

C-170-93

EXPEDIENTE RE-035.

Sentencia No. C-170/93

#### COSA JUZGADA RELATIVA

La cosa juzgada relativa impide la admisión de demandas cuyos cargos tengan como fundamento irregularidades de forma de la norma. Por lo general los fallos sobre cosa juzgada relativa, expresamente limitan su alcance, pues restringen el fallo al preciso ámbito de lo formal.

#### COSA JUZGADA ABSOLUTA

La cosa juzgada absoluta se extiende a las consideraciones específicas de cada fallo. Son éstos, pues, los elementos fundamentales para determinar en cada caso el alcance del estudio realizado por el fallador, frente a los artículos constitucionales que estime pertinentes, para la dilucidación del acuerdo o contradicción de la norma estudiada con los preceptos de la Carta. A contrario sensu, la cosa juzgada no cobija aquellos aspectos eventualmente relevantes en el juicio de constitucionalidad que no fueron objeto de estudio, ni mencionados en ninguna parte por el fallador.

#### TRANSITO CONSTITUCIONAL/INCONSTITUCIONALIDAD SOBREVINIENTE

Estudiada una norma bajo la vigencia de un ordenamiento constitucional y declarada exequible, nada impide que con la entrada en vigencia de una nueva Carta dicha norma resulte inconstitucional, lo cual hace procedente un nuevo juicio, sin que pueda hablarse de cosa juzgada. Ahora, los pronunciamientos relativos a vicios formales de la norma acusada, quedan cobijados por los efectos de la cosa juzgada, pues estos debieron ajustarse a la normatividad constitucional existente al momento de su promulgación, sin que sea viable un juicio de constitucionalidad respecto de formalidades o trámites que no existían al momento de la promulgación de las normas.

Ref.: Expediente No. D-188

Actor:

JOSE VICENTE MOLANO FERNANDEZ

Magistrado Ponente:

Dr. FABIO MORON DIAZ

Santafe de Bogotá, D.C., Abril veintinueve (29)  
tres (1993).

de mil novecientos noventa y

#### ANTECEDENTES:

El ciudadano JOSE VICENTE MOLANO FERNANDEZ, en ejercicio de la acción de

inconstitucionalidad autorizada en los artículos 241-4 y 242-1 de la Constitución Política de Colombia, formuló demanda contra “el Decreto-ley 086 de 1989” (sic), que fue inadmitida por el Magistrado sustanciador en providencia del veinticinco (25) de septiembre de mil novecientos noventa y dos (1992), por no cumplir el escrito “con el requisito de ser presentada por duplicado, ni con las exigencias previstas en los numerales 3o., 4o. y 5o. del artículo segundo (2o.) del Decreto 2067 de 1991, consistentes en contener las razones por las cuales se estima violada la norma constitucional que se considera infringida; señalar el trámite impuesto por la Carta para la expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado, y expresar la razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda”. En esa providencia, se concedió al libelista el término de ley de tres (3) días para que allegara el duplicado correspondiente y corrigiera su demanda, término dentro del cual, el accionante enmendó las fallas anotadas, por lo que fuera admitida la demanda en auto del ocho (8) de octubre de mil novecientos noventa y dos (1992).

Cumplidos los trámites constitucionales y legales, y oído el concepto del señor Procurador General de la Nación, corresponde a la Corporación, en Sala Plena, adoptar la decisión final y a ello procede a continuación.

## II. NORMA ACUSADA

“LEY 86 de 1989

“(diciembre 29)

“Por la cual se dictan normas sobre sistemas de servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros y se proveen recursos para su financiamiento.

“.....

“Artículo 5o. Cuando las rentas propias de los municipios, incluido el Distrito Especial de Bogotá, no sean suficientes para garantizar la pignoración de los recursos prevista en el artículo anterior, quedan facultados para:

“....

“b) Cobrar una sobretasa al consumo de la gasolina motor hasta del 20% de su precio al público sobre las ventas de Ecopetrol en la planta o plantas que den abasto a la zona de influencia del respectivo sistema, previo concepto del Consejo de Política Económica y Social, Conpes.

“Los incrementos a que se refiere el presente artículo se destinarán exclusivamente a la financiación de sistemas de servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros y se cobrarán a partir del 1o. de enero del año siguiente a aquel en que se perfeccione el contrato para su desarrollo.”

## III. LA DEMANDA

El ciudadano JOSE VICENTE MOLANO FERNANDEZ, en su demanda que corrige el libelo inicial, contrae sus acusaciones al contenido material del artículo 5o. literal b) de la Ley 86 de 1989,

al destacar “que la presente acción ataca el contenido material de la ley, mas nó el procedimiento en su formación”, exponiendo las siguientes razones:

- Que la Constitución Política es norma de normas (art. 4o.) y de “conformidad con lo anterior las leyes que expide el Congreso de la República deben sujetarse a la Carta Magna”.
- Que la ley acusada en su artículo 5o. literal b) viola el artículo 359 de la C.N., en cuanto crea una sobretasa al consumo de la gasolina motor hasta del 20% de su precio al público sobre las ventas de Ecopetrol, en la planta o plantas que den abasto a la zona de influencia del respectivo sistema, previo concepto del Consejo de Política Económica y Social...La inconstitucionalidad se hace consistir en que las ventas de Ecopetrol se deben considerar rentas nacionales y en consecuencia no podrán subvencionar los créditos contraídos por el Distrito Especial como lo manifiesta la finalidad expresa de la ley.
- Que la “ley acusada expresa en forma clara y precisa la destinación que tendrán los incrementos expresados en los literales a) y b) del art. 4o. manifestando en el último inciso se destinarán exclusivamente a la financiación de sistemas de servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros, ...(el subrayado es mío) en consecuencia se contrapone al señalamiento táxativo señalado como excepción a la regla general estipulada en el art. 359 de C.N. en cuanto a destinación específica de las rentas nacionales”.
- Que “una errónea interpretación de la ley acusada, está viciando de nulidad los proyectos de acuerdo presentados por el actual Alcalde de Bogotá (sic) y el Acuerdo de Cartagena, que con el pretexto de mejorar la eficiencia en el uso de la infraestructura vial de que habla la ley en el numeral 2o. del artículo 1o., toman el incremento contemplado en el texto de la misma para la mejora de vías cambiando por ende, la finalidad de dicha ley e incurriendo en un posible peculado”.

#### IV. INTERVENCION DE AUTORIDAD PUBLICA

El doctor ANTONIO JOSE NUÑEZ TRUJILLO, con tarjeta profesional de abogado número 56.477, en nombre y representación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, procedió en el término legal, a defender la constitucionalidad de la Ley 86 de 1989, con base en los siguientes razonamientos.

- Que la sentencia tan solo puede referirse a los apartes de la Ley 86 no revisados en la sentencia C-517 de 15 de septiembre de 1992. Dicha sentencia declaró inexecutable un aparte del párrafo 1o. del artículo 8o.. Declaró executable, en su totalidad, los artículos 3o., 7o. y 9o. así como apartes de los artículos 4o., 5o., 8o. y 12”. Y anota que está pendiente de fallo por la Corporación “la demanda D-138, referente a los artículos 6o., 7o., 8o. y 9o. de la ley”.
- Que los artículos 1o. y 2o. no tienen que ver con asuntos presupuestales y que el 3o. ya fue declarado executable. “El artículo 4o. ya fue declarado executable en su parte esencial”.
- Que el artículo 5o. no se refiere a rentas nacionales sino a rentas municipales y distritales.

- Que “La ley (esp. Ley 51 de 1990, art. 22, parág.) obliga a la Nación a exigir contragarantías cuando otorgue su garantía a un crédito externo de una entidad oficial”.
- Que los artículos 10 y 11 no tienen nada que ver con el artículo 359 de la C.N..
- Que “El artículo 12 fue declarado exequible en la parte que hacía remisión a los artículos 5o. y 9o.. El artículo 13 señala que, salvo las garantías de la Nación conferidas en legal forma, no habría transferencias o erogaciones del presupuesto general para esta clase de proyectos. El artículo 14 busca que las tarifas a cobrarse por la prestación del servicio sean capaces de solventar el costo de los sistemas de transporte. El artículo 15 prescribe la forma de vigencia de la ley”.
- Que el proyecto cumplió con todos “los requisitos fijados en el artículo 81 de la Constitución entonces vigente, así como con lo dispuesto en los reglamentos pertinentes”.
- Que las demás consideraciones del actor no afectan la constitucionalidad de la ley.

#### V. CONCEPTO DEL MINISTERIO PUBLICO

- En cumplimiento de lo ordenado en los artículos 242 y 278-5 de la Carta Política, el señor Procurador General de la Nación, mediante el oficio No. 126 del 25 de noviembre de 1992, rindió el concepto de rigor dentro de la oportunidad, establecida para el efecto en el artículo 7o. del Decreto 2067 de 1991, en el cual “solicita a la H. Corte Constitucional la declaratoria de EXEQUIBILIDAD del literal b) y de la frase “...los incrementos a que se refiere el presente artículo se destinarán exclusivamente a la financiación de sistemas de servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros...” del artículo 5o. y la frase “se cobrará una sobretasa al consumo de gasolina motor del 10% de su precio al público sobre las ventas de Ecopetrol en la planta de abastecimiento ubicada en el Valle de Aburrá...”, contenida en el artículo 6o. de la Ley 86 de 1989”, y “En relación con los artículos 7o. y 8o. del mencionado ordenamiento, se pide estar a lo resuelto en sentencia C-517 de esa H. Corporación, que los declaró exequibles”. Fundamenta el Jefe del Ministerio Público su solicitud en las razones que a continuación se resumen:
- Que “No obstante que el actor señaló como norma acusada la totalidad del contenido de la Ley 86 de 1989, la fundamentación de la demanda se concentró en un sólo aspecto, en la creación del gravámen a que se refiere el literal b) del artículo 5o. de la ley bajo examen, definido por el actor como una renta nacional de destinación específica, sin que éste sea uno de los casos exceptuados por el artículo 359 constitucional, y es por ello que en este concepto se analizará únicamente lo atinente a la renta aludida”.
- Que según el artículo 359 de la C.N., “son las rentas del orden nacional y no las departamentales, ni las municipales o las distritales, las que están sujetas a la restricción que señala la disposición constitucional, y en consecuencia, en estos casos la ley sí podría señalarles una destinación a los gravámenes autorizados en ellas”.
- Que “como quiera que las mismas consideraciones hechas para esa disposición, son aplicables al artículo 6o. de la ley demandada, se solicitará a esa alta Corporación declare la exequibilidad de la frase ...se cobrará una sobretasa al consumo de gasolina motor del 10%

de su precio al público sobre las ventas de Ecopetrol en la planta de abastecimiento ubicada en el Valle de Aburrá...”.

## VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

### a) La Competencia

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 214 numeral 4o. de la Constitución Política, es competente la Corte Constitucional para conocer de la presente acción, toda vez que la preceptiva acusada hace parte de una ley de la República.

### b) La Cosa Juzgada

En sentencia reciente la Corporación ha puntualizado los alcances de la cosa juzgada, resultante de sus fallos conforme al artículo 243 de la Carta, en los siguientes términos:

“....

“Frente a un juicio de constitucionalidad respecto de una determinada norma es necesario diferenciar tres situaciones: la primera ocurre cuando el estudio sobre la exequibilidad de una norma se hace exclusivamente desde el punto de vista formal -trámite legislativo, exceso en las facultades extraordinarias, adopción, promulgación, etc-. En estos casos el fallo tendrá el carácter de ‘cosa juzgada relativa’, por cuanto serán admitidas futuras demandas de inconstitucionalidad que versen sobre la norma ya declarada exequible, pero cuyos cargos estén orientados a demostrar la inconstitucionalidad por cuestiones de fondo. Sobre estos precisos aspectos la Corte no se ha pronunciado y por lo tanto debe abordar su estudio, en desarrollo de su función de guardiana de la Constitución.

“De acuerdo con esto, ‘la cosa juzgada relativa’ impide la admisión de demandas cuyos cargos tengan como fundamento irregularidades de forma de la norma. Por lo general los fallos sobre cosa juzgada relativa, expresamente limitan su alcance, pues restringen el fallo al preciso ámbito de lo formal. Sobre el tema se pronunció la Corte Suprema de Justicia, así:

” ‘Igualmente esta Corporación ha sostenido que pueden existir fallos definitivos más no absolutos, como sucede cuando la Corte declara exequibles las normas acusadas limitando su pronunciamiento a lo que atañe a vicios de formación o facultades extraordinarias, eventos en los cuales se admiten demandas contra las mismas normas pero por aspectos materiales diferentes de los enunciados’.

“La segunda situación se presenta cuando se ha declarado exequible o inexecutable una norma con fundamento en determinados cargos y es acusada posteriormente con base en cargos distintos, o por infracción de normas diferentes del mismo texto constitucional.

“En principio entonces, en este evento operará con todo el rigor la cosa juzgada absoluta, salvo que la sentencia hubiere sido explícita en manifestar que el juicio de constitucionalidad se realiza exclusivamente respecto de ciertos y determinados preceptos, o cuando el juez advierta que existen elementos relevantes que no fueron considerados en el primer fallo, y que pueden llevar a la declaratoria de inconstitucionalidad de la norma demandada.

“La tercera situación se presenta en el evento del tránsito constitucional. Estudiada una norma bajo la vigencia de un ordenamiento constitucional y declarada exequible, nada impide que con la entrada en vigencia de una nueva Carta dicha norma resulte inconstitucional, lo cual hace procedente un nuevo juicio, sin que pueda hablarse de cosa juzgada. Ahora, los pronunciamientos relativos a vicios formales de la norma acusada, quedan cobijados por los efectos de la cosa juzgada, pues estos debieron ajustarse a la normatividad constitucional existente al momento de su promulgación, sin que sea viable un juicio de constitucionalidad respecto de formalidades o trámites que no existían al momento de la promulgación.

“.....” (Sentencia Corte Constitucional, expediente D-138 M:P: Dr. Ciro Angarita Barón).

La Corte Constitucional ha proferido dos fallos sobre artículos de la Ley 86 de 1989. El primero, en el marco del proceso D-001, pára revisar la constitucionalidad de los artículos 3o. (parcial), 4o. (parcial), 5o. (parcial), 7o., 8o. (parcial), 9o. y 12 (parcial), en la sentencia No. C-517 del 15 de septiembre de mil novecientos noventa y dos (1992); y, el segundo que puso fin al proceso No. D-138, en el que se decidió sobre la inconstitucionalidad de los artículos 5o. literal b), 6o., 7o., 8o. y 9o. de la misma Ley 86 de 1989, ambos con ponencia del Honorable Magistrado Dr. CIRO ANGARITA BARON. En el último de los fallos, entre otros asuntos, se resolvió: “PRIMERO: Son EXEQUIBLES el literal b) del artículo 5o., y el artículo 6o. de la Ley 86 de 1989”.

De otra parte, registra la Corporación la imprecisión de lo demandado en el escrito inicial, presentado por el accionante, sobre el objeto de su acusación, empezando por su referencia al “Decreto Ley 086 de 1989”, en varias oportunidades, en su corto e insuficiente texto, cuando del escrito que corrigió su pedimento se desprende que la regla jurídica acusada era la Ley 86 de 1989; y siguiendo por la no cita del artículo de la Ley que acusaba de contrario al artículo 359 de la Constitución Política, y, la “acusación por lo formal del decreto”, que permitía pensar que había también acusado la ley por vicios en su formación, pero esto fue aclarado en el escrito de corrección, en el que negó haber formulado tal pretensión.

La corrección de la demanda, permite concluir que la norma acusada es el artículo 5o. literal b) de la Ley 86 de 1989, no solo por su tenor literal, sino también porque el concepto de la violación se refiere exclusivamente a ese artículo y su posible transgresión al artículo 359 de la Constitución Política.

Lo antes expuesto muestra que el precepto acusado ha sido declarado constitucional por esta Corporación en la sentencia citada, y tomando en consideración, entre otros, los argumentos que expuso el actor de la referencia; por lo que hizo tránsito a cosa juzgada el objeto de la causa y debe estarse a lo resuelto sobre el tema en la decisión precedente.

Visto lo expuesto, la Corte Constitucional, Sala Plena, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

**R E S U E L V E :**

**ESTESE A LO RESUELTO** por la Sala Plena de la Corte Constitucional en la sentencia C-04 de enero catorce (14) de mil novecientos noventa y tres (1993).

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese del expediente.

HERNANDO HERRERA VERGARA

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

{p}