

Sentencia C-183/02

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Compatibilidad entre informalidad y cumplimiento de requisitos mínimos

ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Naturaleza pública e informal

La acción de inconstitucionalidad materializa la facultad que le asiste a todo ciudadano de cuestionar la validez del derecho producido en la instancia legislativa del poder público. Se trata de una acción pública, de un derecho ciudadano que se explica por la racionalidad del Estado Constitucional pues ya que el Texto Fundamental recoge los contenidos mínimos del acuerdo que posibilita la convivencia y que esos contenidos vinculan a todos los poderes públicos, cualquier ciudadano se encuentra legitimado para cuestionar una norma por su contrariedad con esa Carta Política y para pretender legítimamente que ella sea excluida del ordenamiento jurídico. Por otra parte, se trata de una acción informal que no está sometida a mayores exigencias pues entre más formalismos se le imprima, entre más se especialice el lenguaje para interponerla, menor será el número de ciudadanos habilitados para accionar en defensa del Texto Superior y es claro que con ello se restringiría ilegítimamente el carácter democrático de ese medio de control constitucional.

ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Cumplimiento de requisitos mínimos

El actor no está exento del cumplimiento de las mínimas exigencias impuestas por la ley pues esas exigencias operan como condiciones que posibilitan el surgimiento del debate jurídico que es consustancial al proceso de constitucionalidad y se encaminan a aportar los supuestos racionales en los que se apoya el planteamiento del problema que ha de decidir el Tribunal Constitucional. Por eso, en caso de incumplirse tales exigencias, ese debate no puede suscitarse por ausencia de los supuestos que lo apoyan y, en esas condiciones, el Tribunal, tras evidenciar las limitaciones de la demanda interpuesta, debe declararse inhibido para pronunciarse de fondo.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Razonamiento mínimo demostrativo del cargo

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Incumplimiento de exigencias mínimas legales de la acción de inconstitucionalidad

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Regla de derecho no inferida objetivamente del enunciado normativo

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Criterio subjetivo sobre norma demandada

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Regla de derecho inexistente

Referencia: expediente D-3687

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 55 de la Ley 610 de 2001.

Actor: Víctor Medina Serna

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá, D. C., trece (13) de marzo de dos mil dos (2002).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

## SENTENCIA

En relación con la demanda de inconstitucionalidad que, en uso de su derecho político, presentó el ciudadano Víctor Medina Serna contra el artículo 55 de la Ley 610 de 2001.

### I. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe el texto de la disposición objeto de proceso:

“LEY No.610 DE 2000

Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

(...)

ARTÍCULO 55. NOTIFICACIÓN DEL FALLO. La providencia que decida el proceso de responsabilidad fiscal se notificará en la forma y términos que establece el Código Contencioso Administrativo y contra ella proceden los recursos allí señalados, interpuestos y debidamente sustentados por quienes tengan interés jurídico, ante los funcionarios competentes.

### 1. LA DEMANDA

El actor solicita que se declare la inexecutable de la norma demandada por violación de los artículos 29 y 31 de la Carta Política o subsidiariamente que se declare inexecutable la expresión “allí señalados” contenida en ella o que se declare su executable y se exhorte al Congreso de la República a modificarla ajustándola a los artículos 29 y 31 de la Carta. Los fundamentos de tales peticiones son los siguientes:

1. La norma impugnada no establece expresamente qué recursos caben contra el fallo que

decide la responsabilidad fiscal sino que remite al Código Contencioso Administrativo e indica que contra ella proceden los recursos señalados en esa decisión. Con ello se genera una omisión legislativa relativa que conlleva la inexecuibilidad de la norma.

2. La norma no estipula que sea obligatorio conceder recurso alguno sino que deja apenas abierta la posibilidad para que el funcionario de la Contraloría que profirió la providencia conceda algún recurso. Con ello, la ley no ha establecido ni la oportunidad para el recurso ni los criterios para concederla.

## I. INTERVENCIONES

### A. De la Contraloría General de la República

La Contraloría General solicita que se declare la constitucionalidad de la norma pues el cargo planteado es confuso, contradictorio y absolutamente infundado. Sus razonamientos son los siguientes:

1. La norma demandada no incurre en la “omisión legislativa” pretendida pues señala expresamente que contra el fallo de responsabilidad fiscal proceden los recursos establecidos por el Código Contencioso Administrativo y con ello no queda duda sobre la posibilidad de recurrir el fallo, garantizándose así el derecho de defensa y el debido proceso de los ciudadanos.

2. Al no hacer ninguna distinción sobre cuáles de los recursos que ese Código regula, proceden contra el fallo de responsabilidad fiscal todos los regulados en el mismo, es decir, el de reposición, el de apelación y el de queja. Además, la expresión “procederán los recursos” no tiene la connotación que le asigna el actor pues significa que son de obligatoria concesión y no que ésta dependa del arbitrio del funcionario.

3. El artículo 56 de la Ley 610 establece como presupuesto para la ejecutoria del acto que decide el proceso de responsabilidad fiscal que los recursos contra él interpuestos se hayan decidido, con lo que se evidencia que ese acto es impugnabile por voluntad de la ley.

### B. De la Auditoría General de la República

La Auditoría General de la República solicita que se declare la exequibilidad de la norma demandada pues ella no vulnera las disposiciones constitucionales que el actor estima vulneradas. Los fundamentos de su petición son éstos:

1. Cuando el artículo 55 de la Ley 610 expresa que “la providencia que decida el proceso de responsabilidad fiscal se notificará en la forma y términos que establece el Código Contencioso Administrativo y contra ella proceden los recursos allí señalados” está aludiendo a los recursos contenidos en el Código citado y no a los que señalan en la misma providencia, como equivocadamente lo asume el actor.

2. Por ello, según la remisión que hace la Ley 610, las providencias que ponen fin a los procesos se notifican en los términos de los artículos 45 y 46 del Código Contencioso

Administrativo; los recursos que proceden son los contemplados en el artículo 60 de dicho Código y ellos se tramitan según lo establecido en los artículos 51 a 55.

3. Los artículos 56, 57, 59 y 64 de la Ley 610 ratifican esa interpretación al disponer cómo opera la ejecutoria de las providencias que ponen fin al proceso de responsabilidad fiscal, establecer el trámite de la segunda instancia de esos procesos, disponer que el acto administrativo en firme con el que termina la actuación es el único que puede ser demandado ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo y que los contralores podrán conocer de los recursos de apelación que se interpongan contra los actos de los delegatarios.

#### C. Del Ministerio de Justicia y del Derecho

1. De la lectura de la norma impugnada se desprende claramente que tanto para la notificación del fallo en los procesos de responsabilidad fiscal, como para los recursos que proceden contra el mismo, el legislador hace remisión expresa al Código Contencioso Administrativo que regula la materia en los artículos 50 a 55. Ninguna otra interpretación puede desprenderse de la expresión “allí señalados”.

2. En el caso presente no puede hablarse de una omisión legislativa absoluta pues la materia ha sido regulada y, además, en relación con ella no procede el control de constitucionalidad. Pero tampoco puede hablarse de omisión relativa pues la norma cuestionada no favorece ni excluye de sus beneficios a determinadas personas pues el legislador reguló la materia expidiendo la regulación correspondiente, actuación que es completamente válida dentro del margen de configuración de que es titular el Congreso de la República.

3. La acción de inconstitucionalidad no puede entablarse contra una norma jurídica por lo que en ella no se expresa sino que tiene lugar únicamente respecto del contenido normativo de la disposición acusada.

#### I. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación interviene en el debate constitucional suscitado para solicitarle a la Corte la declaratoria de exequibilidad de la norma demandada. Sus razonamientos son los siguientes:

1. Se equivoca el actor al considerar que en la norma acusada el legislador incurrió en una omisión de carácter relativo, pues en ese precepto el Congreso de la República recurrió al sistema de la remisión para regular un aspecto que es fundamental para el ejercicio del derecho al debido proceso cual es la notificación de la providencia que pone fin a un proceso determinado y los recursos contra la misma.

2. Si bien, como técnica legislativa, sería más apropiado que la norma acusada hubiese señalado directamente los recursos ordinarios que proceden contra el fallo que decide sobre la responsabilidad fiscal, la oportunidad para interponerlos y el criterio para concederlos, ello no hace inconstitucional la remisión que el precepto demandado hace al Código Contencioso Administrativo pues este estatuto regula todos los aspectos que el actor echa de menos en el

precepto censurado.

3. La interpretación conjunta de los artículos 56, 57, 58 y 59 de la Ley 610 hace aún más evidente la regulación de los recursos procedentes contra la providencia que pone fin al proceso de responsabilidad fiscal y cuya regulación se ha realizado por remisión al Código Contencioso Administrativo.

## I. FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

1. Según el actor, el artículo 55 de la Ley 610 de 2000 no establece qué recursos proceden contra el fallo que se emite en el proceso de responsabilidad fiscal pues sólo deja abierta la posibilidad para que el funcionario de la Contraloría que profirió la providencia conceda algún recurso. Por ello se está ante una omisión legislativa relativa que vulnera los artículos 29 y 31 de la Carta y debe declararse la inexequilidad de esa norma, o la inexequilidad de la expresión “allí señalados” en ella contenida o exhortarse al Congreso para modificar esa disposición.

Para el Contralor General de la República, el Auditor General de la República, el Ministerio de Justicia y del Derecho y el Procurador General de la Nación el cargo planteado por el actor es infundado pues la norma remite a los recursos consagrados en el Código Contencioso Administrativo y no a los que en cada providencia señale el órgano de control fiscal. Además, la lectura contextualizada de la Ley 610 conduce a la misma conclusión y si bien hubiese sido conveniente que ella regulara los recursos en el proceso de responsabilidad fiscal, la remisión que en ese punto hace al Código Contencioso Administrativo no contraría el Texto Fundamental.

2. Para solucionar el problema jurídico suscitado, la Corte referirá la compatibilidad que existe entre el carácter público e informal de la acción de inconstitucionalidad y el cumplimiento de las mínimas exigencias que la ley impone al demandante; retomará el enunciado normativo contenido en el artículo 55 de la Ley 610 de 2000 y las normas jurídicas en él contenidas y, de acuerdo con ello, determinará si la demanda instaurada cumple esas mínimas exigencias. Así, en caso negativo, se emitirá un fallo inhibitorio y, en caso positivo, se emitirá un fallo de fondo.

3. La acción de inconstitucionalidad tiene una naturaleza pública e informal pues materializa la facultad que le asiste a todo ciudadano de cuestionar la validez del derecho producido en la instancia legislativa del poder público.

Se trata de una acción pública, de un derecho ciudadano que se explica por la racionalidad del Estado Constitucional pues ya que el Texto Fundamental recoge los contenidos mínimos del acuerdo que posibilita la convivencia y que esos contenidos vinculan a todos los poderes públicos, cualquier ciudadano se encuentra legitimado para cuestionar una norma por su contrariedad con esa Carta Política y para pretender legítimamente que ella sea excluida del ordenamiento jurídico.

Por otra parte, se trata de una acción informal que no está sometida a mayores exigencias

pues entre más formalismos se le imprima, entre más se especialice el lenguaje para interponerla, menor será el número de ciudadanos habilitados para accionar en defensa del Texto Superior y es claro que con ello se restringiría ilegítimamente el carácter democrático de ese medio de control constitucional.

4. Sin embargo, a pesar de esa particular naturaleza de la acción pública de inconstitucionalidad, el actor no está exento del cumplimiento de las mínimas exigencias impuestas por la ley pues esas exigencias operan como condiciones que posibilitan el surgimiento del debate jurídico que es consustancial al proceso de constitucionalidad y se encaminan a aportar los supuestos racionales en los que se apoya el planteamiento del problema que ha de decidir el Tribunal Constitucional. Por eso, en caso de incumplirse tales exigencias, ese debate no puede suscitarse por ausencia de los supuestos que lo apoyan y, en esas condiciones, el Tribunal, tras evidenciar las limitaciones de la demanda interpuesta, debe declararse inhibido para pronunciarse de fondo.

De allí por qué el actor deba dar cumplimiento al artículo 2° del Decreto 2067 de 1991 señalando en la demanda las normas acusadas como inconstitucionales, transcribiéndolas o allegando un ejemplar de su publicación oficial; indicando las normas constitucionales que se consideran infringidas; exponiendo las razones por las cuales ellas se consideran violadas y, cuando sea necesario, precisando el trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado, la forma en que fue quebrantado y la razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda.

Adviértase cómo esas exigencias remiten al planteamiento de un razonamiento mínimo demostrativo del cargo, razonamiento que debe exponerse de manera objetiva, esto es, indicando las razones de la contrariedad entre el Texto Fundamental y la norma demandada.

De allí por qué en sede de control constitucional no puedan esgrimirse criterios subjetivos o de inconveniencia pues estos son ajenos a la naturaleza del debate constitucional ya que éste es un juicio técnico de confrontación entre el Texto Superior y una norma legal y no puede dar cabida a la personal percepción que el actor tenga de los preceptos demandados o de su inconveniencia en el universo jurídico. Como lo ha expuesto esta Corporación:

Cuando el ciudadano pone en movimiento el control constitucional por la vía de la acción, se le impone la carga procesal de señalar las normas constitucionales violadas y también el concepto de su violación. Esto último comporta la obligación de determinar con toda claridad de qué modo las normas acusadas contradicen o vulneran los preceptos de la Constitución, con el fin de destruir la presunción de constitucionalidad, sin perjuicio de que la Corte pueda extender el análisis de constitucionalidad frente a normas no invocadas expresamente en la demanda. Pero lo que no puede ser admitido es que bajo una interpretación que haga el demandante del contexto de un cuerpo normativo se puedan deducir, por vía indirecta, presuntas violaciones de la Constitución, por la manera en que el legislador reguló una determinada materia<sup>1</sup>.

En esa dirección, la Corte ha resaltado como el criterio subjetivo del actor es incompatible con la argumentación del cargo de inexecutableidad:

...la argumentación de la inconstitucionalidad es un requisito material sine qua non de la demanda, pues no sólo concreta el derecho ciudadano a participar en el control político (C.P.

arts. 40-9 y 241) sino que centra el debate jurídico en argumentos constitucionalmente relevantes. En efecto, esta Corporación ya había dicho que “la formulación de un cargo constitucional concreto contra la norma demandada es uno de los requisitos materiales que debe cumplir el demandante”<sup>2</sup>, puesto que “el ataque indeterminado y sin motivos no es razonable y se opone a la inteligencia que debe caracterizar al hombre”<sup>3</sup>

Ahora bien, lo anterior sugiere un interrogante ¿cómo debe ser la argumentación del cargo?. En primer lugar, es necesario aclarar que el control constitucional en Colombia no exige un formalismo o una técnica especial que deba ser estrictamente cumplida por el demandante, pues la acción pública de inconstitucionalidad tan sólo exige un grado de motivación razonable que permita inferir una acusación constitucional. Por consiguiente, en criterios generales, las razones de la demanda deben explicar de manera coherente (i) una contradicción entre la norma impugnada y la Constitución (ii), la cual debe originarse directamente de lo acusado (iii), puesto que la incompatibilidad debe encontrarse en la norma y no en un juicio subjetivo de la misma. Ahora bien, esta última condición no significa que la Corte Constitucional debe desconocer diferentes interpretaciones de la norma, pues son relevantes en el juicio constitucional todas las interpretaciones posibles que surgen objetiva y directamente de la norma, pero no le sirven al proceso constitucional aquellos entendimientos derivados única y exclusivamente del criterio subjetivo del operador jurídico. Finalmente, las razones de la inconstitucionalidad deben ser estrictamente jurídicas (iv), pues la protección y supremacía de la Carta Colombiana se desarrolla a partir de un modelo jurisdiccional, en donde el juez constitucional realiza una comprobación de la contradicción entre dos normas, una de las cuales prevalece formal y materialmente<sup>4</sup>.

En suma, entonces, la acción de inconstitucionalidad tiene una naturaleza pública e informal pero a esa índole no se opone el cumplimiento, por parte del actor, de las mínimas exigencias impuestas en la ley. De allí por qué, en caso de incumplirse tales exigencias, no se suscite el debate inherente al proceso de constitucionalidad y deba optarse por una decisión inhibitoria.

5. Pues bien. En el caso presente la demanda se dirige contra el artículo 55 de la Ley 610 de 2000. El enunciado normativo contenido en ese artículo es el siguiente:

**NOTIFICACIÓN DEL FALLO.** La providencia que decida el proceso de responsabilidad fiscal se notificará en la forma y términos que establece el Código Contencioso Administrativo y contra ella proceden los recursos allí señalados, interpuestos y debidamente sustentados por quienes tengan interés jurídico, ante los funcionarios competentes.

Ese enunciado normativo contiene dos normas jurídicas:

- a. La notificación, en la forma y términos establecidos en el Código Contencioso Administrativo, de la providencia que decide el proceso de responsabilidad fiscal.
- b. La procedencia, contra esa providencia, de los recursos establecidos en el Código Contencioso Administrativo, interpuestos y sustentados por quienes tengan interés jurídico y ante los funcionarios competentes.

Ese es el entendimiento de la disposición acusada pues así se infiere tanto de su tenor literal

como del contexto de la ley de la que hace parte y de la materia regulada.

En cuanto al tenor literal, el adverbio “allí” contenido en el enunciado remite al estatuto procesal que en él acaba de citarse y que debe aplicarse en materia de notificaciones y no a la providencia de cuya notificación se trata.

En cuanto al contexto de la Ley 610 de 2000, hay que indicar que en ella se advierten múltiples referencias que corroboran la procedencia, contra la providencia que decida el proceso de responsabilidad fiscal, de los recursos señalados en el Código Contencioso Administrativo. Así ocurre con la alusión a la ejecutoria de las providencias que ponen fin al proceso de responsabilidad fiscal, al trámite de la segunda instancia, a la demanda ante la jurisdicción contencioso administrativa del acto administrativo en firme con el que termina la actuación y al conocimiento de los contralores, como funcionarios de segunda instancia, de la apelación interpuesta contra los actos proferidos por los delegatarios - Artículos 56, 57, 59 y 64 de la Ley 610-.

Y en cuanto a la materia regulada, no debe perderse de vista que el proceso de responsabilidad fiscal es una actuación administrativa que también se rige por los contenidos sustanciales y procesales del derecho fundamental al debido proceso, uno de los cuales es la segunda instancia.

6. No obstante lo expuesto, el actor advierte dos reglas de derecho en el enunciado normativo contenido en el artículo 55 de la Ley 610, una de ellas completamente diferente a la referida por esta Corporación, así:

a. La notificación, en la forma y términos establecidos en el Código Contencioso Administrativo, de la providencia que decide el proceso de responsabilidad fiscal.

b. La procedencia, contra ella, de los recursos señalados en esa providencia, interpuestos y sustentados por quienes tengan interés jurídico y ante los funcionarios competentes.

Obsérvese cómo, de acuerdo con esta segunda regla de derecho, contra la providencia que decide el proceso de responsabilidad fiscal procederían no los recursos señalados en el Código Contencioso Administrativo sino únicamente los recursos que se señalen en el cuerpo de esa misma providencia. De esta manera, los recursos procedentes serían los que en cada caso tenga a bien señalar la autoridad de control fiscal, al punto que, de no señalar ninguno, la providencia sería inimpugnable ante el ente de control.

7. Ahora bien. La demanda interpuesta por el actor se dirige contra esta última regla de derecho. No obstante, ella no se infiere de manera objetiva del enunciado normativo contenido en el artículo 55 demandado sino que es fruto de la personal y subjetiva inferencia del actor. Ese criterio subjetivo y personal -ajeno al tenor literal de la disposición, al contexto de la Ley de que hace parte y a la materia regulada- le lleva a afirmar la existencia de una norma jurídica que no ha sido creada por el legislador y a dirigir contra ella, en razón de su particular contenido, la acción que ejerce.

Entonces, como la demanda se dirige contra esa regla de derecho y no contra una de las que

objetivamente contiene ese enunciado, los presupuestos del debate inherente al proceso de constitucionalidad no se han planteado de manera objetiva sino atendiendo el criterio subjetivo del actor. De allí que el cuestionamiento se dirija contra una regla de derecho inexistente y no contra una de aquellas que contiene el artículo demandado.

Con ese proceder, el actor, al suscitar un debate que remite a una regla de derecho inexistente, ha incumplido las exigencias impuestas por la ley para la demanda de inconstitucionalidad pues no parte de una confrontación objetiva entre una norma y el Texto Superior sino de una confrontación entre una norma cuya existencia infiere de manera subjetiva y personal y la Carta Política.

Siendo así las cosas, como no se ha satisfecho la exigencia relacionada con el mínimo racionamiento inherente a la acción pública de inconstitucionalidad, la Corte no puede pronunciarse de fondo pues no puede realizar un juicio de confrontación entre el Texto Fundamental y una regla de derecho inexistente. Por ello no le queda alternativa diferente que la de emitir un pronunciamiento inhibitorio.

## VI. DECISIÓN

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

### RESUELVE

Declararse inhibida para fallar en relación con la demanda instaurada contra el artículo 55 de la Ley 610 de 2000.

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

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrado

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Corte Constitucional. Sentencia C-236 de 1997. M. P. Antonio Barrera Carbonell.

2 Corte Constitucional. Sentencia C-447 de 1997. M. P: Alejandro Martínez Caballero.

3 Corte Constitucional. Sentencia C-131 de 1993. M. P. Alejandro Martínez Caballero.

4 Corte Constitucional. Sentencia C-868 de 1999. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.