

Sentencia No. C-281/94

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR APODERADO

Si se cumple el requisito de la ciudadanía, en el ejercicio de la acción de inconstitucionalidad se puede actuar directamente o por conducto de apoderado, siempre y cuando éste también sea ciudadano colombiano y abogado en ejercicio. Esto último por cuanto, si bien para ejercer la acción de inconstitucionalidad no se requiere calidad distinta a la de ciudadano, sí resulta indispensable que quien actúa como apoderado pueda representar judicialmente a otros según las reglas del Decreto 196 de 1971.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Fundamentos

CONSTITUCION POLITICA-Derogatoria en bloque/EXCEPCION DE INCONSTITUCIONALIDAD

La expedición de la Constitución Política de 1991 no implicó la derogatoria en bloque o por vía general de todas las normas integrantes del orden jurídico colombiano. Los cambios se produjeron en el nivel constitucional pero no necesariamente en el de las leyes ni en el campo de otras disposiciones del orden nacional, departamental, distrital o municipal. En este orden de ideas, conservan su vigencia todas las leyes y decretos con fuerza de ley que se habían expedido antes de la Carta y que no sean incompatibles con ella, pues, de ocurrir lo contrario, en virtud del artículo 4º eiusdem deberán inaplicarse las normas opuestas, en guarda de la supremacía de la Constitución.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Ineptitud sustantiva/SENTENCIA INHIBITORIA

Puede la Corte Constitucional, ante demanda instaurada por cualquier ciudadano, resolver con efectos erga omnes si una determinada norma con fuerza de ley, expedida con antelación a la vigencia de la Carta, se ajusta a su preceptiva o la desconoce. En últimas, se trata de definir si la norma en cuestión fue derogada por la Constitución o si conserva su vigor después de expedida ella. Pero en tales casos es menester que, según mandato del artículo 2º, numeral 3, del Decreto 2067 de 1991, el demandante indique las razones por las cuales estima que ha sido violado algún precepto constitucional. Expuestos los cargos de manera tan superficial como lo han sido, es este un caso de ineptitud sustantiva que habrá

de llevar a fallo inhibitorio en cuanto no fueron señalados los motivos de inconstitucionalidad. Desde luego, no sería esa la decisión de esta Corporación si las violaciones de la Carta -al contrario de lo que aquí acontece- fueran protuberantes y evidentes, pues en tal caso sería forzoso pronunciarse sobre la inexequibilidad de las normas acusadas.

-Sala Plena-

Ref.: Expediente D-474

Demandada de inconstitucionalidad contra los Decretos 2730 de 1984, 80 de 1987 y 1787 de 1990.

Actores: CARLOS MANUEL BALLESTAS, LAUREANO CABALLERO y OTROS.

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Sentencia aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., según consta en acta del dieciseis (16) de junio de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

El ciudadano RODRIGO RAFAEL DIAZ LEONES, actuando como apoderado de CARLOS MANUEL BALLESTAS, LAUREANO CABALLERO, GEROMEL ANTONIO MAZA, LUIS CARLOS ATENCIA, ALFREDO PELUFFO, NELSON ARIZA LOZANO, ORLANDO GARCIA ZAMBRANO, GILDARDO GOMEZ M., JULIO ROMERO TORRES, ORLANDO RODRIGUEZ, CESAR ROYO BOSSIO y FRANCISCO SCHOTBORGH, todos ciudadanos colombianos, presentó ante la Corte demanda de inconstitucionalidad contra los Decretos 2730 de 1984, 80 de 1987 y 1787 de 1990.

Cumplidos como están los trámites y requisitos que exige el Decreto 2067 de 1991, se procede a resolver.

I. TEXTOS

Dada la extensión de los textos demandados, no se transcriben en esta sentencia. Ellos aparecen en los siguientes números del Diario Oficial: El Decreto 2730 de 1984 en el número 36801 del 30 de noviembre de 1984; el Decreto 0080 de 1987 en el número 37757 del 15 de enero de 1987 y el 1787 de 1990 en el número 39496 del 6 de agosto de 1990.

La demanda fue rechazada mediante auto del 30 de noviembre de 1993, en relación con los artículos 18 -literal j)-, 31 -literal j)-, 92, 93, 94, 95 y 96 del Decreto 1787 de 1990, por existir cosa juzgada constitucional.

En efecto, la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia Nº 101 del 26 de agosto de 1991 (Magistrados Ponentes: Dr. Fabio Morón Díaz y Dr. Rafael Méndez Arango), declaró exequibles dichas disposiciones.

II. LA DEMANDA

Los demandantes estiman violados los artículos 4º, 58 y 380 de la Constitución.

Dicen que el artículo 4º constitucional ha sido quebrantado “por cuanto pragmáticamente se han emitido actos administrativos por los alcaldes, al amparo de las normas cuestionadas, haciéndolas producir efectos periódicos frente a la prevalencia incuestionable que emana del artículo 4º prenombrado, desbordando las atribuciones específicas de dichos senadores públicos después del 7 de julio de 1991, conferidas por el artículo 315 Ibídem”.

Prosigue la demanda diciendo que se viola el artículo 58 de la Constitución “en la medida en que las normas atacadas conceden facultades y mecanismos que contrarían la garantía tutelada por dicha disposición”. En cuanto se refiere a este cargo los demandantes no especifican cuáles son las facultades y mecanismos que encuentran inconstitucionales ni indican la razón por la cual piensan que ello es así.

En cuanto al artículo 380 de la Carta exponen los siguientes motivos de inconstitucionalidad:

“Los Decretos 80 de 1987, 2730 de 1984 y 1787 de 1990, fueron el producto de facultades conferidas al amparo de la Constitución de 1886, a la que le estaban subordinadas y de ella se hacía depender su vigencia.

Mediante el artículo 380 se derogó expresamente la Constitución anterior, o sea la de 1886. Esa expresa derogatoria se hizo extensiva a los Decretos 80 de 1987, 2730 de 1984, y 1787 de 1980, en la medida en que se hallaban subordinadas a la Carta de 1886, ya que fue el producto de las Facultades Constitucionales y Legales y en especial las conferidas en los Artículos 30, 32, 39, y 120 Ordinal 3º de la Constitución Política y la Ley 15 de 1959 de 1886.

Al pretender la vigencia después del 7 de julio de 1991, de los precitados decretos, significa, una abierta y notoria violación del artículo 380 de la Constitución Política de 1991”.

III. DEFENSA DE LAS NORMAS ACUSADAS

El ciudadano JAIME HUMBERTO RAMIREZ BONILLA, designado por el Ministerio del Transporte, presentó a la Corte un escrito encaminado a defender los decretos en referencia.

En el aludido documento se afirma:

“Es preciso señalar acerca de la demanda de inconstitucionalidad en curso en contra de los referidos decretos, que si bien es cierto dichas disposiciones se emitieron por el Gobierno Nacional en vigencia de la Constitución de 1886 y con expresas facultades de los artículos 13 de la Ley 12 de 1986 para el Decreto 080 de 1987; Artículos 30, 32 y 39 de la Constitución y por la Ley 15 de 1959, para proferir el Decreto 1987 de 1990; y artículo 32 de la Constitución Política de 1886 y Ley 15 de 1959 para expedir el Decreto 2730 de 1984. No es menos cierto que a la luz de la nueva Carta Política, bajo ninguna forma y menos expresamente ha derogado o dejado sin vigencia las normas acusadas, porque sostener lo contrario como lo indica el demandante, sería tanto como dejar sin juridicidad a un Estado de derecho como el nuestro y por ende crear el caos al dejar en el limbo jurídico la regulación de Tránsito y Transporte Urbano de Colombia.

“...en ningún momento se transgredió el artículo 4º que consagran la supremacía constitucional, con las disposiciones demandadas, ya que estos no riñen entre si, toda vez que dichos Decretos no desconocen ninguno de los artículos de la Constitución y además la demanda carece de conceptos de violación, es decir, no se esgrimieron razones de carácter constitucional que ponga en peligro la citada supremacía, porque esta quiere decir, que en caso de incompatibilidad entre una disposición legal y una norma constitucional, se debe aplicar preferencialmente la constitucional, pero en el caso sub-examine resulta claro que debemos continuar aplicando los Decretos acusados porque no existe norma constitucional que pudieran suplantarlos”.

“...no podemos aceptar la transgresión del artículo 58 de la Constitución de 1991, que

consagra derechos, por cuanto ninguno de los artículos demandados desconocen el derecho de propiedad privada adquiridos, la prevalencia del interés público o social, la función social, las formas asociativas y solidarias de la propiedad y mucho menos se trata de ir en contravía con las formas de expropiación, es decir, el actor desconoce la jerarquía normativa y la legalidad y constitucionalidad de estas disposiciones ya que no precisó los conceptos jurídicos que contravienen los postulados del artículo 58 de la Carta Magna”.

En cuanto a lo preceptuado en el artículo 380 de la Carta Política de 1991, donde deroga la Constitución de 1886 a partir de su promulgación, esto no conlleva bajo ninguna forma hacer extensivo la derogatoria de las disposiciones que se produjeron bajo la vigencia de la anterior Constitución, porque reiteramos que la nueva Carta en ninguno de sus artículos deroga tácita o expresamente los tres Decretos objeto de la demanda.

Finalmente debemos manifestar a los Honorables Magistrados, el actor desconoce la competencia de los órganos que ejercen el control de constitucionalidad, sobre los Decretos o Actos Administrativos que haya proferido el Alcalde del Distrito Turístico de la Ciudad de Cartagena, con base en las facultades de orden legal que le confiere las disposiciones demandadas, porque si considera que los actos administrativos son inconstitucionales o ilegales, lo procedente es demandarlos ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, a través de la acción pública de nulidad y no demandar los tres Decretos tantas veces señalados, porque estos a la luz del derecho son constitucionales”.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación pide a la Corte que declare exequible los decretos acusados, con base en los siguientes razonamientos:

“Entrando en materia, se observa que todos los Decretos demandados fueron expedidos a la luz de la extinta Constitución de 1886 y tienen por objeto principal regular lo concerniente a la descentralización del transporte urbano.

Del breve y confuso libelo demandatario, puede extractarse como concepto de violación el que por haber sido derogada la Constitución de 1986 los Decretos objeto de análisis también fueron derogados.

“...la Corte Constitucional en fallo C-014 de enero 21 de 1993 (...) argumentó que tal como se desprende del artículo 380, la aplicación inmediata de la Constitución de 1991 es consecuencia obligada de la derogación de la Constitución de 1886 con todas sus reformas y la vigencia de la nueva Carta a partir del día de su promulgación, prescripciones ambas expresamente establecidas por voluntad del Constituyente.

Identificó la sentencia aludida como regla general la subsistencia de la legislación preexistente, así como también que la diferencia entre la nueva Constitución y la ley que le antecede debe llegar al nivel de una incompatibilidad real, “de una contradicción manifiesta e insuperable entre los contenidos de las proposiciones de la Carta con los de la ley preexistente. Por tanto no basta una simple diferencia”.

En el presente caso, se aprecia que el actor no pone de presente tal incompatibilidad sino que simple y llanamente se limita a plantear la derogatoria de los Decretos 2730 de 1984, 80 de 1987 y 1787 de 1990, como consecuencia de la entrada en vigencia del nuevo ordenamiento superior.

Así las cosas, habiéndose establecido que el tránsito constitucional no conlleva la derogación de todas las leyes que fueron dictadas en vigencia de la antigua Carta, se tiene que los Decretos en cuestión son exequibles en cuanto no se demuestre que sus dictados resultan afectados por la nueva preceptiva constitucional.

Queda por lo tanto el Despacho relevado de efectuar otro análisis material al respecto, siendo por tanto preciso solicitar la exequibilidad de lo impugnado”.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

La Corte Constitucional es competente para resolver de manera definitiva sobre la constitucionalidad de los decretos acusados, pues ellos fueron expedidos por el Presidente de la República en uso de autorizaciones especiales y facultades extraordinarias, previstas en su momento por los artículos 76, numerales 11 y 12, de la Constitución Política anterior. Se trataba, pues, de decretos dotados de fuerza material legislativa (artículo 241 de la Constitución vigente).

Demanda de inconstitucionalidad mediante apoderado

Encuentra la Corte que en el presente caso ha presentado la demanda el ciudadano RAFAEL DIAZ LEONES, quien no ha actuado a nombre propio sino en el de varios otros ciudadanos, los cuales le confirieron poder especial para el efecto.

Según los artículos 40, numeral 6, 241 y 242 de la Constitución, la facultad de ejercer la acción pública de inconstitucionalidad está reservada a los ciudadanos colombianos, que lo son, según el artículo 98 de la misma Carta, los nacionales mayores de dieciocho años mientras la ley no decida otra edad.

A juicio de la Corte, si se cumple el requisito de la ciudadanía, en el ejercicio de la acción de inconstitucionalidad se puede actuar directamente o por conducto de apoderado, siempre y cuando éste también sea ciudadano colombiano y abogado en ejercicio. Esto último por cuanto, si bien para ejercer la acción de inconstitucionalidad no se requiere calidad distinta a la de ciudadano, sí resulta indispensable que quien actúa como apoderado pueda representar judicialmente a otros según las reglas del Decreto 196 de 1971.

En el presente caso, puesto que todos los poderdantes gozan de la ciudadanía y actúa como apoderado un abogado que es ciudadano colombiano, puede la Corte por este aspecto entrar a resolver sobre la demanda instaurada.

Las normas acusadas

Por el Decreto 2730 de 1984, expedido por el Presidente de la República en uso de las atribuciones de que trataban los artículos 32 y 76, numeral 11, de la Constitución anterior y en desarrollo de la Ley 15 de 1959, se dictaron algunas normas sobre reposición de los vehículos de servicio público.

El Decreto número 080 de 1987 se expidió también por el Presidente de la República en ejercicio de facultades extraordinarias conferidas por el artículo 13 de la Ley 12 de 1986.

Mediante él se asignan funciones a los municipios en relación con el transporte urbano, se suprime el Instituto Nacional del Transporte y se ordena reducir gradualmente su planta de personal en lo referente a las funciones de las cuales se desprende.

El Decreto 1787 de 1990 invoca las facultades constitucionales y legales del Presidente de la República, en especial las conferidas por los artículos 30, 32 y 39 de la Constitución Política anterior y por la Ley 15 de 1959. Por medio de él se dicta el Estatuto Nacional del Transporte Público Colectivo Municipal de Pasajeros y Mixto, se señalan las funciones que al respecto corresponden al Instituto Nacional de Transporte y Tránsito, se clasifica la actividad transportadora terrestre municipal, se regulan las actividades de las empresas dedicadas a dicho servicio y se dictan normas sobre rutas y horarios, equipos de transporte, tarifas y régimen de sanciones.

Los cargos

De la demanda, pese a ser confusa, se puede concluir:

1. Que los actores atacan los decretos transcritos aduciendo que en la práctica, haciendo uso de las atribuciones en ellos contempladas, los alcaldes han expedido actos administrativos con efectos jurídicos.
2. Que, según los demandantes, habiendo sido expresamente derogada la Constitución de 1886, la derogación se hizo extensiva a los decretos acusados -expedidos al amparo de facultades conferidas según esa Constitución, de la cual dependía su vigencia-, razón por la cual después del 7 de julio de 1991, fecha en la cual entró a regir la nueva Carta Política, tales decretos vulneran notoria y abiertamente su artículo 380.

Considera la Corte:

1. La constitucionalidad o inconstitucionalidad de una norma no depende del desarrollo que a sus disposiciones hayan dado en concreto las autoridades públicas, sino que está ligada, según que se mire el aspecto formal o el material, al cumplimiento de los requisitos y trámites necesarios para su expedición de acuerdo con la Carta, o a su contenido intrínseco. Entonces, no se puede afirmar que un determinado precepto de la ley desconozca la Constitución por la sola circunstancia de que un funcionario o corporación, invocando facultades o atribuciones en ella conferidas, haya puesto en vigencia otro tipo de normas o haya expedido actos que a la vez puedan estimarse inconstitucionales. Ello habrá de verificarse en cada caso en procesos distintos a los de constitucionalidad.

No es de competencia de la Corte resolver acerca de la validez de actos administrativos como los que señala la demanda.

Así, pues, no es este un cargo que pueda esgrimirse contra los decretos impugnados.

2. Como ya lo ha expresado esta Corte en varias ocasiones, la expedición de la Constitución Política de 1991 no implicó la derogatoria en bloque o por vía general de todas las normas integrantes del orden jurídico colombiano. Los cambios se produjeron en el nivel constitucional pero no necesariamente en el de las leyes ni en el campo de otras disposiciones del orden nacional, departamental, distrital o municipal.

En este orden de ideas, conservan su vigencia todas las leyes y decretos con fuerza de ley que se habían expedido antes de la Carta y que no sean incompatibles con ella, pues, de ocurrir lo contrario, en virtud del artículo 4º eiusdem deberán inaplicarse las normas opuestas, en guarda de la supremacía de la Constitución.

Ahora bien, puede la Corte Constitucional, ante demanda instaurada por cualquier ciudadano, resolver con efectos erga omnes si una determinada norma con fuerza de ley, expedida con antelación a la vigencia de la Carta, se ajusta a su preceptiva o la desconoce. En últimas, se trata de definir si la norma en cuestión fue derogada por la Constitución o si conserva su vigor después de expedida ella.

Pero en tales casos es menester que, según mandato del artículo 2º, numeral 3, del Decreto 2067 de 1991, el demandante indique las razones por las cuales estima que ha sido violado algún precepto constitucional.

Los decretos objeto de esta demanda eran susceptibles de controversia en cuanto a su constitucionalidad por diferentes razones.

En efecto, se trata de un decreto -el 80 de 1987- expedido en ejercicio de facultades extraordinarias precisas y pro-tempore, de las que contemplaba el antiguo artículo 76, numeral 12, de la Constitución de 1886 (hoy artículo 150, numeral 10), y de dos decretos -los números 2730 de 1984 y 1787 de 1990- expedidos con apoyo en autorizaciones especiales de aquellas que podía otorgar el Congreso al Gobierno en desarrollo de los artículos 32 y 76, numeral 11, de la Constitución anterior y que, en efecto, le fueron conferidas al Ejecutivo por

la Ley 15 de 1959.

Podrían haber aducido los actores que dichos decretos excedieron las facultades extraordinarias otorgadas o las autorizaciones concedidas, o que existían vicios en el trámite previo a su expedición, o que materialmente se oponen a normas vigentes de la Constitución Política.

Nada de eso se dice en la demanda, excepto lo que se deja reseñado -que implica una acusación en abstracto sin ningún fundamento- por lo cual, en el sentir de la Corte, expuestos los cargos de manera tan superficial como lo han sido, es este un caso de ineptitud sustantiva que habrá de llevar a fallo inhibitorio en cuanto no fueron señalados los motivos de inconstitucionalidad.

Desde luego, no sería esa la decisión de esta Corporación si las violaciones de la Carta -al contrario de lo que aquí acontece- fueran protuberantes y evidentes, pues en tal caso sería forzoso pronunciarse sobre la inexequibilidad de las normas acusadas.

Debe recordarse que, en cuanto a los artículos 18 -literal j-, 31 -literal j-, 92, 93, 94, 95 y 96 del Decreto 1787 de 1990 fue rechazada la demanda, en razón de haber operado la cosa juzgada constitucional, ya que fueron declarados exequibles por la H. Corte Suprema de Justicia mediante fallo 101 del 26 de agosto de 1991, estando ya en vigencia la actual Constitución.

DECISION

Con fundamento en las consideraciones expuestas, la Corte Constitucional de la República de Colombia, oído el concepto del Procurador General de la Nación, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Por ineptitud sustantiva de la demanda, declarase INHIBIDA para conocer de la acción pública instaurada contra los decretos 2730 de 1984, 80 de 1987 y contra los artículos del Decreto 1787 de 1990 que no habían sido objeto del fallo 101 del 26 de agosto de 1991, proferido por la Corte Suprema de Justicia.

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

JORGE ARANGO MEJIA

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General