciales y acreencias de carácter laboral y que a su turno el pago de pensiones estaría a cargo de la Nación, a través del Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional-FOPEP.

De esta manera, precisa que la Nación, desde entonces, responde por el pago de las pensiones y demás acreencias laborales, a través del Ministerio de Trabajo, y que carece entonces de veracidad la afirmación del accionante, respecto al hecho de que el pago de las pensiones de esos extrabajadores queda supeditado a la voluntad del Gobierno de incluir la respectiva partida presupuestal en cada vigencia fiscal. En consecuencia hace énfasis en que las mesadas pensionales se han venido pagando cumplidamente con cargo al presupuesto nacional, garantizando así la realización de los fines esenciales del Estado.

También indica que la voluntad del legislador al establecer la disposición demandada, no hizo más que ratificar que la obligación del pasivo laboral lo asumiera la Nación con su presupuesto, porque los ingresos provenientes de tarifas por la concesión de infraestructura, de que trata el inciso segundo del artículo 35 de la Ley 1ª de 1991, hacen parte de la llamada Unidad de Caja del Presupuesto Nacional con la que se atienden todos los gastos públicos. Por lo tanto aduce que de proceder la Nación conforme a lo que quiere el actor estaría violando el principio de la Unidad de Caja, al no permitirse el manejo en forma flexible del presupuesto y su destinación.

Para finalizar, resalta el hecho de que actualmente no existe ninguna sociedad portuaria oficial, por lo que a la fecha no ha ingresado al presupuesto nacional suma alguna por este concepto.

3. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

A pesar del recibo extemporáneo en la Secretaría General de la intervención del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, la Corte estima necesario referirse a sus consideraciones.

El apoderado especial de este Ministerio interviene en el proceso de la referencia y sostiene

que en el caso sub examine ha operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, por cuanto afirma que la Corte mediante sentencia C-474/94, ya se pronunció respecto de la exequibilidad del Artículo 35 de la Ley 1ª de 1991, señalando específicamente que: "...5. El análisis anterior demuestra que las tachas de inconstitucionalidad que el demandante endilga a las normas acusadas, no están llamadas a prosperar. De otra parte, confrontado su texto con el conjunto del ordenamiento constitucional, tampoco se advierte razón alguna para declarar su inexecuibilidad".

Señala en todo caso que en el evento de no aceptarse por esta Corporación la existencia de cosa juzgada constitucional, debe tenerse en cuenta que la norma acusada no infringe el ordenamiento superior y en especial las disposiciones citadas por el demandante. Así las cosas, de un lado sostiene que, los artículos 150-7 y 336 superiores, brindan apoyo constitucional a las normas relativas a la liquidación de Colpuertos, a la asunción de sus pasivos y a la protección de sus trabajadores cesantes. Igualmente, las mismas normas justifican la nueva figura de las sociedades portuarias y el grado de privatización que bajo supervisión del Estado toma el lugar del monopolio extinto, motivo por el cual al Congreso de la República le compete dictar el régimen de contratación de la administración pública, y al abrigo de esta competencia definir el contenido, alcance y procedimiento de la adjudicación de la denominada concesión portuaria.

De otro lado agrega que "el contrato de concesión portuaria presupone en virtud de la naturaleza del mismo y del artículo 32 numeral 4º de la Ley 80 de 1993 que el concesionario procederá a entregar a la entidad concedente una remuneración como contraprestación de los bienes y/o servicios dados en concesión; y que de no existir esta contraprestación de los bienes se inferirá la existencia de un enriquecimiento sin causa del concesionario 'que ofendería a la Constitución Nacional'".

Para terminar, precisa que el proceso de privatización de la infraestructura portuaria del país ha dado lugar en su inmensa mayoría a contratos de concesión con sociedades portuarias de naturaleza privada, sobre las que no produce efectos el inciso segundo del artículo 35 de la Ley 1ª de 1991.

4. Intervención de la Academia Colombiana de Jurisprudencia

El doctor Antonio Vanegas Santoro, atendiendo la designación efectuada por el presidente de

la Academia Colombiana de Jurisprudencia, con el fin de rendir concepto en el proceso de la referencia, dada la solicitud de esta Corporación, indica que de acuerdo con la legislación y lo que el constituyente primario ha consagrado en la normatividad respecto de la Contratación Pública y el Estatuto de Puertos, se entiende que no le corresponde a las sociedades portuarias oficiales, como afirma el demandante, “cubrir la totalidad del pasivo con los frutos de las tarifas que éstas cobran por los bienes de infraestructura y servicios públicos cedidos a la Nación”.

Para demostrar tal afirmación, cita algunas disposiciones que según el expositor no hacen más que afirmar el hecho de que el pasivo pensional de los extrabajadores de Colpuertos en ningún momento está siendo desprotegido, ya que, por el contrario, su pago está totalmente asegurado, dada la responsabilidad que por mandato constitucional y legal se ha establecido a cargo de la Nación.

De la misma manera, añade que cuando la sociedad portuaria oficial cobra una tarifa por los servicios que presta, lo hace teniendo en cuenta sus costos, los gastos típicos de la operación y la parte de ésta que destinará para cubrir el pasivo pensional, de lo que concluye que la totalidad de la tarifa no puede atribuirse para el pago de tal pasivo, pues desconocería otros costos y gastos.

Concluye que la demanda de inconstitucionalidad no debe ser acogida pues no se violan los principios de equidad y de justicia, no se está generando un enriquecimiento sin causa en desequilibrio del orden económico, ya que con la parte de la tarifa destinada al pago de pasivos se garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales y se contribuye al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación, mediante concepto No. 2681 del 5 de octubre de 2001, solicita a la Corte declarar exequible la expresión “al menos parcialmente” contenida en el artículo 35 de la ley 1ª de 1991, advirtiendo antes que esta Corporación, mediante sentencia C-474 de 1994, declaró la exequibilidad del mencionado artículo 35, en relación con el concepto de acceso a la propiedad establecido en el artículo 60 constitucional, existiendo de esta manera un pronunciamiento que ha hecho tránsito a cosa juzgada constitucional, aun

cuando de orden relativo, lo que a su juicio, obliga a un nuevo pronunciamiento frente al cargo que esgrime el actor en la demanda de la referencia.

Por lo anterior, el Jefe del Ministerio Público expone algunas consideraciones previas, según las cuales en su concepto: i) el componente de la tarifa que pueden cobrar las sociedades portuarias oficiales por el uso de su infraestructura, destinado al cubrimiento de los pasivos de la empresa Puertos de Colombia (en liquidación), constituye una contribución parafiscal, y analiza cada una de las características de dicho concepto; ii) de otro lado, destaca que el legislador mediante la expedición del Estatuto de Puertos Marítimos (Ley 01 de 1991) otorgó a las sociedades portuarias, los contratos de concesión portuaria, bajo un marco de libertad económica y de libre competencia; y iii) adicionalmente, sostiene que las expensas del Estado están regidas por el principio de equidad del sistema tributario, según el cual todos los asociados deben tributar con el fin de contribuir al sostenimiento de las cargas públicas, y que a cada quien se le imponen obligaciones tributarias según su capacidad económica. De manera que desde el punto de vista parafiscal “el principio de equidad se refleja en el sentido de imponer las exacciones de acuerdo con el contexto económico propio de los sujetos pasivos; y el principio de justicia, se ampara en la destinación específica de la contribución, en cuanto debe estar conforme con fines razonables y proporcionalmente aceptables desde el punto de vista constitucional (Sentencia C-179 de 1997)”.

En relación con la figura tarifaria objeto de estudio, afirma que ésta se ajusta a la soberanía fiscal, a la libre competencia económica, y a la equidad fiscal, por cuanto “el Legislador, al consagrar la participación tarifaria como aporte parafiscal a cargo de las tarifas que cobren las sociedades portuarias oficiales por los servicios que prestan, en su doble condición de posibilidad o consideración (carácter contingente), y finalidad, esta última como posibilidad parcial (“al menos parcialmente”), actuó de manera razonable y proporcional, dado que impuso un gravamen parafiscal a cargo, únicamente, de las sociedades portuarias oficiales, como reciprocidad por la asunción por parte de la Nación, de los pasivos de la empresa Puertos de Colombia, ya que tales sociedades deben prestar sus servicios en igualdad de condiciones frente a las sociedades de carácter mixto o privado, dentro de un marco de libre competencia, lo cual resultaría casi imposible si se hubiere impuesto la referida contribución parafiscal, con el carácter de obligatorio y con la finalidad de cubrir la totalidad de los pasivos de la empresa Colpuertos, esto último por la onerosidad tan abismal de tales pasivos, lo que obligaría a cobrar tarifas mucho más elevadas frente a las que cobran las sociedades

portuarias privadas”.

Adicionalmente, señala que el tributo establecido en su concepto en el artículo 35 de la Ley 1ª de 1991, se mantiene vigente y sólo desaparecerá del ordenamiento jurídico ya sea por voluntad tácita o expresa del legislador, o por sustracción de materia, a causa de la desaparición del fundamento de hecho “ en el evento en que se cubran totalmente por parte de la Nación los pasivos sociales de la empresa Puertos de Colombia”.

Al concluir su escrito, aclara que lo relacionado con la recepción de los recursos provenientes de la aplicación de la norma bajo estudio ha sufrido una transformación, ya que éstos inicialmente estaban destinados a alimentar el presupuesto de Foncolpuertos, entidad encargada de atender los pasivos de COLPUERTOS, pero que en virtud del Decreto Ley 1689 de 1997, que la suprimió y ordenó su liquidación, se determinó que los bienes no enajenados, derechos, obligaciones y archivos pasaran a la Nación-Ministerio de Transporte (art. 5), lo cual incluye el recaudo del gravamen parafiscal anotado.

VI. CONSIDERACIONES

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y decidir sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, de conformidad con el numeral 4º del artículo 241 de la Constitución Política, por estar dirigida contra una Ley de la República.

1. La cosa juzgada constitucional

El apoderado del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social plantea la posible existencia del fenómeno jurídico de la cosa juzgada constitucional, por cuanto esta Corporación en el proceso que culminó con la sentencia C-474 de 1994, luego de descartar la inconstitucionalidad de las normas acusadas, entre ellas el artículo 35 de la Ley 1ª de 1991, en relación con el cargo por la supuesta violación del artículo 60 Constitucional señaló además que “...confrontado su texto con el conjunto del ordenamiento constitucional

tampoco se advierte razón alguna para declarar su inexecutableidad...”.

El Procurador General de la Nación también planteó a la Corte la posible existencia de una cosa juzgada constitucional aún cuando del orden relativo, pues en su sentir la Corte en la referida providencia analizó la norma ahora demandada solamente en relación con el concepto de acceso a la propiedad de que trata el artículo 60 de la Carta Política.

Por lo anterior, la Corte debe resolver si en el caso sometido a revisión se configura el fenómeno de la cosa juzgada absoluta o relativa, para lo cual procede a hacer las siguientes consideraciones:

El artículo 243 de la Constitución Política dispone que los fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada, y agrega que 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.

La jurisprudencia constitucional ha expresado que la cosa juzgada constitucional más que un principio o un efecto propio de las sentencias que profiere esta Corte constituye una cualidad¹ de estas decisiones judiciales. Igualmente ha expresado que, en términos generales, el principio de la cosa juzgada “se traduce en el carácter inmutable, intangible, definitivo, indiscutible y obligatorio de los fallos cuando se han dado los trámites y se han cumplido las condiciones y requisitos previstos por la ley”.²

La cosa juzgada constitucional implica, en principio, que el pronunciamiento efectuado por la Corte no puede ser objeto de un nuevo debate o revisión. En este sentido resulta innegable la íntima conexión de este principio con el de la seguridad jurídica, puesto que la cosa juzgada garantiza a la sociedad la certeza sobre el significado y alcance de las determinaciones adoptadas por la Corte Constitucional.

De conformidad con lo prescrito en el artículo 22 del Decreto 2067 de 1991, que contiene el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que se surten ante la Corte Constitucional, esta Corporación al ejercer el control constitucional debe confrontar el texto acusado con la totalidad de los preceptos de la Carta Política, pudiendo fundar su decisión en la violación de cualquiera norma constitucional, así ésta no hubiere sido invocada en el curso

del proceso. En este sentido también se orienta el mandato del artículo 46 de la Ley 270 de 1996 -Estatutaria de la Administración de Justicia- según el cual “En desarrollo del artículo 241 de la Constitución Política, la Corte Constitucional deberá confrontar las disposiciones sometidas a su control con la totalidad de los preceptos de la Constitución”.

La jurisprudencia también ha dicho que es la propia Corte en su condición de guardiana de la integridad y supremacía de la Carta Política la que determina los efectos de sus decisiones, atribución ésta que “nace para la Corte Constitucional de la misión que le confía el inciso primero del artículo 241, de guardar la “integridad y supremacía de la Constitución”, porque para cumplirla, el paso previo e indispensable es la interpretación que se hace en la sentencia que debe señalar sus propios efectos. En síntesis, entre la Constitución y la Corte Constitucional, cuando ésta interpreta aquélla, no puede interponerse ni una hoja de papel”.

3

Lo anterior permite inferir la existencia de una distinción entre los fenómenos de la cosa juzgada absoluta y la cosa juzgada relativa, puesto que como es la Corte la que señala los efectos de sus pronunciamientos puede suceder que al adoptar su decisión no haya restringido el alcance del fallo por haber parangonado explícitamente la norma bajo revisión con la totalidad de los preceptos del Ordenamiento Superior, evento en el cual la sentencia produce efectos de cosa juzgada absoluta e impide toda posibilidad de formular y considerar nuevas demandas de inconstitucionalidad contra el precepto acusado, mientras subsistan las disposiciones constitucionales en las que se apoyó el fallo.⁴

También puede ocurrir que cuando la Corte pese ha haber analizado en el texto de la providencia los cargos propuestos en una demanda no ha señalado expresamente el alcance limitado de sus efectos a esos determinados aspectos, debe entenderse que la adopción de la decisión ha estado precedida por un análisis de la norma impugnada frente a la totalidad de las normas superiores, dando lugar a que la providencia también esté amparada por la cosa juzgada absoluta⁵, configurándose en tal hipótesis una suerte de “presunción de control integral”.⁶

Puede suceder igualmente que la Corte haya declarado la exequibilidad de una disposición legal solamente desde el punto de vista formal, caso en el cual la cosa juzgada operará en

relación con este aspecto quedando abierta la posibilidad para presentar y considerar nuevas demandas de inconstitucionalidad por su contenido material; o bien puede acaecer que la Corte al declarar la exequibilidad de una norma haya limitado su decisión a un aspecto constitucional en particular o a su confrontación con determinados preceptos de la Carta Política, situación en la cual la cosa juzgada opera solamente en relación con lo analizado y decidido en la respectiva sentencia.

En estos dos últimos casos la cosa juzgada tiene carácter relativo, pudiendo ser usual que tal alcance limitado de la decisión se haga expresamente en la parte resolutive de la sentencia⁷, circunscribiéndola al preciso ámbito de lo formal o a los cargos o disposiciones superiores que fueron analizados en la sentencia, como también puede suceder que la delimitación de los efectos de la sentencia no se haya hecho en la parte resolutive sino que el alcance se restringe en la parte motiva, dando lugar a lo que la jurisprudencia ha denominado “cosa juzgada relativa implícita”.⁸

Se deduce, entonces, que no son los cargos formulados en las demandas de inconstitucionalidad los que determinan el ámbito de la cosa juzgada constitucional, sino la decisión que adopta la Corte en cada uno de sus pronunciamientos para restringir o no su alcance y con arreglo a la cual se podrá establecer si se configura una cosa juzgada constitucional con carácter relativo o absoluto. Lo contrario afectaría el valor de la cosa juzgada constitucional absoluta y con ello la seguridad jurídica que le es inmanente, puesto que en cada caso particular, y sin que se estuviera frente a la cosa juzgada relativa, habría que entrar a efectuar un análisis de fondo para determinar si los cargos propuestos son novedosos o no, dando lugar a un sinnúmero de pronunciamientos sobre el mismo asunto. De este modo la constitucionalidad de una norma no quedaría definida jamás.

No obstante, puede suceder que la Corte haya resuelto declarar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de determinada norma sin haber hecho ningún análisis o sin haber motivado en forma alguna tal pronunciamiento, inclusive sobre normas que no fueron demandadas, caso en el cual no se puede hablar de la existencia de cosa juzgada constitucional, absoluta o relativa, pues sin existir motivación al respecto lo que se configura es una apariencia de haberse decidido sobre la exequibilidad o no de una disposición legal que, en realidad, no ha sido objeto de análisis y control por parte del juez constitucional.

En torno a este fenómeno, la jurisprudencia ha expresado que “la cosa juzgada, plasmada en el artículo 243 de la Constitución Política, no puede cobijar determinaciones de la Corte carentes de toda motivación, menos todavía si ellas recaen sobre normas no demandadas y respecto de las cuales no se ha configurado, por su propia decisión, unidad normativa, puesto que en tales eventos la Corporación carece de competencia para proferir el fallo en aquellos puntos que no fueron objeto de demanda ni de proceso, que en ningún momento fueron debatidos y en los cuales el Procurador General de la Nación no tuvo oportunidad de emitir concepto, ni los ciudadanos de impugnar o defender su constitucionalidad”.⁹

La Corte también ha precisado que “cuando esta Corporación ha desarrollado el concepto de la cosa juzgada aparente (Cfr., por ejemplo, las sentencias C-397 del 7 de septiembre de 1995 y C-700 del 16 de septiembre de 1999), ha querido referirse a situaciones en las cuales en realidad la norma de que se trata no fue objeto de examen de constitucionalidad alguno, aunque parezca que lo haya sido, como cuando en la parte resolutive de la sentencia se declara exequible un artículo sobre cuyo contenido nada se expresó en los considerandos y, por lo tanto, no se produjo en realidad cotejo, ni absoluto o exhaustivo, ni relativo, ni parcial. Simplemente, en tales ocasiones lo único que encuentra el juez de constitucionalidad es la apariencia de haber resuelto antes sobre la norma que ante él se demanda, sin haberse llevado en efecto el juicio correspondiente. De lo cual surge, por aplicación del artículo 228 de la Constitución (prevalencia del Derecho sustancial) y por el sentido mismo de un verdadero control de constitucionalidad, el necesario reconocimiento de que, en vez de cosa juzgada hay cosa no juzgada, y la consecuente declaración de que la Corte puede entrar en el fondo para dictaminar si el precepto correspondiente se ajusta o no a la Carta Política, sin violar por ello el principio consagrado en su artículo 243”.¹⁰

Lo anterior lleva a afirmar que para que exista cosa juzgada constitucional es menester que las sentencias que profiere la Corte contengan un mínimo de motivación o de referencia a las razones por las cuales se considera que la norma sub examine se ajusta o, por el contrario, contradice los dictados de la Ley Fundamental, pues es incuestionable que ...“la motivación es esencial a todo fallo, y si las razones de su juicio vinculan necesariamente la

sentencia, en su contenido material, con las razones del juez, faltaría éste a su deber si, con la excusa de haber decidido lo que en realidad no decidió, cerrara las puertas de acceso a la administración de justicia (art. 229 C.P.)". 11

Sobre este particular, la Corte ha sido enfática:

“La cosa juzgada constitucional, contemplada en el artículo 243 de la Constitución Política, supone necesariamente, como de su mismo texto resulta, que la norma legal correspondiente haya sido en efecto “confrontada” con el Ordenamiento Supremo del Estado. Si no es así, ningún sustento tiene ella, pues el juzgamiento efectivo de la norma se muestra como esencial para que lo decidido tenga firmeza y pueda hacer tránsito a cosa juzgada.

“Ahora bien, es verdad que el artículo 46 de la Ley 270 de 1996 (Estatutaria de la Administración de Justicia) y la Sentencia C-037 del 5 de febrero de 1996, por medio de la cual esta Corte revisó el proyecto, insistieron en que la cosa juzgada constitucional es relativa solamente cuando la Corporación advierte en el texto de su providencia que circunscribe el pronunciamiento a determinados cargos o a ciertos motivos de confrontación con la Carta Política, y que en los demás el fallo hace tránsito a cosa juzgada absoluta.

“Pero, desde luego, la aplicación de la norma y la doctrina de la Corte en tales términos parten del supuesto esencial de que haya habido juzgamiento, siquiera mínimo, de una norma; el de que ella haya sido sometida en efecto a una comparación con las disposiciones constitucionales. Pero si así no fue, como acontece en este caso, mal puede ser aplicado el artículo 46 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, pues no se tiene la hipótesis en la cual ella opera”.12 (Se subraya)

En suma, la cosa juzgada constitucional supone una carga mínima de argumentación mediante la cual la Corte, como guardiana de la integridad y supremacía del Ordenamiento Superior, hace un análisis de la norma acusada para concluir en su exequibilidad o inexecuibilidad. De ahí que cuando la providencia no hace ningún análisis o examen constitucional, respecto de una o varias normas que incluyó en la parte resolutive no pueda hablarse de cosa juzgada constitucional respecto de ellas. Existe tan solo una apariencia de

cosa juzgada que no impide que la Corte, en un nuevo proceso, se pronuncie sobre dichas normas.

3. El caso concreto

Tal como se explicará a continuación, en relación con las expresiones “al menos parcialmente” del inciso segundo del artículo 35 de la Ley 1ª de 1991 ha operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional absoluta, por cuanto en la Sentencia C-474 de 1994 con ponencia del Magistrado Eduardo Cifuentes Muñoz, la Corte declaró la exequibilidad del artículo 35 de la Ley 1ª de 1991 luego de haber concluido que “confrontado su texto con el conjunto del ordenamiento constitucional tampoco se advierte razón alguna para declarar su inexecutableidad”.

Ciertamente, en la referida Sentencia C-474 de 1994 se hace una exposición metódica, clara y suficiente de las razones por las cuales se considera que las disposiciones enjuiciadas, especialmente el artículo 35 de la Ley 1ª de 1991, que se demanda parcialmente en esta oportunidad, se avienen al Estatuto Superior.

Es así como en los considerandos de dicha providencia se afirma que en lo que respecta a la asunción de pasivos de Colpuertos -sobre lo cual versa el contenido normativo del citado artículo 35 de la Ley 1ª de 1991-, su constitucionalidad no sólo se deriva de lo dispuesto en el artículo 60 Fundamental que regula lo concerniente a la enajenación de la participación del Estado en una empresa y la democratización de la titularidad de sus acciones, sino de las disposiciones constitucionales pertinentes que se refieren a la supresión de entidades públicas, la expedición del estatuto de la contratación estatal y la liquidación de empresas monopolísticas del Estado.

Basta traer a colación algunos apartes de la mencionada providencia para arribar a esta conclusión:

“Los motivos aducidos por el demandante, se reitera, no conducen a declarar la inconstitucionalidad solicitada. Las normas acusadas no violan ninguna norma de la Constitución. Por el contrario, varios artículos de la Carta les suministran suficiente fundamento constitucional.

“La anterior Constitución y la actual (CP art. 150-7), autorizan al Congreso para suprimir entidades descentralizadas, lo que entraña naturalmente la orden de proceder a su liquidación, tal y como lo hace la ley demandada respecto de Colpuertos. Para mayor abundamiento, corresponde al gobierno enajenar o liquidar las empresas monopolistas del Estado y otorgar a terceros el desarrollo de su actividad – sociedades portuarias – cuando no cumplan los requisitos de eficiencia, en los términos que determine la ley (CP art. 336). Las normas constitucionales citadas brindan apoyo constitucional a las normas relativas a la liquidación de Colpuertos, a la asunción de sus pasivos y a la protección de sus trabajadores cesantes. Igualmente, las mismas normas justifican la nueva figura de las sociedades portuarias y el grado de privatización que bajo la supervisión del Estado toma el lugar del monopolio extinto. En fin, compete al Congreso dictar el régimen de contratación de la administración pública (CP art. 150), y al abrigo de esta competencia definir el contenido, alcance y procedimiento de la adjudicación de la denominada concesión portuaria.” (Se subraya)

De la lectura de la Sentencia C-474 de 1994 se desprende que la exequibilidad del artículo 35 de la Ley 1ª de 1991 no se limitó a determinado aspecto constitucional como para pensar en la existencia de una cosa juzgada relativa, y menos aún careció siquiera de una mínima argumentación en la que no se haya hecho la debida confrontación del texto legal acusado con la Constitución Política que haga pensar en la configuración de una cosa juzgada aparente.

Todo lo contrario, en ese pronunciamiento se llevó a cabo un análisis que pone de presente un ejercicio de confrontación del artículo 35 de la Ley 1ª de 1991 con el conjunto de la Constitución, señalando al efecto las normas constitucionales y las razones relacionadas con la competencia del legislador para regular diferentes temáticas, entre ellas la relativa a la asunción de los pasivos de entidades públicas como Colpuertos.

De ahí que en la mencionada providencia la Corte haya afirmado que la exequibilidad del artículo 35 provino de su confrontación “con el conjunto del ordenamiento constitucional”, por lo cual ha de concluirse que en relación con este precepto se configura la cosa juzgada constitucional con carácter absoluto, que impide el adelantamiento del nuevo juicio de

constitucionalidad que propone el demandante en la presente causa constitucional.

Por lo expuesto, la Corte se abstendrá de analizar los cargos planteados por el actor, y en su lugar decidirá estarse a lo resuelto en la Sentencia C-474 de 1994 que declaró la exequibilidad del artículo 35 de la Ley 1ª de 1991.

VII. DECISION

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

RESUELVE:

ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-474 de 1994 que declaró EXEQUIBLE el artículo 35 de la Ley 1ª de 1991.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional 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 INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

Salvamento de voto a la Sentencia C-153/02

COSA JUZGADA ABSOLUTA, RELATIVA Y APARENTE-Distinción (Salvamento de voto)

COSA JUZGADA RELATIVA-No análisis concreto del texto ni de cargos específicos (Salvamento de voto)

COSA JUZGADA APARENTE-No realización de confrontación completa expresada (Salvamento de voto)

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Garantía de seguridad jurídica y certeza/COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Estudio puntual del contenido de cargos planteados en la demanda/COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Nuevo pronunciamiento y contenido de cargos planteados (Salvamento de voto)

En materia de cosa juzgada constitucional la indiscutible necesidad de garantizar la seguridad jurídica y la certeza sobre el significado y alcance de las determinaciones adoptadas por la Corte Constitucional no debe llevar a la Corporación a dejar de analizar y

estimar de manera puntual, sea para aceptar o rechazar la posibilidad de un nuevo pronunciamiento, el contenido de los cargos planteados en cada demanda. Ha de tenerse en cuenta que junto con el principio de seguridad jurídica figura igualmente en nuestro ordenamiento constitucional el derecho al acceso a la administración de justicia y de manera preponderante para el caso, el derecho ciudadano a interponer acciones públicas en defensa de la Constitución. Cabe añadir que el sistema jurídico adquiere particular fortaleza con la eficacia de un mecanismo como el que esta última disposición señala, al que la intervención ciudadana agrega especial relevancia.

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Varios pronunciamientos sobre una misma disposición no atenta contra la seguridad jurídica (Salvamento de voto)

La circunstancia de que se emitan varios pronunciamientos sobre una misma disposición, en sí misma no atenta contra la seguridad jurídica y por el contrario si garantiza la eficacia de la acción pública de inconstitucionalidad, sin que ello signifique claro está que se deba abrir la puerta a un nuevo examen de constitucionalidad cada vez que se presenta una demanda que eventualmente pueda plantear un tópico diferente sobre una misma norma. Es precisamente del detallado y riguroso análisis al que debe someterla la Corte que se podrá establecer si la demanda plantea o no un asunto sobre el cual ya se configuró el fenómeno de cosa juzgada constitucional.

Referencia: expediente D-3668

Demanda de inconstitucionalidad contra el inciso segundo parcial del artículo 35 de la Ley 1ª de 1991

Actor: Francisco Javier Marrugo Zambrano

Magistrado Ponente:

Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Con el respeto acostumbrado manifestamos que no compartimos la decisión de la Corte en el proceso de la referencia, por las mismas razones que fueron expuestas en el aparte pertinente de la ponencia presentada por uno de los firmantes, que no fue aceptada por la Sala Plena de la Corporación y que se transcribe a continuación.

“3.1 La ausencia de cosa juzgada constitucional

El apoderado del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social plantea la posible existencia del fenómeno jurídico de la cosa juzgada constitucional, por cuanto esta Corporación, en el proceso que culminó con la Sentencia C-474 de 1994, luego de descartar la inconstitucionalidad de las normas acusadas¹³, entre ellas el artículo 35 de la ley 1ª de 1991, en relación con el cargo por la supuesta violación del artículo 60 constitucional, señaló además que “confrontado su texto con el conjunto del ordenamiento constitucional tampoco se advierte razón alguna para declarar su inexecutable”, al tiempo que analizó someramente otras disposiciones que les darían sustento constitucional. Circunstancia ésta que para el Señor Procurador no releva sin embargo a la Corte del examen de constitucionalidad dado el carácter relativo de la cosa juzgada en mención.

Debe en consecuencia la Corte examinar el texto de la Sentencia C-474 de 1994 y el alcance que es posible dar a la cosa juzgada, pues como esta Corporación ha señalado “En el análisis de cosa juzgada en cada proceso concreto, le corresponde a la Corte desentrañar en cada caso y frente a cada disposición, si efectivamente se puede predicar la existencia de cosa juzgada, absoluta o material, o si, por el contrario, se está presente ante una cosa juzgada aparente o relativa que permita una valoración de la norma frente al texto constitucional, en aras de garantizar tanto la integridad y supremacía de la Carta como la de los fines y valores propios de la institución de la cosa juzgada.”¹⁴

En la sentencia C-474 de 1994 en la parte resolutive se declaró pura y simplemente la constitucionalidad de las normas señaladas y en el aparte pertinente de la parte motiva se dijo:

“(…)

5. El análisis anterior demuestra que las tachas de inconstitucionalidad que el demandante endilga a las normas acusadas, no están llamadas a prosperar. De otra parte, confrontado su texto con el conjunto del ordenamiento constitucional, tampoco se advierte razón alguna para declarar su inexecutable.

Las normas demandadas forman parte del estatuto de puertos marítimos que introduce un nuevo marco normativo para la actividad portuaria. La ley reserva al Estado su dirección, pero deja un amplio margen de libertad, dentro de ciertas condiciones y bajo ciertas formas, a las sociedades portuarias, constituidas con capital público, privado o mixto, para participar en un clima de sana concurrencia en la creación, mantenimiento y funcionamiento continuo y eficiente de los puertos. De otro lado, se ordena la liquidación de Colpuertos, empresa que en buena parte detentaba una situación monopólica y cuya ineficiencia y deterioro financiero, incompatibles con las exigencias de la modernización y el crecimiento del comercio, obligaron a modificar el régimen legal.

Las normas demandadas se ocupan de las siguientes materias: definición de concesión portuaria y de sociedad portuaria (art. 5); titulares de las concesiones portuarias (art. 6); petición de concesión (art. 9); intervención de terceros y de las autoridades en el trámite de la concesión (art. 10); negativa de la concesión (art. 11); aprobación de la concesión (art. 12); oferta oficiosa de la concesión (art. 13); cambio de las condiciones de la concesión (art. 17); régimen jurídico de las sociedades portuarias (art. 31); liquidación de Colpuertos (art. 33); asunción de pasivos de Colpuertos (art. 35); protección del empleo (art. 36); concesiones portuarias relativas a instalaciones de Colpuertos (art. 38).

En relación con el artículo 9°, numeral 5°, la Corte se abstendrá de fallar, como quiera que la disposición ha sido derogada por los artículos 1° numeral 11, 5° numeral 15, 49 y 52 numeral 4 de la Ley 99 de 1993.

Los motivos aducidos por el demandante, se reitera, no conducen a declarar la inconstitucionalidad solicitada. Las normas acusadas no violan ninguna norma de la Constitución. Por el contrario, varios artículos de la Carta les suministran suficiente fundamento constitucional.

La anterior Constitución y la actual (CP art. 150-7), autorizan al Congreso para suprimir entidades descentralizadas, lo que entraña naturalmente la orden de proceder a su liquidación, tal y como lo hace la ley demandada respecto de Colpuertos. Para mayor abundamiento, corresponde al gobierno enajenar o liquidar las empresas monopolistas del Estado y otorgar a terceros el desarrollo de su actividad - sociedades portuarias - cuando no cumplan los requisitos de eficiencia, en los términos que determine la ley (CP art. 336). Las

normas constitucionales citadas brindan apoyo constitucional a las normas relativas a la liquidación de Colpuertos, a la asunción de sus pasivos y a la protección de sus trabajadores cesantes. Igualmente, las mismas normas justifican la nueva figura de las sociedades portuarias y el grado de privatización que bajo la supervisión del Estado toma el lugar del monopolio extinto. En fin, compete al Congreso dictar el régimen de contratación de la administración pública (CP art. 150), y al abrigo de esta competencia definir el contenido, alcance y procedimiento de la adjudicación de la denominada concesión portuaria.”

Ahora bien, de la lectura de la providencia la Corte concluye que la exequibilidad del artículo 35 declarada en ella, no se derivó del análisis puntual del artículo, ni menos aun de la expresión acusada “al menos en parte”.

Al respecto la Corte ha precisado que :

“Para que pueda predicarse la cosa juzgada absoluta es necesario el efectivo juzgamiento de la norma declarada exequible. La motivación es un elemento esencial e insustituible de las sentencias judiciales. El artículo 46 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, parte del supuesto de que la norma declarada exequible haya sido en efecto examinada, pues la motivación es esencial a todo fallo, en aras de garantizar el acceso a la administración de justicia (art. 229 C.P.).

La cosa juzgada constitucional, contemplada en el artículo 243 de la Constitución Política, supone necesariamente, como de su mismo texto resulta, que la norma legal correspondiente haya sido en efecto “confrontada” con el Ordenamiento Supremo. Si no es así, ningún sustento tiene ella, pues el juzgamiento efectivo de la norma se muestra como esencial para que lo decidido tenga firmeza y pueda hacer tránsito a cosa juzgada.¹⁵”¹⁶

Sobre dicho punto esta Corporación ha aclarado que se debe diferenciar el fenómeno de cosa juzgada absoluta de la cosa juzgada relativa y aparente.

Así se ha dicho que:

“5. Lo que ha de entenderse por cosa juzgada absoluta, relativa y aparente.

Es de señalar que de conformidad con el artículo 243 de la Constitución, los fallos que profiera la Corte en cumplimiento de las funciones que le asigna el artículo 241 de la Carta¹⁷ hacen tránsito a cosa juzgada constitucional, “salvo que la propia sentencia haya limitado el alcance de la cosa juzgada, o que exista una cosa juzgada meramente aparente, por “la absoluta falta de toda referencia, aun la más mínima, a las razones por las cuales fue declarada la constitucionalidad de lo acusado”¹⁸.

En tal sentido, mediante auto 131 de 2000, M.P. José Gregorio Hernández, la Corte dijo al respecto, lo siguiente:

La Corte Constitucional ha admitido que, en lo relativo a la fuerza de los fallos que profiere en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad, no todos ellos hacen tránsito a cosa juzgada absoluta. Esto implica que la disposición objeto de proceso ha sido examinada respecto de toda la Constitución Política, de manera que la sentencia proferida por la Corte declara su conformidad plena, íntegra, completa con la Carta Política, y, por lo tanto, al respecto no puede haber nuevo pronunciamiento, tal como resulta del artículo 243 de la propia Constitución.

En cambio, es relativa la cosa juzgada cuando la Corte Constitucional delimita los alcances de su sentencia, expresándolo en la misma, como cuando declara exequible un decreto ley únicamente en cuanto no hubo excesos en el uso de las facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso. Podría inclusive admitirse la cosa juzgada relativa cuando, aun no advirtiéndolo, el análisis de la Corte está claramente referido sólo a una norma de la Constitución o a un solo aspecto de constitucionalidad, sin ninguna referencia a otros que pueden ser relevantes para definir si la Carta Política fue respetada o vulnerada.

La Corte Constitucional ha señalado inclusive que le es posible volver sobre normas que aparecen declaradas exequibles en la parte resolutive de una sentencia, sobre la base extraordinaria de que el juzgamiento haya sido apenas aparente -parece que se hubiera resuelto sobre la constitucionalidad de la disposición pero no ha sido así-. Entonces, lo que hay es una cosa “no juzgada” (Cfr. Sentencia C-700 del 14 de junio de 1999).”

(...)

5.2 La Cosa juzgada relativa.

En lo pertinente a la cosa juzgada relativa es de señalar que cuando esta se presenta admite que posteriormente, se formulen nuevos cargos de inconstitucionalidad contra la norma que ha sido objeto de examen, distintos a los que la Corte ya ha analizado.

Tal evento se presenta en los siguientes casos:

-Cuando el estudio de exequibilidad de una norma se ha planteado desde el punto de vista netamente formal, caso en el cual, posteriormente puede plantearse diferentes cargos contra la misma disposición, por motivos de fondo, respecto de los cuales no ha existido un pronunciamiento de la Corte Constitucional.¹⁹

-Cuando una determinada norma se ha declarado exequible frente a determinadas disposiciones de la Constitución, y posteriormente es demandada por violar textos de la Carta distintos a los estudiados. En casos como éste, sólo será procedente el nuevo análisis cuando la propia Corte, en el texto de la providencia, haya restringido los efectos de su decisión, por no haberse adelantado el estudio de constitucionalidad frente a todas las normas de la Carta Política, sino sólo frente a algunas²⁰

(...)

La Corte, en sentencia C-925 de 2000, se refirió a la “cosa juzgada aparente”, en los siguientes términos :

(..) ha querido referirse a situaciones en las cuales en realidad la norma de que se trata no fue objeto de examen de constitucionalidad alguno, aunque parezca que lo haya sido, como cuando en la parte resolutive de la sentencia se declara exequible un artículo sobre cuyo contenido nada se expresó en los considerandos y, por lo tanto, no se produjo en realidad cotejo, ni absoluto o exhaustivo, ni relativo, ni parcial. Simplemente, en tales ocasiones lo único que encuentra el juez de constitucionalidad es la apariencia de haber resuelto antes sobre la norma que ante él se demanda, sin haberse llevado en efecto el juicio correspondiente. De lo cual surge, por aplicación del artículo 228 de la Constitución (prevalencia del Derecho sustancial) y por el sentido mismo de un verdadero control de constitucionalidad, el necesario reconocimiento de que, en vez de cosa juzgada hay cosa no juzgada, y la consecuente declaración de que la Corte puede entrar en el fondo para dictaminar si el precepto correspondiente se ajusta o no a la Carta Política, sin violar por ello

el principio consagrado en su artículo 24321.”²²

En el presente caso, si bien la Corte en la Sentencia C-474/94 hace una manifestación genérica en relación con la confrontación de dichos artículos de la ley, y entre ellos el artículo 35, con el conjunto de la Constitución, y procede a señalar algunas disposiciones constitucionales que les sirven de sustento, no entra en el análisis concreto y puntual del texto de cada uno de ellos ni mucho menos de cargos específicos, que como es el caso en el presente proceso, se puedan hacer a cada una de esas disposiciones en particular, por razones diferentes a las estudiadas en dicha sentencia.

En realidad la Corte limitó su análisis a la confrontación de dichos artículos con el artículo 60 constitucional, atendiendo el cargo formulado, así como a algunas otras disposiciones de la Carta (150 num. 7 e inciso final y 336 C.P), que en su concepto servían de fundamento a las normas demandadas, en relación con las cuales cabe predicar simplemente la existencia de una cosa juzgada relativa, que como lo señala el señor Procurador, no exime a la Corte de efectuar el juicio de constitucionalidad.

Ahora bien, dado que la Corte afirmó sin embargo que la confrontación se hizo “con el conjunto del ordenamiento constitucional”, ha de concluirse que en relación con el examen de otras normas constitucionales diferentes de los artículos 60, 150 num.7 e inciso final y 336 de la Constitución, se configura una cosa juzgada aparente pues la confrontación completa anunciada por la Corte no se hizo. Es decir que frente al cargo que ahora se formula y al tenor literal del aparte del artículo 35 demandado la Corte no ha hecho pronunciamiento alguno que impida el juicio de constitucionalidad que actualmente se plantea.

La afirmación de la Corte al respecto en la parte motiva de la Sentencia C-474/94 no basta, en este caso, para impedir un examen diferente al efectuado en esa oportunidad, máxime cuando el estudio de las normas se hizo de manera global sin detenerse en el tenor literal de las mismas.”

Frente a las consideraciones hechas en el texto definitivo de la Sentencia de la cual nos apartamos, estimamos pertinente formular además las siguientes puntualizaciones:

1. La Sentencia afirma :

“Se deduce entonces que no son los cargos formulados en las demandas de inconstitucionalidad los que determinan el ámbito de la cosa juzgada constitucional sino la decisión que adopta la Corte en cada uno de sus pronunciamientos para restringir o no su alcance y con arreglo a la cual se podrá establecer si se configura una cosa juzgada constitucional con carácter relativo o absoluto. Lo contrario afectaría el valor de la cosa juzgada constitucional absoluta y con ello la seguridad jurídica que le es inmanente, puesto que en cada caso particular, y sin que se estuviera frente a la cosa juzgada relativa, habría que entrar a efectuar un análisis de fondo para determinar si los cargos propuestos son novedosos o no, dando lugar a un sinnúmero de pronunciamientos sobre el mismo asunto. De este modo la constitucionalidad de una norma no quedaría definida jamás”

Al respecto consideramos necesario hacer énfasis que en materia de cosa juzgada constitucional la indiscutible necesidad de garantizar la seguridad jurídica y la certeza sobre el significado y alcance de las determinaciones adoptadas por la Corte Constitucional no debe llevar a la Corporación a dejar de analizar y estimar de manera puntual, sea para aceptar o rechazar la posibilidad de un nuevo pronunciamiento, el contenido de los cargos planteados en cada demanda.

Ha de tenerse en cuenta que junto con el principio de seguridad jurídica figura igualmente en nuestro ordenamiento constitucional el derecho al acceso a la administración de justicia (art. 229 C.P.) y de manera preponderante para el caso, el derecho ciudadano a interponer acciones públicas en defensa de la Constitución (art 40-6 C.P.). Cabe añadir que el sistema jurídico adquiere particular fortaleza con la eficacia de un mecanismo como el que esta última disposición señala, al que la intervención ciudadana agrega especial relevancia.

En este sentido consideramos que la circunstancia de que se emitan varios pronunciamientos sobre una misma disposición, en sí misma no atenta contra la seguridad jurídica y por el contrario si garantiza la eficacia de la acción pública de inconstitucionalidad, sin que ello signifique claro está que se deba abrir la puerta a un nuevo examen de constitucionalidad cada vez que se presenta una demanda que eventualmente pueda plantear un tópico diferente sobre una misma norma. Es precisamente del detallado y riguroso análisis al que debe someterla la Corte que se podrá establecer si la demanda plantea o no un asunto sobre el cual ya se configuró el fenómeno de cosa juzgada constitucional.

2. La Sentencia señala igualmente que:

“Ciertamente, en la referida Sentencia C-474 de 1994 se hace una exposición metódica, clara y suficiente de las razones por las cuales se considera que las disposiciones enjuiciadas, especialmente el artículo 35 de la Ley 1ª de 1991, que se demanda parcialmente en esta oportunidad, se avienen al Estatuto Superior.

Es así como en los considerandos de dicha providencia se afirma que en lo que respecta a la asunción de pasivos de Colpuertos –sobre lo cual versa el contenido normativo del citado artículo 35 de la Ley 1ª de 1991-, su constitucionalidad no solo se deriva de lo dispuesto en el artículo 60 Fundamental que regula lo concerniente a la enajenación de la participación del estado en una empresa y la democratización de la titularidad de sus acciones, sino de las disposiciones constitucionales pertinentes que se refieren a la supresión de entidades públicas, la expedición del estatuto de la contratación estatal y la liquidación de empresas monopolísticas del Estado.”

No obstante es claro que el análisis efectuado en la sentencia C-474 de 1994 en ningún momento recayó sobre el artículo 35 en concreto sino que la Corte respondió el cargo planteado contra los artículos 5,6,9,10,11,12,13,17,31,33, 35, 36 y 38 de la ley 1ª de 1991 por la supuesta violación del artículo 60 constitucional de manera global, de la misma manera que consideró que existía para todos ellos suficiente fundamento constitucional en el inciso final y en el numeral 7 del artículo 150, así como en el artículo 336 de la Carta.

La Corte en su exposición solo hace una mención enunciativa del título del artículo 35 sin detenerse en el contenido de la norma y sin que pueda inferirse el análisis que exige el apropiado control de constitucionalidad aun en su modalidad mas débil. Es por esto que en este caso además de configurarse el fenómeno de cosa juzgada relativa, se estaba en presencia de un juicio aparente de constitucionalidad en la medida en que la confrontación efectiva del artículo 35 con el conjunto del ordenamiento constitucional anunciada en la sentencia no se hizo.

Fecha ut Supra.

1 Sentencia C-113 de 1993. M.P. Jorge Arango Mejía.

2 Sentencia C-543 de 1992. M.P: José Gregorio Hernández Galindo

3 Sentencia C-113 de 1993. M.P. Jorge Arango Mejía

4 Es de observar que cuando se presenta el tránsito constitucional las sentencias de exequibilidad proferidas antes de la vigencia de la nueva Carta no impiden el nuevo examen de la Corte (ver Auto de Sala Plena del 2 de junio de 1992 y Sentencia C-397 de 1995 entre otras). Sin embargo las sentencias que dictó la Corte Suprema de Justicia en vigencia de la actual Carta Política, y mientras asumía el control constitucional la Corte Constitucional, hacen tránsito a cosa juzgada constitucional (ver sentencias C-557 de 1993 y C-159 de 1997 entre otras)

5 Sentencia C-478 de 1998

6 Auto de sala Plena No. 174 de 2001 M.P. Eduardo Montealegre Lynnet

7 Sentencia C-774 de 2001

8 Aún así, existen situaciones en las cuales la Corte restringe en la parte motiva el alcance de la cosa juzgada aunque en la parte resolutive no se indique dicha limitación, "...en tal evento, no existe en realidad una contradicción entre la parte resolutive y la argumentación sino una cosa juzgada relativa implícita, pues la Corte declara exequible la norma, pero bajo el entendido que sólo se ha analizado determinados cargos...". (ver sentencias C-774 de 2001 y C-478 de 1998)

9 Sentencia C-397 de 1995

10 Sentencia C-925 de 2000

11 Sentencia C-700 de 1999.

12 Sentencia C-700 de 1999

13 Artículos 5,6,9,10,11,12,13,17,31,33, 35, 36 y 38 de la ley 1ª de 1991

14 Sentencia C-774/01 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

15 Auto 016/98 M.P. Carmenza Isaza (E).

16 Auto 290 /01 M.P. Alvaro Tafur Galvis

17 El artículo 241 Superior, le confió “la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución”, a la Corte Constitucional en los términos por este señalados, razón por la cual esta Corporación, ha de ceñirse de manera estricta en el ejercicio de sus funciones a las que de manera taxativa se le señalaron allí.

18 Ver Sentencia C-420 de 2000, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

19 Ver Sentencia C- 890/96 M.P. Alejandro Martínez Caballero y Auto 086/01 M.P. Dr. Jaime Araujo Rentería.

20 En Sentencia C-113 de 1993 afirmó: “sólo la Corte Constitucional, de conformidad con la Constitución, puede, en la propia sentencia, señalar los efectos de ésta”.

21 Ver sentencias C-397/95 y C-700/99 M.P. José Gregorio Hernández.

22 Auto 290/01 M.P. Alvaro Tafur Galvis