

Sentencia C-180/06

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL POR INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA-
Ausencia de cargos

RESERVA DE LEY ESTATUTARIA EN MATERIA DE JUSTICIA-No vulneración al suprimir recurso
extraordinario de súplica

La norma demandada no regula la estructura de la administración de justicia ni los principios generales para su funcionamiento y sólo suprime el recurso extraordinario de súplica previsto en el Art. 194 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el Art. 57 de la Ley 446 de 1998, lo cual es materia propia de la ley ordinaria, conforme a lo dispuesto en el Art. 150, Num. 2, de la Constitución, en virtud del cual al Congreso de la República por medio de leyes corresponde expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones. En consecuencia, el cargo por violación de la reserva de ley estatutaria no está llamado a prosperar.

UNIFICACION DE JURISPRUDENCIA-Importancia

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Las decisiones de la Corte Constitucional en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad consagrado en el Art. 241 superior producen efectos erga omnes, es decir, tienen carácter vinculante u obligatorio para todas las personas, por la naturaleza y finalidad de dicho control, y, así mismo, tienen el valor de cosa juzgada constitucional, de conformidad

con lo dispuesto en el Art. 243 ibídem. Tales efectos en materia constitucional comprenden no sólo la decisión misma contenida en la parte resolutive de la sentencia, sino también las razones jurídicas contenidas en la parte motiva de esta última que estén relacionadas directa e indivisiblemente con aquella (ratio decidendi).

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN PROCEDIMIENTO JUDICIAL-Recursos y medios de defensa

RECURSO EXTRAORDINARIO DE SUPLICA EN PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO-Supresión no viola igualdad, acceso a la administración de justicia, debido proceso, seguridad jurídica, confianza legítima ni unidad del ordenamiento jurídico/UNIFICACION DE JURISPRUDENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO-No desaparece por la supresión del recurso extraordinario de súplica

En el caso de la norma demandada el legislador suprimió el recurso extraordinario de súplica, que tenía la finalidad principal de unificar la jurisprudencia, por razón de la necesidad de descongestionar el funcionamiento de la jurisdicción de lo contencioso administrativo y, en particular, el de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, que era la competente para conocer de dicho recurso, y con el propósito de asegurar el cumplimiento de los principios de celeridad y eficacia en la administración de justicia en ese campo. La Sala debe señalar que el mecanismo de unificación de la jurisprudencia no desaparece con la decisión legislativa adoptada, ya que en adelante dicha función deberá ser cumplida por cada una de las secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en el ejercicio de sus funciones propias, lo cual se justifica por su carácter especializado de conformidad con el reglamento de dicha corporación, y, por otra parte, que los motivos tenidos en cuenta por el legislador son constitucionalmente legítimos y se ciñen a los criterios de razonabilidad y proporcionalidad. Igualmente, debe tenerse en cuenta que, a pesar de la medida adoptada, subsiste la posibilidad de que la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado conozca de determinados asuntos y unifique por esa

vía la jurisprudencia, de acuerdo con lo dispuesto en el Art. 130 del C. C. A., modificado por el Art. 38 de la Ley 446 de 1998, en virtud del cual “a solicitud del Ministerio Público, o de oficio, las Secciones podrán remitir a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo aquellos asuntos que se encuentren para fallo y que por su importancia jurídica o trascendencia social ameriten ser decididos por ésta. La Sala Plena decidirá si avoca o no el conocimiento del asunto. “Igualmente, la Sala Plena podrá asumir directamente el conocimiento de los asuntos que se encuentren para fallo en cualquiera de las Secciones.” Por estas razones, la Corte concluye que la norma demandada no vulnera los derechos a la igualdad, el acceso a la administración de justicia, el debido proceso y los principios de unidad del ordenamiento jurídico, seguridad jurídica y confianza legítima. Por tanto, la declarará exequible, por los cargos analizados en esta sentencia.

Referencia: expediente D-5975

Demanda de inconstitucionalidad contra los Arts. 2º y 3º de la Ley 954 de 2005

Demandante: Andrés Felipe Ramírez Gallego

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME ARAUJO RENTERIA

Bogotá, D. C., ocho (8) de marzo de dos mil seis (2006).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Andrés Felipe Ramírez Gallego presentó demanda contra los Arts. 2º y 3º de la Ley 954 de 2005, por medio de la cual se modifican, adicionan y derogan algunos artículos de la Ley 446 de 1998 y del Código Contencioso Administrativo, y se dictan otras disposiciones sobre competencia, descongestión, eficiencia y acceso a la administración de justicia.

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

II. NORMAS DEMANDADAS

A continuación se transcriben las disposiciones demandadas, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 45.893 de 28 de abril de 2005:

ARTÍCULO 2o. RECURSO EXTRAORDINARIO DE SÚPLICA. Derógase el artículo 194, modificado por el artículo 57 de la Ley 446 de 1998, del Código Contencioso Administrativo.

ARTÍCULO 3o. SALAS ESPECIALES TRANSITORIAS DE DECISIÓN. Adiciónase un artículo nuevo transitorio en la Sección Segunda, del Capítulo Tercero, del Título XXXIII, del Libro Cuarto del Código Contencioso Administrativo, referente al recurso de súplica, el cual quedará así:

Artículo transitorio. Salas Especiales Transitorias de Decisión. Créanse en el Consejo de Estado Salas Especiales Transitorias de Decisión, encargadas de decidir los recursos extraordinarios de súplica que, a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, tengan proferido el respectivo auto admisorio. Estas Salas estarán conformadas por cuatro Magistrados de la Sala Contencioso Administrativa del Consejo de Estado, pertenecientes a cada una de las Secciones que integran dicha Sala, con excepción de la Sección que profirió la providencia impugnada. Su integración y funcionamiento se hará de conformidad con lo que al respecto establezca el Reglamento que para tal efecto expida el Consejo, y el fallo se adoptará dentro de los términos previstos en el mismo.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

En caso de presentarse empate en las Salas Especiales, se sorteará un Magistrado adicional entre los restantes Magistrados de la Sala Contencioso Administrativa con el fin de que lo dirima, excluyendo a aquellos integrantes de la Sección que produjo la providencia recurrida.

La vigencia de cada una de las Salas Especiales de Decisión culminará una vez fallados todos los asuntos a ellas entregados en el respectivo reparto.

III. DEMANDA

El demandante considera violados el preámbulo y los Arts. 1, 2, 3, 4, 6, 13, 29, 31, 40, 83,85,86, 93, 94, 95, 103, 113, 114, 116, 150, 152, 236, 237, 238, 241.4, 242 y 243 de la Constitución Política, con los siguientes fundamentos:

Afirma que las normas demandadas, al eliminar el recurso extraordinario de súplica en la jurisdicción contenciosa administrativa, como medio de unificación de la jurisprudencia, vulneran el principio de igualdad, porque se dan casos en que las secciones de la Sala Contencioso Administrativa del Consejo de Estado tienen jurisprudencias dispares sobre los temas jurídicos y según la Constitución la aplicación del Derecho debe ser igual para todas las personas. Agrega que dichas disposiciones no respetan la unidad del ordenamiento jurídico, sobre la base del contenido de la Constitución.

Expresa que se viola el derecho a la administración de justicia porque los jueces pueden negarlo por vía de interpretación de las normas jurídicas y sin un debido control de los superiores. Añade que al privar a las personas del recurso extraordinario y de la posibilidad de controvertir las sentencias mediante el mismo, se viola el debido proceso, así como también el principio de la confianza legítima en la adopción de decisiones por parte de las autoridades públicas, en cuanto la respuesta de éstas debe ser la misma en situaciones iguales.

Sostiene que se quebranta el principio de seguridad jurídica, ya que no puede existir ésta en un Estado donde cada día se profieran sentencias disímiles sobre un mismo punto de Derecho y que una decisión que ha sido adoptada una vez no puede abandonarse sin un motivo para ello.

Manifiesta que la eliminación del recurso extraordinario origina el uso alternativo de la acción de tutela para lograr la protección del derecho a la igualdad ante la ley y que así la unificación jurisprudencial no sería dada por el juez natural.

Aduce que por afectar el recurso extraordinario de súplica los derechos fundamentales a la igualdad, el debido proceso y el acceso a la administración de justicia, y modificar las competencias de la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia, el Congreso transgredió el principio de reserva de ley estatutaria previsto en los Arts. 152 y 153 de la Constitución.

Indica que “es importante señalar que lo que se busca con el recurso como muchos pudieran pensar es un manejo racional del principio de seguridad jurídica, no para que la jurisprudencia quede estática, sino simplemente para que el administrado tenga reglas claras, precisas, previas y relativamente estables de interpretación. Es mantener una interpretación hasta que el pleno del consejo mediante un procedimiento un poco más complejo la cambie o que las secciones haciendo un uso adecuado del precedente, distingan su caso del anterior o modifiquen la jurisprudencia (...)”.

Concluye que no se pueden derogar ni expresa ni tácitamente los recursos de unificación de las varias jurisdicciones, porque es dejar sin contenido una competencia señalada por la Constitución a los altos tribunales.

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención del Ministerio del Interior y de Justicia

Mediante escrito presentado el 12 de Octubre de 2005, el ciudadano Fernando Gómez Mejía, obrando en nombre del Ministerio del Interior y de Justicia, solicita a la Corte que declare exequibles las normas demandadas, argumentando lo siguiente:

Expone que con fundamento en la cláusula de competencia general del Congreso de la República para la expedición de las leyes, consagrada en el Art. 150 de la Constitución, en concordancia con lo dispuesto en los Arts. 29 y 228 ibídem, específicamente con base en lo previsto en el Num. 2 del primer artículo, en virtud del cual corresponde a aquella corporación expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones, la Corte Constitucional ha expresado numerosas veces que el legislador tiene libertad de configuración para crear y modificar los procesos y actuaciones judiciales, en sus diversos aspectos, siempre y cuando respete los derechos, garantías, principios y valores contemplados en la misma Constitución y obre conforme a los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

Asevera que nuestro país es heredero de la tradición jurídica latina en cuanto al papel atribuido a la jurisprudencia como fuente del Derecho, según la cual la ley escrita es la principal fuente de Derecho y la jurisprudencia ocupa un lugar secundario, diferente del sistema anglosajón, en el cual la jurisprudencia es la fuente principal de Derecho, de tal manera que los jueces al momento de dictar sentencia consultan los antecedentes que

existan en el conjunto de sentencias precedentes y la ley escrita ocupa un lugar secundario.

Enuncia que por ello en Colombia la jurisprudencia administrativa tiene en principio una fuerza jurídica secundaria, pues ella orienta, auxilia, ayuda y apoya la decisión del juez, que se basa esencialmente en la ley y en ningún momento ella sola puede servir de fundamento principal o exclusivo para justificar una decisión.

Señala que, por disposición de la Constitución, la jurisprudencia constitucional y el resto de la jurisprudencia del país tienen diferente fuerza jurídica.

Concluye que las normas impugnadas no vulneran los principios de igualdad, acceso a la administración de justicia y debido proceso.

2. Intervención de la Facultad de Derecho de la Universidad Santiago de Cali

Por medio de escrito recibido del 11 de Octubre de 2005, la ciudadana Beatriz Delgado Mota, actuando en representación de la Facultad de Derecho de la Universidad Santiago de Cali, coadyuva la petición del demandante, con las siguientes razones:

Señala en forma general la historia del recurso extraordinario de súplica en la jurisdicción contenciosa administrativa dentro del ordenamiento jurídico colombiano y afirma que el mismo tiene no sólo la finalidad de la salvaguarda del orden jurídico sino también la de unificar la jurisprudencia, tal como sucede con el recurso de casación en la jurisdicción ordinaria. Agrega que tradicionalmente se ha sostenido que a través de dicho recurso se busca que las secciones no terminen manejando la jurisprudencia, cada una por su lado,

como si se tratara de otros tantos Consejos de Estado.

Arguye que, no obstante, el legislador colombiano estimó, en ejercicio de su discrecionalidad política y de configuración legislativa, que esta finalidad es sacrificable en aras de promover la descongestión de los despachos judiciales y, en especial, la de la Sala Plena del Consejo de Estado, sin estimar que ello se traduzca en una denegación de justicia ni en ruptura alguna del sistema constitucional vigente.

Considera que las normas demandadas deben ser declaradas inexequibles porque la decisión de suprimir el recurso extraordinario de súplica en aras de la descongestión de la Sala Plena del Consejo de Estado y en desmedro de la posibilidad real de impugnar decisiones judiciales violatorias de normas sustanciales va en contravía de valores más caros como son la justicia real y la igualdad efectiva, que son inseparables del Estado Social de Derecho. La medida resulta, pues, desproporcionada y, por ende, inconstitucional.

Sostiene que el afán de descongestión en la jurisdicción no se logra sino aparentemente, porque lo único que conseguirá es reforzar la sobrecarga de acciones de tutela que en adelante intentarán los litigantes contra las sentencias de las secciones y las subsecciones ante la ausencia del citado recurso.

3. Intervenciones extemporáneas

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

En forma extemporánea se recibieron los siguientes escritos de intervención, los cuales, por tal motivo, no serán tenidos en cuenta:

- El 19 de Octubre de 2005, escrito presentado por el ciudadano Germán Rodríguez Villamizar, obrando en nombre del Consejo de Estado.

- El 24 de Octubre de 2005, escrito firmado por el ciudadano Edgardo José Maestre Sánchez, actuando en representación de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Popular del Cesar.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

Mediante Concepto No. 3985 rendido el 8 de Noviembre de 2005, el Procurador General de la Nación (E), Carlos Arturo Gómez Pavajeau, solicita a la Corte que: i) se declare inhibida para hacer pronunciamiento de fondo en relación con la supuesta violación de las normas constitucionales en que incurrió el legislador con la expedición del Art. 3º de la Ley 954 de 2005, por ineptitud sustantiva de la demanda; ii) estarse a lo que se disponga en las sentencias que se profieran dentro del trámite de los expedientes D-5822 y D-5965 que cursan en la Corte Constitucional frente a los cargos formulados contra el Art. 2º de la Ley 954 de 2005.

Subsidiariamente pide a la Corte que: i) declare exequible el Art. 2º de la Ley 954 de 2005; ii) declare inexecutable la expresión “que, a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, tengan proferido el respectivo auto admisorio”, contenida en el Art. 3º de la Ley 954 de 2005.

Sustenta sus peticiones en los siguientes argumentos:

Plantea que, a pesar del esfuerzo del demandante para demostrar los cargos, no existe una acusación concreta contra el Art. 3º de la Ley 954 de 2005 que crea las Salas Especiales Transitorias de Decisión y les asigna funciones en relación con el recurso extraordinario de súplica, excluyendo de tal competencia los recursos presentados y aún no admitidos, razón por la cual, con fundamento en la jurisprudencia de la Corte Constitucional se impone, en relación con dicha norma, una decisión inhibitoria.

Alega que, igualmente, la demanda presentada, aunque con sustento distinto de los cargos, es en esencia igual a las que dieron lugar a los conceptos emitidos por la Procuraduría General de la Nación dentro del trámite de los expedientes radicados bajo los Nos. D-5822 D-5965 y persigue un mismo objeto, por lo cual en esta oportunidad se reitera, en lo pertinente, la posición del Ministerio Público, con las modificaciones y adiciones propias del cargo referido al logro de la seguridad jurídica a través de unificación jurisprudencial en la jurisdicción contenciosa administrativa.

Dictamina que en materia de recursos la Corte Constitucional ha dicho que, salvo las limitaciones impuestas en materia penal cuando existe sentencia condenatoria y en materia de tutela, el legislador puede establecer los recursos que proceden en cada jurisdicción. Así, como la Constitución no establece la obligatoriedad de un recurso determinado ante la jurisdicción contenciosa administrativa, se amplía para el legislador el margen de libertad configurativa de las normas que los consagran, siendo permitida su inclusión o exclusión en el ordenamiento jurídico bajo el criterio de razonabilidad.

Indica que la Ley 954 de 2005 tiene como finalidad la descongestión de despachos judiciales y que la supresión del recurso extraordinario de súplica es una medida razonable y proporcional al fin perseguido por el legislador.

Afirma que para las personas que habían presentado oportunamente el recurso extraordinario de súplica bajo la vigencia del Art. 194 del Código Contencioso Administrativo y la decisión sobre su admisión no se había producido al comenzar la vigencia de la citada ley, resulta válida, desde el punto de vista de la doctrina constitucional, la garantía de la expectativa cierta, de conformidad con el principio de la confianza legítima, de suerte que debía ordenarse la tramitación y resolución del recurso interpuesto, lo cual negó el legislador. En consecuencia, existe violación del derecho al debido proceso y de dicho principio.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Enuncia que no es estatutaria la ley utilizada por el legislador para expedir el Código Contencioso Administrativo, ni las leyes que lo modifican, entre otras la Ley 446 de 1998 y la que se cuestiona en esta oportunidad, pues no se afecta la estructura de la administración de justicia ni los principios sustanciales y procedimentales aplicables en la actividad de los jueces.

Sostiene que si bien los recursos extraordinarios contribuyen a la unificación de la jurisprudencia en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, el de súplica no es el único instrumento con que se cuenta para ese fin, ya que en virtud de lo dispuesto por el Art. 130 del C. C. A. la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado asume los asuntos que por su importancia jurídica o su trascendencia social le sean enviados por las secciones y, de igual manera, puede asumir cualquier asunto que se encuentre para fallo en cualquiera de las secciones de dicha corporación.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE

Competencia

1. La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda, conforme a lo dispuesto en el artículo 241, Num. 4, de la Constitución, por estar dirigida contra unas disposiciones que forman parte de una ley.

Consideración preliminar. Declaración de inhibición en relación con la demanda contra el Art. 3º de la Ley 954 de 2005, por ineptitud sustantiva de la demanda

2. Como lo afirma el señor Procurador General de la Nación (E) en su concepto, en la demanda no se formulan cargos de inconstitucionalidad contra el Art. 3º de la Ley 954 de 2005, en virtud del cual se crearon en el Consejo de Estado unas Salas Especiales Transitorias de Decisión, encargadas de decidir los recursos extraordinarios de súplica que, a la fecha de entrada en vigencia de la misma ley, tuvieran proferido el respectivo auto admisorio, y se señalaron su integración, funcionamiento y vigencia.

Por esta razón, con fundamento en lo dispuesto en el Art. 2º del Decreto 2067 de 1991, que señala los requisitos de las demandas de inconstitucionalidad, y en la jurisprudencia reiterada de la Corte Constitucional, esta corporación se declarará inhibida para proferir decisión de mérito respecto de la demanda contra dicha disposición, por ineptitud sustantiva de la demanda.

Problema jurídico planteado

3. Corresponde a la Corte establecer si el Art. 2º de la Ley 954 de 2005, al suprimir el recurso extraordinario de súplica en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, como medio de unificación de la jurisprudencia: i) quebrantó la reserva de ley estatutaria (Art. 152 C. Pol.); ii) vulneró los derechos a la igualdad, el acceso a la administración de justicia, el debido proceso y los principios de unidad del ordenamiento jurídico, seguridad jurídica y confianza legítima.

Examen de los cargos formulados

La supresión del recurso extraordinario de súplica en la jurisdicción de lo contencioso administrativo no es materia de reserva de ley estatutaria

4. De conformidad con lo dispuesto en el Art. 152 de la Constitución, mediante las leyes estatutarias el Congreso de la República regulará, entre otras materias, la administración de justicia (Lit. b).

La Corte Constitucional ha examinado en repetidas ocasiones este tema y ha señalado que esta disposición superior no entraña que todos los temas relativos a la administración de justicia deban regularse mediante leyes estatutarias y ha precisado que únicamente la estructura de aquella y los principios generales sobre su funcionamiento requieren la expedición de las mismas.

Sobre el particular, al estudiar la constitucionalidad de la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia, expresó:

“(…) para la Corte, una ley estatutaria encargada de regular la administración de justicia, como lo dispone el literal b) del artículo 152 superior, debe ocuparse esencialmente sobre la estructura general de la administración de justicia y sobre los principios sustanciales y procesales que deben guiar a los jueces en su función de dirimir los diferentes conflictos o asuntos que se someten a su conocimiento.

“De conformidad con lo anterior, esta Corporación entiende que el legislador goza, en principio, de la autonomía suficiente para definir cuáles aspectos del derecho deben hacer parte de este tipo de leyes. Sin embargo, debe señalarse que esa habilitación no incluye la facultad de consagrar asuntos o materias propias de los códigos de procedimiento, responsabilidad esta que se debe asumir con base en lo dispuesto en el numeral 2o del artículo 150 superior, es decir, a través de las leyes ordinarias. Con todo, debe reconocerse que no es asunto sencillo establecer una diferenciación clara y contundente respecto de las materias que deben ocuparse uno y otro tipo de leyes. Así, pues, resulta claro que, al igual que ocurre para el caso de las leyes estatutarias que regulan los derechos fundamentales (literal A del artículo 152), no todo aspecto que de una forma u otra se relacione con la administración de justicia debe necesariamente hacer parte de una ley estatutaria. De ser ello así, entonces resultaría nugatoria la atribución del numeral 2o del artículo 150 y, en consecuencia, cualquier código que en la actualidad regule el ordenamiento jurídico, o cualquier modificación que en la materia se realice, deberá someterse al trámite previsto en el artículo 153 de la Carta.

“Lo expuesto no significa que, de manera automática, cualquier asunto que se incluya en el presente proyecto de ley que de una forma u otra se relacione con procedimientos legales deba retirarse del ordenamiento jurídico. Esa decisión dependerá del análisis de cada caso en particular, esto es, de una labor de concretización que adelantará la Corte para definir, a la luz de la Constitución, si en cada uno de los eventos que se analicen se amerita o no que la ley estatutaria se ocupe de regular aspectos que, en primera instancia, son de naturaleza procesal.

“Las consideraciones precedentes sirven, además, de fundamento para advertir la inconveniencia de permitir al legislador regular aspectos propios de ley procesal en una ley estatutaria, pues es sabido que el trámite de este tipo de normatividad reviste características especiales -aprobación en una sola legislatura, votación mayoritaria de los miembros del Congreso, revisión previa de la Corte Constitucional-, las cuales naturalmente no se compatibilizan con la facultad que le asiste al legislador para expedir o modificar códigos a través de mecanismos eficaces -es decir, mediante el trámite ordinario-, en los eventos en que las necesidades del país así lo ameriten. Permitir lo contrario sería tanto como admitir la petrificación de las normas procesales y la consecuente imposibilidad de contar con una administración de justicia seria, responsable, eficaz y diligente.”¹

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Se observa que la norma demandada no regula la estructura de la administración de justicia ni los principios generales para su funcionamiento y sólo suprime el recurso extraordinario de súplica previsto en el Art. 194 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el Art. 57 de la Ley 446 de 1998, lo cual es materia propia de la ley ordinaria, conforme a lo dispuesto en el Art. 150, Num. 2, de la Constitución, en virtud del cual al Congreso de la República por medio de leyes corresponde expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones.

En consecuencia, el cargo por violación de la reserva de ley estatutaria no está llamado a prosperar.

La supresión del recurso extraordinario de súplica en la jurisdicción de lo contencioso administrativo no vulnera los derechos y principios señalados en la demanda

5. El actor considera que el Art. 2º de la Ley 954 de 2005, al derogar expresamente el Art. 194 del C. C. A., modificado por el Art. 57 de la Ley 446 de 1998, que consagraba el recurso extraordinario de súplica en la jurisdicción de lo contencioso administrativo como medio de unificación de la jurisprudencia, vulneró los derechos a la igualdad, el acceso a la administración de justicia, el debido proceso y los principios de unidad del ordenamiento jurídico, seguridad jurídica y confianza legítima.

6. La disposición derogada regulaba el citado recurso en los siguientes términos:

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

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

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

con tal fin y dispondrá que el Juez de conocimiento proceda a las restituciones y adopte las demás medidas a que hubiere lugar.

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

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

Se nota que la causal única de este recurso era parcialmente igual a una de las causales de casación, que consiste en ser la sentencia violatoria de una norma de derecho sustancial, directa o indirectamente, esto último por errores (de hecho o de derecho) en la apreciación de las pruebas de los hechos (Art. 368 C. P. C., modificado por el Art. 1º , Num. 183, del Decreto ley 2282 de 1989; Art. 87 del C. P. T., modificado por el Art. 60 del Decreto 528 de 1964; Art. 207 Ley 600 de 2000).

Es oportuno señalar que, conforme a lo previsto en el Art.365 del C. P. C., el recurso de casación tiene por fin primordial unificar la jurisprudencia nacional y proveer a la realización del derecho objetivo en los respectivos procesos; además procura reparar los agravios inferidos a las partes por la sentencia recurrida.

7. Según lo dispuesto en el Art. 230 de la Constitución, “los jueces, en sus providencias, sólo están sometidos al imperio de la ley.

“La equidad, la jurisprudencia, los principios generales del derecho y la doctrina son criterios auxiliares de la actividad judicial”.

Cabe señalar que las decisiones de la Corte Constitucional en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad consagrado en el Art. 241 superior producen efectos erga omnes, es decir, tienen carácter vinculante u obligatorio para todas las personas, por la naturaleza y finalidad de dicho control, y, así mismo, tienen el valor de cosa juzgada constitucional, de conformidad con lo dispuesto en el Art. 243 ibídem.

Tales efectos en materia constitucional comprenden no sólo la decisión misma contenida en la parte resolutive de la sentencia, sino también las razones jurídicas contenidas en la parte motiva de esta última que estén relacionadas directa e indivisiblemente con aquella (ratio decidendi). A este respecto la Corte Constitucional ha señalado:

“3. ¿Que parte de las sentencias de constitucionalidad tiene la fuerza de la cosa juzgada?

“La respuesta es doble: poseen tal carácter algunos apartes de las sentencias en forma explícita y otros en forma implícita.

“Primero, goza de cosa juzgada explícita la parte resolutive de las sentencias, por expresa disposición del artículo 243 de la Constitución.

“Segundo, gozan de cosa juzgada implícita los conceptos de la parte motiva que guarden una unidad de sentido con el dispositivo de la sentencia, de tal forma que no se pueda entender éste sin la alusión a aquéllos.

“En efecto, la parte motiva de una sentencia de constitucionalidad tiene en principio el valor que la Constitución le asigna a la doctrina en el inciso segundo del artículo 230: criterio auxiliar -no obligatorio-, esto es, ella se considera obiter dicta.

“Distinta suerte corren los fundamentos contenidos en las sentencias de la Corte Constitucional que guarden relación directa con la parte resolutive, así como los que la Corporación misma indique, pues tales argumentos, en la medida en que tengan un nexo causal con la parte resolutive, son también obligatorios y, en esas condiciones, deben ser observados por las autoridades y corrigen la jurisprudencia”.²

8. Esta corporación ha manifestado numerosas veces que con fundamento en lo previsto en los Arts. 29, 114, 150 y 228 de la Constitución el legislador tiene una libertad de configuración amplia en materia de procedimientos judiciales, siempre y cuando respete los valores y principios constitucionales y los derechos y garantías fundamentales y obre también con un criterio de razonabilidad y proporcionalidad. En este sentido ha indicado:

“Conforme lo ha sostenido la Corte en reiterada jurisprudencia³, en virtud de la cláusula general de competencia contemplada en los numerales 1° y 2° del artículo 150 de la Constitución, corresponde al legislador configurar la totalidad de los procedimientos y regímenes aplicables en las actuaciones judiciales y administrativas. Para el ejercicio de dicha competencia goza de un amplio margen de autonomía y libertad de configuración política que lo legitima para evaluar y definir con independencia las etapas, características, formas, plazos, términos, y en general lo relativo a las condiciones de acceso, trámite y conclusión de esas actuaciones⁴.

“Paralelamente, también ha enfatizado la Corte que tal autonomía legislativa, pese a su amplitud y flexibilidad, no puede tornarse en absoluta; ella se encuentra condicionada por precisos límites. Así, en materia de configuración del sistema judicial, esos límites se materializan en los criterios de razonabilidad y proporcionalidad que deben asistir esas regulaciones, de forma tal que con ellas se permita un ejercicio útil de las garantías y principios constitucionales, para el aseguramiento efectivo de los derechos consagrados en la Constitución.

“Aún la introducción de ciertas restricciones, o tratamientos diferenciados encuentran el aval constitucional cuando resultan razonables, o persiguen un fin auspiciado por la propia Carta, y cuando además las medidas adoptadas resultan proporcionadas a ese fin constitucionalmente lícito”.⁵

En otra ocasión expuso:

“En desarrollo de esta competencia, el legislador está habilitado para regular los siguientes aspectos:

“El legislador goza de libertad de configuración en lo referente al establecimiento de los recursos y medios de defensa que pueden intentar los administrados contra los actos que profieren las autoridades. Es la ley, no la Constitución, la que señala si determinado recurso - reposición, apelación, u otro- tiene o no cabida respecto de cierta decisión, y es la ley, por tanto, la encargada de diseñar en todos sus pormenores las reglas dentro de las cuales tal recurso puede ser interpuesto, ante quién, en qué oportunidad, cuándo no es procedente y cuáles son los requisitos -positivos y negativos- que deben darse para su ejercicio. 6

“Corresponde al Congreso fijar las etapas de los diferentes procesos y establecer los términos y las formalidades que deben cumplir. Sin embargo, en esta labor el legislador tiene ciertos límites, representados fundamentalmente en su obligación de atender los principios y fines del Estado y de velar por la vigencia de los derechos fundamentales de los ciudadanos.7” 8

9. La unificación de la jurisprudencia por parte de los altos tribunales tiene un papel muy importante en la interpretación y la aplicación de las disposiciones jurídicas por parte de los jueces, en cuanto garantiza los principios de seguridad jurídica y de igualdad de las personas.

Con el fin de lograr tales objetivos, en ejercicio de la mencionada libertad de configuración normativa, el legislador puede establecer mecanismos procesales de unificación de la jurisprudencia, mediante recursos o trámites especiales ante las altas corporaciones judiciales, y, así mismo, puede modificar o suprimir los existentes, con los límites superiores indicados.

En el caso de la norma demandada el legislador suprimió el recurso extraordinario de súplica, que tenía la finalidad principal de unificar la jurisprudencia, por razón de la necesidad de descongestionar el funcionamiento de la jurisdicción de lo contencioso administrativo y, en particular, el de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, que era la competente para conocer de dicho recurso, y con el propósito de asegurar el cumplimiento de los principios de celeridad y eficacia en la administración de justicia en ese campo.

Dichos motivos fueron expresados en la exposición correspondiente, en el trámite de formación de la ley, en los siguientes términos:

“El proyecto de ley que se presenta a la consideración del honorable Congreso de la República tiene el propósito fundamental de descongestionar tanto la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, como las diferentes Secciones que la integran, todas las cuales viven una verdadera situación de emergencia, pues las medidas establecidas en la Ley 446 de 1998 y, en especial, la creación de los juzgados administrativos, no han podido ponerse en funcionamiento por falta de recursos presupuestales suficientes para atender esos nuevos gastos, por lo cual, tal como se demuestra en recientes estudios y análisis estadísticos sobre la congestión en el Consejo de Estado, el volumen de asuntos que se han venido represando en la Sala Plena Contenciosa y en las secciones, exigen la adopción de medidas de urgencia que faciliten la toma de decisiones en forma oportuna y eficaz.

“Con este proyecto se busca, de una parte, poner en vigencia inmediata la repartición de competencias que la Ley 446 determinó entre los Tribunales Administrativos y el Consejo de Estado a fin de que lleguen en segunda instancia a este último solo aquellos asuntos que por su cuantía así lo ameriten de acuerdo con los criterios ya señalados por el legislador desde 1998. Y, de otra, establecer el mecanismo adecuado para que la Sala Plena Contencioso Administrativa evacúe el trabajo que se ha venido acumulando en relación con los recursos

de súplica interpuestos, cuya decisión se ha venido desplazando por las competencias prioritarias que la Constitución le asignó, y se evite en el futuro la repetición de esta situación que dificulta y obstaculiza el normal funcionamiento de la Corporación.

“Este proyecto tiene la virtud de facilitar la descongestión del Consejo de Estado, aplicando criterios ya definidos por el legislador, sin que se genere ningún costo adicional en su funcionamiento, pues es de todos conocida la difícil situación económica y fiscal del país que impediría la adopción de medidas que impliquen un mayor costo.

“Actualmente figuran enlistados 1.179 recursos extraordinarios de súplica, interpuestos contra los fallos proferidos por las cinco secciones que integran la Sala, aparte de las solicitudes de pérdida de investidura de congresistas, impedimentos de magistrados de los Tribunales Administrativos, recursos extraordinarios de revisión, conflictos de competencias entre los tribunales administrativos, conflictos de competencias entre autoridades que ejercen funciones administrativas, y asuntos que, por importancia jurídica, remiten las secciones, todo lo cual implica que la resolución de los recursos existentes, de seguir la situación como hasta ahora, demorará varios años.

“Este problema, aunado al continuo crecimiento de la interposición de recursos extraordinarios y de los demás procesos, justifican la urgencia en la adopción de medidas inmediatas que permitan disminuir el volumen de asuntos que, hoy, son de conocimiento de la Sala Plena. De lo contrario, la evacuación de la mayor parte de los procesos contencioso administrativos se hará muy dispendiosa, lo cual atenta contra los principios de celeridad y eficacia que deben orientar la administración de justicia, en el entendido de que, si bien la Constitución impone a los encargados de administrar el cumplimiento pronto y efectivo de sus deberes, para el juez resulta imposible ajustarse a los términos procesales, teniendo en cuenta la responsabilidad que significan sus decisiones tanto en la definición misma de la controversia como en la adopción de derroteros jurisprudenciales.

“Por ello, en este proyecto se proponen fórmulas como la eliminación del recurso extraordinario de súplica -cuya ineficacia práctica está ampliamente demostrada y, en cambio, ha servido para crear una grave congestión en la Sala-; el traslado de competencias, en ocasiones, a la Sala de Consulta y Servicio Civil, y en otras, a las diferentes Secciones; y la integración de Salas Especiales Transitorias, dentro de la Sala Plena, encargadas de decidir los recursos existentes. Estas alternativas son descritas a continuación.

“(…)

“Las estadísticas que se anexan a esta exposición de motivos demuestran una verdad irrefutable: la inutilidad del Recurso Extraordinario de Súplica, si se tiene en cuenta que la casi totalidad de los recursos fallados hasta la fecha ha confirmado los fallos recurridos. Ello produce, en cambio, una congestión innecesaria de trabajo en la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

“Si bien el recurso está previsto como una revisión del trabajo de la Sección Especializada de la Sala Plena, por parte de quienes no son especialistas en el tema, no puede equipararse al Recurso Extraordinario de Casación, pues en este la Corte Suprema de Justicia revisa las sentencias de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial, en tanto que el Recurso Extraordinario de Súplica genera una revisión de la sentencia por quienes son pares del fallador”.⁹

La Sala debe señalar, por una parte, que el mecanismo de unificación de la jurisprudencia no desaparece con la decisión legislativa adoptada, ya que en adelante dicha función deberá ser cumplida por cada una de las secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en el ejercicio de sus funciones propias, lo cual se justifica por su carácter especializado de conformidad con el reglamento de dicha corporación¹⁰, y, por otra parte, que los motivos tenidos en cuenta por el legislador son constitucionalmente legítimos y se ciñen a los criterios de razonabilidad y proporcionalidad.

Igualmente, debe tenerse en cuenta que, a pesar de la medida adoptada, subsiste la posibilidad de que la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado conozca de determinados asuntos y unifique por esa vía la jurisprudencia, de acuerdo con lo dispuesto en el Art. 130 del C. C. A., modificado por el Art. 38 de la Ley 446 de 1998, en virtud del cual “a solicitud del Ministerio Público, o de oficio, las Secciones podrán remitir a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo aquellos asuntos que se encuentren para fallo y que por su importancia jurídica o trascendencia social ameriten ser decididos por ésta. La Sala Plena decidirá si avoca o no el conocimiento del asunto.

“Igualmente, la Sala Plena podrá asumir directamente el conocimiento de los asuntos que se encuentren para fallo en cualquiera de las Secciones.”

Por estas razones, la Corte concluye que la norma demandada no vulnera los derechos a la igualdad, el acceso a la administración de justicia, el debido proceso y los principios de unidad del ordenamiento jurídico, seguridad jurídica y confianza legítima. Por tanto, la declarará exequible, por los cargos analizados en esta sentencia.

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,

R E S U E L V E:

Primero.- ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-1233 de 2005, que declaró EXEQUIBLE el segmento normativo “que, a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, tengan proferido el respectivo auto admisorio”, contenido en el artículo 3o, transitorio, de la Ley 954 de 2005.

Segundo.- DECLARARSE INHIBIDA para proferir decisión de mérito respecto de la demanda de inconstitucionalidad contra el Art. 3º de la Ley 954 de 2005, en la parte no revisada en la Sentencia C-1233 de 2005, por ineptitud sustantiva de la demanda.

Tercero.- DECLARAR EXEQUIBLE el Art. 2º de la Ley 954 de 2005, por los cargos analizados en esta sentencia.

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

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

AUSENTE CON PERMISO

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

2 Sentencia C-131 de 1993, M. P. Alejandro Martínez Caballero.

3 Cfr. Sentencias C- 561/04, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; C-965/03, M.P. Rodrigo Escobar Gil; C-878/00, M.P. Alfredo Beltrán Sierra; C-803/00, M.P. Alfredo Beltrán Sierra; C-373/95, M.P. Carlos Gaviria Díaz, y C- 537/93, M.P. Hernando Herrera Vergara.

4 Cfr. C- 965/03, M.P. Rodrigo Escobar Gil

5 Sentencia C-880 de 2005, M. P. Jaime Córdoba Triviño.

6 Sentencias C-742 de 1999, C-384 de 2000, C-803 de 2000, entre otras.

7 Sentencia C-728 de 2000

8 Sentencia C-1104 de 2001, M. P. Clara Inés Vargas Hernández; Salvamento de Voto de Alvaro Tafur Gálvis.

9 Proyecto de ley 194 de 2004 Senado, Gaceta del Congreso No. 76 de Marzo 18 de 2004.

10 Conforme a lo dispuesto en el Acuerdo No. 58 de 1999, expedido por la Sala Plena del Consejo de Estado y que contiene el reglamento de dicha corporación, “cada sección ejercerá separadamente las funciones que de conformidad con su especialidad y cantidad de trabajo le asigne la Sala Plena del Consejo de Estado de acuerdo con la ley” (Art. 11).