

Sentencia C-247-09

Referencia: expediente D-7561

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 11 y 37 de la Ley 1152 de 2007

Demandante: Karen Sylvana Barragán Barragán

Magistrado Ponente:

Dr. LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Bogotá, D. C., primero (1º) abril del dos mil nueve (2009).

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, profiere la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

La ciudadana Karen Sylvana Barragán Barragán en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, presentó demanda contra los artículos 11 y 37 de la Ley 1152 de 2007 “Por la cual se dicta el Estatuto de Desarrollo Rural, se reforma el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -INCODER- y se dictan otras disposiciones”, a la cual correspondió el expediente D-7561.

Mediante Auto del cuatro (04) de diciembre de dos mil ocho (2008), fué admitida por el Despacho la demanda presentada, por cumplir con las exigencias establecidas en el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991.

En consecuencia se dispuso fijar en lista el presente proceso en la Secretaría General de la Corte por el término de diez (10) días, para efectos de permitir la intervención ciudadana, y simultáneamente, correr traslado del expediente al Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto correspondiente. Igualmente, se dispuso comunicar la iniciación del presente proceso al Presidente de la República y a la

Presidenta del Congreso para los fines del artículo 244 Superior, así como al Ministro del Interior y de Justicia, al Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural y al Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, para que si lo consideraban conveniente, intervinieran directamente o por intermedio de apoderado escogido para el efecto dentro de este proceso de constitucionalidad.

Así mismo se invitó a participar dentro de este proceso a las Facultades de Derecho de las Universidades Externado de Colombia, de los Andes, Javeriana y del Rosario, al igual que a la Academia Colombiana de Jurisprudencia y a la Federación Colombiana de Municipios, con el fin de que emitieran su concepto técnico sobre la disposición materia de impugnación, de conformidad con lo previsto en el artículo 13 del Decreto 2067 de 1991.

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

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de la disposición demandada, acorde con su publicación en el Diario Oficial No. 46.700 de 2007:

“Ley 1152 de 2007

(julio 25)

“Por la cual se dicta el Estatuto de Desarrollo Rural, se reforma el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, y se dictan otras disposiciones”.

El Congreso de la República

DECRETA:(...)

11. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural será responsable de liderar y coordinar la formulación de la política general de desarrollo rural, con base en criterios de ordenamiento productivo y social que permitan determinar las áreas prioritarias de desarrollo rural.

Para tal efecto, establecerá el uso actual y potencial del suelo, ordenará las zonas geográficas de acuerdo con sus características biofísicas, sus condiciones económicas, sociales y de infraestructura, y definirá los lineamientos, criterios y parámetros necesarios que deben ser considerados para la elaboración de los Planes de Ordenamiento Territorial en las zonas rurales de los municipios. Así mismo, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural definirá la frontera agrícola teniendo en cuenta las definiciones de las zonas de reserva ambiental o forestal y demás restricciones al uso del suelo impuestas por cualquier autoridad gubernamental. . Con anterioridad a la fecha de inscripción de los proyectos en el Banco de Proyectos de Inversión del Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural enviará a las entidades y organismos que integran el Sistema una relación de las zonas seleccionadas como prioritarias para la estrategia de desarrollo rural, así como los programas que en ellas se adelantarán, para los cuales se determinará la participación que le corresponde a cada una de tales entidades.

El Departamento Nacional de Planeación apoyará la coordinación entre los distintos Ministerios y entidades del Gobierno Nacional con el fin de facilitar la formulación de las políticas de desarrollo rural y de que se tomen las medidas para su ejecución en los planes anuales de inversión. Los organismos y entidades integrantes del Sistema Nacional deberán incorporar en los respectivos anteproyectos anuales de presupuesto las partidas necesarias para desarrollar las actividades que les correspondan previa aprobación en las instancias territoriales previstas en los artículos 13 y 14, conforme con lo establecido en el artículo 346 de la Constitución Política.

(...)

37. Adiciónese a las funciones que le han sido impuestas por las normas vigentes a las Corporaciones Autónomas Regionales, la correspondiente a adelantar los procesos de clarificación, deslinde y restitución de playones, madre viejas, desecadas de los ríos, lagos y ciénagas de propiedad de la Nación así como de las sabanas comunales y cuencas de los ríos. . Los playones y sabanas comunales constituyen reserva territorial del Estado y son imprescriptibles. No podrán ser objeto de cerramientos que tiendan a impedir el aprovechamiento de dichas tierras por los vecinos del lugar.”

III. DEMANDA

La demandante considera que los artículos 11 y 37 de la Ley 1152 de 2007 o Estatuto de Desarrollo Rural vulneran los artículos 150-7 y 288 de la Constitución Nacional, así como también se encuentran en contravía de lo previsto por los artículos 8º, 29º, 79º, 80º, 95º numeral 8º, 150, 288 y 313º de la Constitución Política de Colombia.

En este sentido, argumenta la accionante que las disposiciones acusadas representan una violación flagrante del artículo 150 numeral 7 de la Constitución Política, por cuanto estas normas asignan funciones de diferente naturaleza a las Corporaciones Autónomas Regionales, y así mismo vulneran el artículo 288 Superior, en razón a que otorgan competencias de ordenamiento territorial mediante una ley ordinaria y no por medio de una ley marco.

Así, expone que la Constitución Política de 1991 determinó que el legislador reglamentara el funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía (C.P. Artículo 150-7), y que en tal virtud, la Ley 99 de 1993, reguló su creación y funcionamiento -artículos 23 y 33-. Así mismo, menciona que la Corte se ha pronunciado sobre la naturaleza y características de las Corporaciones Autónomas Regionales en Sentencia C-593 de 1995.

Menciona la accionante que la naturaleza jurídica de las Corporaciones Autónomas Regionales se encuentra establecida por el artículo 23º de la ley 99 de 1993, naturaleza jurídica que ha sido vulnerada al asignarse a través de una ley dirigida al ordenamiento de tierras rurales -Ley 1152 de 2007- funciones concernientes a adelantar los procesos de clarificación, deslinde y restitución de playones, madre viejas, desecadas de los ríos, lagos y ciénagas de propiedad de la Nación así como de las sabanas comunales y cuencas de los ríos, reiterando que son competencias de naturaleza agraria, encomendada por el mismo estatuto en su artículo 7º al ministerio de agricultura y Desarrollo Rural, funciones y competencias que le corresponden por su naturaleza a las Corporaciones Autónomas Regionales de conformidad con la Ley 99 de 1993, lo cual desconoce las regulaciones sobre medio ambiente de la Constitución Política, especialmente los artículos 79 inciso 2º, 80, 268, 277 ordinal 4º, 268, 333, 334, y 366 Superiores.

En relación con el artículo 11 acusado, estima la actora que mediante una ley ordinaria se desconoció la reserva de ley orgánica consagrada en la Constitución Política (C.P. art. 288), razón por la cual la disposición legal demandada es inconstitucional por cuanto viola de manera directa dicha disposición constitucional, en razón a que reguló una materia reservada por la Carta a un tipo especial de ley orgánica, con lo cual se desconoce también el mandato del artículo 151 de la Carta, según el cual la actividad legislativa está sujeta a las leyes orgánicas.

Para la actora, es a través de una ley orgánica de ordenamiento territorial que es constitucionalmente posible hacer repartos de competencias entre la Nación y los entes territoriales, ley orgánica que hasta la fecha no ha sido expedida por el Congreso de la República.

Respecto del artículo 37 demandado afirma la accionante que esta norma viola la naturaleza y jerarquía de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro del sistema nacional ambiental (art. 4º ley 99 de 1993), y las competencias establecidas por el artículo 31º de la ley 99 de 1993, violando la autonomía de las CAR'S al imponerles nuevas funciones por intermedio de un estatuto contrario al fin constitucional de las autoridades ambientales, de acuerdo a lo establecido en los artículos 8º, 29º, 79, 80 Superiores, desconociendo el principio de legalidad y el carácter ecológico de la Constitución Política.

Finalmente, considera la actora que el artículo 37 acusado vulnera el principio de armonización concreta y desconoce la competencia directa que le atribuye la ley 388 de 1997 (Ley de Ordenamiento Territorial) a los municipios y distritos, los cuales son los únicos competentes de ordenar y definir los usos que tendrá el territorio de su jurisdicción.

Por las consideraciones anteriormente expuestas, la actora solicita a la Corte que se declare la inexequibilidad de los artículos 11º y 37º de la ley 1152 de 2007.

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural por intermedio del Jefe de la Oficina Asesora Jurídica, presentó escrito de intervención en el cual solicitó a la Corte inhibirse para pronunciarse sobre el cargo presentado contra el artículo 37 por ineptitud sustantiva de la demanda, o en su defecto, declarar la exequibilidad de este artículo; mientras que respecto del cargo formulado contra el artículo 11, solicita a la Corte declararlo exequible. Para ello expuso las siguientes razones:

1.1 En relación con el cargo presentado contra el artículo 37, considera el Ministerio que la Corte debe inhibirse de fallar de fondo por cuanto no cumple con el requisito de pertinencia, en razón a que la discusión planteada en torno a esta norma es una controversia de orden legal y no tiene estatus constitucional.

En este sentido considera el Ministerio, en primer lugar, que el legislador goza de un amplio margen de configuración para reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales, y en segundo lugar que, lo que pretende la actora es plantear una contradicción entre la norma demandada y los artículos 23 y 31 de la Ley 99 de 1993, lo cual no plantea un problema de orden constitucional sino legal.

1.2 De otra parte, en criterio del Ministerio el artículo 11 de la Ley 1152 de 2007 es constitucional, por cuanto los argumentos presentados por la actora, relativos a la violación del artículo 288 Superior y la asignación al Ministerio de Agricultura de competencias que le corresponden a los Concejos Municipales, son equivocados en razón a que desconocen el carácter unitario del Estado colombiano y la competencia del Estado para intervenir en asuntos de interés nacional y en la economía, de conformidad con el artículo 334 CN, pudiendo las autoridades nacionales intervenir en la explotación de los recursos naturales, en el suelo y en la producción, distribución, utilización y consumo de bienes, lo cual tampoco resulta violatorio de la autonomía de las entidades territoriales, sino que implica la concurrencia de las entidades de orden nacional y de nivel territorial.

2. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial

Mediante apoderado judicial, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial intervino dentro del presente proceso de constitucionalidad a través de escrito presentado ante esta Corporación en el cual se pronuncia por la inhibición de la

Corte por ineptitud sustantiva de la demanda, y subsidiariamente presenta argumentos en defensa de las normas acusadas, con fundamento en las siguientes razones y consideraciones:

2.1 El Ministerio comienza argumentando que existe ineptitud sustantiva de la demanda, lo cual amerita un fallo inhibitorio, por cuanto la demanda presenta una aparente formulación de cargos de inconstitucionalidad contra los artículos acusados, pero considera que la actora no presentó en detalle y claridad cada uno de dichos cargos, lo que contraviene en su sentir lo dispuesto por el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991.

2.2 En forma subsidiaria el Ministerio solicita la declaratoria de exequibilidad de las disposiciones demandadas. Así respecto del artículo 37 acusado presenta unas consideraciones relativas a la naturaleza jurídica, autonomía y creación de las Corporaciones Autónomas Regionales, para sostener que el artículo 37 no contraviene de manera alguna la Constitución, ni le asigna funciones nuevas a las CARs como lo pretende presentar la actora, sino que ratifica funciones policivas, de control y vigilancia sobre bienes de uso público naturales. Tampoco considera válido el Ministerio el argumento según el cual para este propósito se requiera una ley marco y orgánica.

2.3 Respecto del artículo 11 demandado el Ministerio de Ambiente solicita su declaratoria de constitucionalidad condicionada, por cuanto aceptar que el Ministerio de Agricultura establezca el uso actual y potencial del suelo sin limitación alguna puede llegar a quebrantar la destinación natural de algunos bienes que dada su naturaleza merecen especial protección por parte del Estado para garantizar también la protección de determinadas zonas de especial protección (bosques, ciénagas, humedales, páramos, cuencas hidrográficas, entre otros).

Por lo anterior, el artículo en cuestión debe condicionarse en el entendido que en la determinación del uso actual y potencial del suelo, el Ministerio no podrá sobrepasar los límites que la Constitución y la Ley le impone para la preservación ambiental de aquellos bienes que por naturaleza gozan de especial protección del Estado.

3. Intervención del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –INCODER–

El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –INCODER– intervino dentro del presente

proceso de constitucionalidad mediante escrito presentado por la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica, mediante el cual solicitó la inhibición por ineptitud sustantiva de la demanda, y en forma subsidiaria solicitó la exequibilidad de las normas demandadas.

3.1 En primer lugar, sostiene el Instituto que los cargos en la demanda carecen de claridad y de pertinencia, ya que la demandante no precisa los cargos y su naturaleza constitucional, sino que se limita a realizar un relato crítico de los artículos 11 y 37 de la Ley 1152 de 2007.

3.2 No obstante lo anterior, el Instituto entra a pronunciarse sobre la constitucionalidad de los artículos demandados. En relación con el artículo 11 acusado, sostiene que no le asiste razón a la accionante cuando afirma que con esta norma se le están confiriendo funciones al Ministerio de Agricultura que le corresponden a los concejos municipales por cuanto debe interpretarse esta norma de conformidad con el marco de competencias otorgadas al Ministerio de liderar y coordinar la formulación de la política general de desarrollo rural.

3.3 Respecto del cargo contra el artículo 37 de la Ley 1152 de 2007, afirma el Instituto en primer lugar, que de conformidad con el artículo 150-18 de la Constitución Política, el Congreso puede en cualquier momento dictar normas sobre apropiación o adjudicación y recuperación de tierras baldías, así como conferir funciones al respecto a cualquier entidad del Estado, en este caso a las Corporaciones Autónomas Regionales.

De otra parte, considera el Instituto que el contenido del artículo 37 demandado no busca desconocer la naturaleza de las CARs ni mucho menos afectar su autonomía, sino por el contrario, concederles facultades para lograr la finalidad de preservación y conservación del medio ambiente. Finalmente, anota el Instituto que lo agrario y lo ambiental no tienen naturalezas incompatibles o excluyentes, sino que por el contrario son materias complementarias.

Por las razones anteriores, considera el Instituto que las normas acusadas son constitucionales.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El señor Procurador General de la Nación, mediante concepto No. 4717 del 18 de febrero de 2009, solicita a esta Corte declararse INHIBIDA para decidir de fondo en relación con la demanda formulada contra el artículo 37 de la Ley 1152 de 2007, y declarar la EXEQUIBILIDAD del artículo 11 de la Ley 1152 de 2007, con fundamento en las razones y consideraciones que se exponen a continuación:

1. En relación con el artículo 11 acusado, considera el Ministerio Público que le corresponde determinar si desconoce la competencia otorgada por el artículo 313, numeral 7, de la Carta Política, a los Concejos Municipales para reglamentar los usos del suelo.

Al respecto la Vista Fiscal sostiene que el artículo 11 de la Ley 1152 de 2007 no desconoce la autonomía de las entidades territoriales para reglamentar los usos del suelo, consagrada en el numeral 7 del artículo 313 de la Constitución Nacional, y ello por cuanto “[d]el contenido del artículo transcrito se infiere que esa norma no desconoce la autonomía de las entidades territoriales para regular los usos del suelo, pues tal como se señaló anteriormente, el artículo 313, numeral 7o., de la Carta Política faculta a los concejos municipales y distritales (CP, art. 322) para reglamentar los usos del suelo de conformidad con la Constitución y la ley, lo cual significa que si bien los municipios y distritos en virtud de su autonomía y en ejercicio de la facultad reglamentaria que expresamente les otorgó el Constituyente, a través de las disposiciones citadas, son competentes para fijar las reglas aplicables en relación con el uso del suelo, también es cierto que es al Legislador a quien le corresponde establecer los parámetros a los cuales deben sujetarse las disposiciones que expidan las corporaciones político administrativas municipales y distritales para ordenar su territorio.

Es la misma norma que la actora considera vulnerada (artículo 313, numeral 7o. constitucional) la que faculta al Congreso para expedir disposiciones como la acusada, a las cuales deben someterse los preceptos que en materia de ordenamiento territorial expidan las autoridades municipales y distritales.”

2. Frente a los cargos formulados por la demanda en contra del artículo 37 de

la Ley 1152 de 2007, el Ministerio Público estima que éstos no cumplen con los requisitos fijados por el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, ni por la jurisprudencia constitucional, en razón a que en la demanda no se señalan de manera clara y precisa las razones por las

cuales se estiman infringidas las normas constitucionales invocadas. Por el contrario, en criterio de la Vista Fiscal, la acusación que se presenta es vaga y difícil de comprender, lo cual no permite generar un verdadero debate constitucional.

Adicionalmente, en criterio de la Vista Fiscal, el cargo planteado se fundamenta con argumentos legales, que se concretan en la vulneración de las leyes 99 de 1993 y 388 de 1997.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 241 numeral 4º de la Constitución Política, esta Corte es competente para conocer y decidir sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia puesto que la disposición demandada forma parte de una Ley de la República.

2. El asunto bajo revisión

La demanda de inconstitucionalidad presentada dentro del presente proceso, se dirige contra los artículos 11 y 37 de la Ley 1152 de 2007 o Estatuto de Desarrollo Rural, por considerar que dichos preceptos son violatorias de los artículos 8º, 29º, 79º, 80º, 95º numeral 8º, 150, 288 y 313º de la Constitución Política de Colombia, en razón a que otorga facultades en materia ambiental y de manejo de suelos al Ministerio de Agricultura que corresponden a las Corporaciones Autónomas Regionales y a los .

En sus conceptos, tanto el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, como el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, como el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -INCODER- coinciden en solicitar a la Corte como pretensión principal la declaración de inhibición por ineptitud sustantiva de la demanda, y como pretensión subsidiaria la declaración de exequibilidad de las normas acusadas de inconstitucionalidad.

Por su parte, el señor Procurador General de la Nación, en su concepto de rigor, solicita a esta Corte declararse inhibida para decidir de fondo en relación con la demanda formulada contra el artículo 37 de la Ley 1152 de 2007, por ineptitud sustantiva de la demanda, y

declarar la exequibilidad del artículo 11 de la Ley 1152 de 2007.

3. El problema jurídico

Corresponde a la Corte determinar si los artículos 11 y 37 de la Ley 1152 de 2007 o Estatuto de Desarrollo Rural vulneran los artículos los artículos 8º, 29º, 79º, 80º, 95º numeral 8º, 150, 288 y 313º de la Constitución Política de Colombia, por otorgar facultades al Ministerio de Agricultura en materia medio ambiental y manejo de suelos que corresponden a las Corporaciones Autónomas Regionales -CAR- y a las entidades territoriales, desconociendo con ello la autonomía de estas entidades en estas materias.

Antes de entrar a analizar el problema jurídico planteado, la Corte deberá referirse primeramente, a la cuestión previa relativa a la configuración de cosa juzgada absoluta en relación con la integridad de la Ley 1152 de 2007 o Estatuto de Desarrollo Rural.

4. Aclaración previa: existencia de cosa juzgada constitucional absoluta respecto de la totalidad de la Ley 1152 de 2007

Antes de entrar en el estudio de las normas demandadas -artículos 11 y 37 de la Ley 1151 de 2007-, la Sala debe primero analizar si se ha configurado cosa juzgada constitucional absoluta, por cuanto esta Corte ya conoció y falló recientemente respecto de una demanda contra la totalidad de la Ley 1152 de 2007, radicado bajo el expediente D-7308 y fallado mediante la sentencia C-175 del dieciocho (18) de marzo del 2009.

Como quiera que la Corte, en la Sentencia C-175 de 2009, declaró “INEXEQUIBLE la Ley 1152 de 2007, “por la cual se dicta el Estatuto de Desarrollo Rural, se reforma el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, y se dictan otras disposiciones.” “evidencia la Sala que en el presente caso se configura el fenómeno de la cosa juzgada constitucional absoluta respecto de la integridad de la Ley 1152 de 2007.

Para fundamentar lo anterior, pasa la Corte a reiterar su jurisprudencia en relación con la cosa juzgada constitucional absoluta.

4.1 Cosa Juzgada Constitucional. Reiteración de jurisprudencia

El artículo 241 de la Constitución Nacional, confía a la Corte Constitucional la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los términos de este mismo precepto superior. Por consiguiente y en armonía con lo establecido en el artículo 243 Superior, de conformidad con el cual “[L]os fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional”, las decisiones que en ejercicio de dicha función constitucional adopta el Tribunal Constitucional tienen carácter definitivo e inmutable, lo cual corresponde a la institución de la Cosa Juzgada Constitucional y desarrolla el principio de seguridad jurídica.

Por tanto, la Constitución determina que los fallos que dicta la Corte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional. Esta circunstancia contrae, de acuerdo con la misma disposición, la prohibición a que las autoridades puedan 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.

Esta previsión constitucional, a su vez, toma la forma de una restricción a la actividad de la Corte. Ello en tanto una vez este Tribunal se ha pronunciado sobre la constitucionalidad de una norma jurídica, pierde prima facie la competencia para pronunciarse nuevamente sobre el tópico, salvo la condición anteriormente descrita. Tal limitación justifica lo previsto en el inciso final del artículo 6º del Decreto 2067 de 1991, según el cual se rechazarán las demandas que recaigan sobre normas amparados por una sentencia que hubiere hecho tránsito a cosa juzgada.

De otra parte, el Art. 22 del Decreto 2067 de 1991, señala que la Corte Constitucional debe confrontar las disposiciones sometidas a control con la totalidad de los preceptos de la Constitución, especialmente los del título II, y que la misma podrá fundar una declaración de inconstitucionalidad en la violación de cualquiera norma constitucional, así esta no hubiere sido invocada en el curso del proceso. Esta regla es reiterada en el Art. 46 de la ley 270 de 1996, en virtud del 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. “1

Por tanto, es claro para la Sala, y así lo ha establecido la jurisprudencia de esta Corte,

que en relación con las sentencias de constitucionalidad el principio general es la cosa juzgada constitucional absoluta, el cual impide que el juez se pronuncie de nuevo sobre lo que ya ha sido juzgado por esta Corporación en providencias constitucionales anteriores, o inicie un nuevo debate constitucional respecto de normas sometidas a decisiones constitucionales definitivas, dado el carácter incontrovertible² de tales providencia judiciales. En este sentido, la institución jurídica de la cosa juzgada constitucional, promueve la estabilidad de las sentencias judiciales, la certeza³ respecto de sus efectos, y la seguridad jurídica⁴.

A este respecto, debe la Sala resaltar que el principio de cosa juzgada constitucional absoluta cobra mayor relevancia cuando se trata de decisiones de inexecutableidad, por cuanto en estos casos las normas analizadas y encontradas contrarias a la Carta Política son expulsadas del ordenamiento jurídico, no pudiendo sobre ellas volver a presentarse demanda de inexecutableidad o ser objeto de nueva discusión o debate. Lo anterior, máxime si se trata de una declaración de inexecutableidad de la totalidad del precepto demandado o de la totalidad de los preceptos contenidos en una ley. En tales casos, independientemente de los cargos, razones y motivos que hayan llevado a su declaración de inexecutableidad, no es posible emprender un nuevo análisis por cuanto tales normas han dejado de existir en el mundo jurídico.

Ahora bien, en el caso de las declaraciones de inexecutableidad parcial o declaratorias de executableidad, observa la Sala que prima facie existe cosa juzgada constitucional absoluta, y que la excepción, que como tal debe ser expresamente señalada en la Sentencia, bien sea en su parte resolutoria o bien sea en su parte motiva, es la cosa juzgada relativa, que se refiere únicamente a uno o más motivos determinados de inexecutableidad y, por consiguiente, deja abierta la posibilidad de nuevas demandas contra la misma disposición, por otros motivos o razones.

En este orden de ideas, la jurisprudencia constitucional ha diferenciado categorías conceptuales de cosa juzgada⁵ entre cosa juzgada absoluta, relativa, aparente y material, entre otras, que resultan del alcance que a la figura de la cosa juzgada constitucional le otorgue el propio análisis de constitucional que realiza la Corte sobre una norma determinada y la decisión respectiva que se adopte.

En relación con la diferenciación entre cosa juzgada absoluta y cosa juzgada relativa, esta Corporación ha establecido:

“Los conceptos de cosa juzgada absoluta y relativa han sido desarrollados por la jurisprudencia constitucional, indicando que en principio debe entenderse que toda sentencia de constitucionalidad hace tránsito a cosa juzgada absoluta salvo que la propia Corporación, bien de manera explícita en la parte resolutive, o bien de manera implícita en la parte motiva, restrinja el alcance de su decisión a los cargos analizados en la sentencia.”⁶ (negrillas fuera de texto)

Así las cosas, la jurisprudencia de la Corte ha previsto determinados supuestos en los que los efectos de la cosa juzgada carecen de carácter absoluto. En estos eventos, la vigencia del principio de supremacía constitucional (Art. 4º C.P), que incorpora la necesidad que la totalidad del ordenamiento jurídico se ajuste a las disposiciones de la Carta Política; permite que la Corte se pronuncie sobre la disposición legal respecto de la cual ya ha existido un pronunciamiento, pero éste se ha circunscrito a determinados problemas jurídico - constitucionales.

Uno de supuestos es el de la cosa juzgada relativa. Para la jurisprudencia, este fenómeno concurre cuando la Corte restringe el análisis de constitucionalidad de la norma a la materia que fundamentó el concepto de la violación. Esta restricción implica que puedan promoverse nuevas demandas de inconstitucionalidad, a condición que versen sobre problemas jurídicos distintos a los que en su momento tuvo en cuenta este Tribunal.

El mismo precedente contempla la posibilidad que la cosa juzgada constitucional relativa, se compruebe de modo explícito o implícito. El primero se presenta cuando “...la disposición es declarada exequible pero, por diversas razones, la Corte ha limitado su escrutinio a los cargos del actor, y autoriza entonces que la constitucionalidad de esa misma norma puede ser nuevamente reexaminada en el futuro.”⁷, es decir, es la propia Corte quien en la parte resolutive de la sentencia limita el alcance de la cosa juzgada “...mientras la Corte Constitucional no señale que los efectos de una determinada providencia son de cosa juzgada relativa, se entenderá que las sentencias que profiera hacen tránsito a cosa juzgada absoluta...”^{8.}⁹

La segunda modalidad se acredita en los eventos en que “cuando 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...” 10. Así mismo, se configura esta modalidad de cosa juzgada relativa, cuando la corte al examinar la norma constitucional se ha limitado a cotejarla frente a una o algunas normas constitucionales, sin extender el examen a la totalidad de la Constitución o de las normas que integran parámetros de constitucionalidad, igualmente opera cuando la Corte evalúa un único aspecto de constitucionalidad; así sostuvo que se presenta cuando: “... 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..”11.”12

De igual modo, la restricción a los alcances de las decisiones de la Corte Constitucional, que configura cosa juzgada constitucional relativa, se pueden presentar también de manera implícita en la parte motiva de la Sentencia o de manera explícita en su parte resolutive. Ha expresado esta Corporación al respecto:

“La cosa juzgada relativa se presenta de dos maneras: Explícita, cuando “...la disposición es declarada exequible pero, por diversas razones, la Corte ha limitado su escrutinio a los cargos del actor, y autoriza entonces que la constitucionalidad de esa misma norma puede ser nuevamente reexaminada en el futuro..”, es decir, es la propia Corte quien en la parte resolutive de la sentencia limita el alcance de la cosa juzgada “...mientras la Corte Constitucional no señale que los efectos de una determinada providencia son de cosa juzgada relativa, se entenderá que las sentencias que profiera hacen tránsito a cosa juzgada absoluta...”. Implícita, se presenta cuando 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...”. Así mismo, se configura esta modalidad de cosa juzgada relativa, cuando la corte al examinar la norma constitucional se ha limitado a

cotejarla frente a una o algunas normas constitucionales, sin extender el examen a la totalidad de la Constitución o de las normas que integran parámetros de constitucionalidad, igualmente opera cuando la Corte evalúa un único aspecto de constitucionalidad; así sostuvo que se presenta cuando: "... 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..". 13 (Resalta la Sala)

En este sentido, es claro que concierne al juez constitucional efectuar un análisis minucioso respecto de la norma acusada con el fin de poder establecer si sobre ella recae el fenómeno jurídico de la Cosa juzgada constitucional, y tal cosa juzgada es absoluta o relativa.

Para el análisis del presente caso, es importante para la Sala resaltar (i) en primer lugar, que el principio general es que las sentencias de la Corte hacen tránsito a cosa juzgada constitucional absoluta; (ii) en segundo lugar, que las declaraciones de INEXEQUIBILIDAD que hace la Corte, siempre hacen tránsito a cosa juzgada constitucional absoluta, por cuanto en estos casos las normas acusadas, analizadas y encontradas inconstitucionales por esta Corporación son expulsadas del ordenamiento jurídico, y por tanto, respecto de ellas no puede volver a entablarse ningún tipo de discusión o debate sobre su constitucionalidad; y (iii) en tercer lugar, que la anterior regla cobra mayor relevancia cuando la declaratoria de inexequibilidad se refiere a la totalidad de los enunciados normativos demandados o de los enunciados normativos contenidos en una ley, caso en el cual las normas acusadas, al ser declaradas inexequibles y salir con ello del ordenamiento jurídico, no pueden ni seguir produciendo efectos jurídicos ni volver a ser demandadas, y ello aún cuando se trate de cargos diferentes, por cuanto desde un punto de vista lógico-jurídico las normas en cuestión han dejado de existir en el mundo del derecho.

5. CONCLUSIÓN

En el presente caso, es claro para la Sala que mediante la sentencia C-175 de 2009 esta Corporación decidió declarar INEXEQUIBLE la totalidad de la Ley 1152 de 2009, razón por la cual TODOS los preceptos normativos contenidos en dicha Ley han sido declarados

contrarios a la Carta Política y con ello han sido expulsados del ordenamiento jurídico. Por tanto, tales normas, incluyendo las normas demandadas dentro del presente proceso de constitucionalidad –artículos 11 y 37 de la Ley 1152 de 2007-, no pueden ni seguir produciendo efectos jurídicos, ni volver a ser demandadas por inconstitucionalidad por cuanto han sido expulsadas del ordenamiento jurídico.

De conformidad con lo expuesto esta Corte declarará estarse a lo resuelto en la sentencia C-175 de 2009, mediante la cual se declaró la inexequibilidad de la totalidad de la Ley 1152 de 2007, razón por la cual encuentra esta Sala que se configura cosa juzgada absoluta.

VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-175 de 2009, mediante la cual se declaró “INEXEQUIBLE la Ley 1152 de 2007, “por la cual se dicta el Estatuto de Desarrollo Rural, se reforma el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, y se dictan otras disposiciones.”

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

NILSON PINILLA PINILLA

Presidente

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

Impedimento Aceptado

JUAN CARLOS HENAO PÉREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrado (e)

Magistrada (e)

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Sentencia C- 037 de 1996, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

2 Sentencia C-397 de 1995, M.P. José Gregorio Hernández Galindo. En el mismo sentido, en la sentencia C-489 de 2000 (M.P. Carlos Gaviria Díaz), se dijo que “el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, tal como lo ha reiterado la Corte, no sólo se presenta cuando existe una decisión anterior del juez constitucional en relación con la misma norma que nuevamente es objeto de demanda, sino también cuando dicha decisión recae sobre una disposición distinta pero que es literalmente igual o cuyo contenido normativo es

idéntico”.

3 Sentencia C-153 de 2002. M.P. Clara Inés Vargas. S.V. Dr. Manuel José Cepeda Espinosa y Dr. Álvaro Tafur Galvis.

4 Ver Sentencia C-337-07, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

5 Sentencia C-774 de 2001.M.P. Rodrigo Escobar Gil.

6 Sentencia C- 548 de 2002 Corte Constitucional.

7 Sentencia C – 492 de 2000.

8 Sentencia C – 478 de 1998.

9 Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-774/01 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).

10 Sentencia C – 478 de 1998.

11 Auto 131 de 2000.

12 Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-774/01.

13 Sentencia C- 774 de 2001 Corte Constitucional