

Sentencia C-407/04

CONDENAS POR AUTORIDAD JUDICIAL-Establecimiento

CONDENAS EN LA JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA-Imposición

CONDENAS EN SENTENCIA DE LA JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA-Ajuste

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Improcedencia sobre la aplicación indebida de la ley

La Corte reitera que la aplicación indebida de disposiciones legislativas por parte de los operadores jurídicos no configura un vicio de inconstitucionalidad de la norma, pues ésta constituye una controversia ajena a los debates que se presentan en los procesos de constitucionalidad, “donde no es posible evaluar motivos de inconformidad que se relacionen directamente con la aplicación práctica del precepto censurado, toda vez que la misión de la Corte consiste en determinar si la norma que se demanda, en sí misma considerada, se aviene o no a los dictados del Ordenamiento Superior”. Téngase en cuenta además que el control abstracto de constitucionalidad consiste en un juicio técnico de confrontación entre la ley y la Carta Política y no entre la particular interpretación o aplicación que de la ley que haga el accionante y el Texto Fundamental. Sobre el particular, en la sentencia C-741 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, se aludió expresamente a la improcedencia del control abstracto de constitucionalidad cuando las normas demandadas no son acusadas por su contenido sino por su aplicación práctica.

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Ausencia de argumentos de carácter constitucional

Referencia: expediente D-4883

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 178 del Código Contencioso Administrativo

Accionante: María Rubiela Barrera de Muñoz

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá D. C., cuatro (4) de mayo de dos mil cuatro (2004).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y dando cumplimiento a los requisitos de trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

en relación con la demanda de inconstitucionalidad presentada por la ciudadana María Rubiela Barrera de Muñoz contra el artículo 178 del Código Contencioso Administrativo - Decreto ley 01 de 1984.

## I. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

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

DECRETO 01 DE 1984

por la cual se reforma el Código Contencioso Administrativo

El Presidente de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 178.- Ajuste de valor. La liquidación de las condenas que se resuelvan mediante sentencias de la jurisdicción en lo contencioso administrativo deberá efectuarse en todos los casos, mediante sumas líquidas de moneda de curso legal en Colombia y cualquier ajuste de dichas condenas sólo podrá determinarse tomando como base el índice de precios al consumidor, o al por mayor.

## II. LA DEMANDA

La accionante solicita a la Corte Constitucional que declare la inexecutable del artículo 178 del Código Contencioso Administrativo - Decreto ley 01 de 1984, por vulneración de los artículos 13, 29, 113, 114, 116, 121 y 228 de la Constitución Política. En su escrito de corrección de la demanda expone los siguientes argumentos:

La norma demandada, al ser imprecisa en su redacción, permite que sean las autoridades administrativas las que ajusten el valor de las condenas impuestas por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, a pesar de ser el juez administrativo el único autorizado para efectuar tales ajustes.

Cuando el legislador excepcional permite a través de la norma acusada que cualquier funcionario administrativo al pagar y liquidar una sentencia ajuste su valor, da lugar a la violación de los principios constitucionales de igualdad, autonomía e independencia de los jueces y del debido proceso.

## III. INTERVENCIONES

1. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por intermedio de delegado especial, observa que se está ante un caso de inepta demanda, por cuanto el escrito de la accionante se limita a citar los artículos constitucionales presuntamente vulnerados, sin dar argumentos que soporten sus afirmaciones. La demanda no reúne los requisitos establecidos en el artículo 2º numeral 3 del Decreto 2067 de 1991 por cuanto no contiene argumentos jurídicos que permitan al juez constitucional desarrollar una comparación entre la norma superior y la de menor rango cuestionada. Por ello solicita a la Corte que se declare inhibida para conocer del caso en estudio.

Con carácter subsidiario solicita la declaratoria de constitucionalidad de la disposición acusada por cuanto los jueces están plenamente facultados para imponer condenas en abstracto y nada impide que su ajuste se haga tomando como base los criterios mencionados

en el artículo demandado.

Considera que no es cierto que las autoridades administrativas estén estableciendo reglas extraproceso para la liquidación de las sentencias. Lo único que la norma acusada dispone es que, debido a la pérdida nominal de valor del dinero, el valor fijado en una sentencia por el juez, también debe ser ajustado. El porcentaje de ese ajuste no es un capricho de cualquier autoridad administrativa, tal y como la actora pretende darlo a entender, sino el índice de precios al consumidor o al por mayor, y está fijado por una autoridad administrativa, el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas DANE.

2. El Ministerio del Interior y de Justicia, mediante actuación de su Directora del Ordenamiento Jurídico, solicita a la Corte declarar la constitucionalidad del artículo demandado.

Expresa que ese artículo, al disponer la actualización de las condenas con fundamento en el índice de precios al consumidor, lo que está haciendo es reconocer la devaluación monetaria por cambios en el poder adquisitivo del peso colombiano sobre bases de una reparación integral y equitativa, ya que de no hacerse así, la indemnización por el simple transcurso del tiempo perdería su equivalencia.

Afirma que en este asunto no hay duda que la condena proferida en la sentencia debe ser cumplida en los términos señalados por el juez. Del texto de la norma no se desprende, de manera alguna, que la administración modifique lo dispuesto por el juez al efectuar la liquidación de la condena; por el contrario, debe hacerlo en los precisos términos señalados por aquél. La interpretación que a la norma quiere darle la demandante no puede invocarse entonces como motivo de inconstitucionalidad de la misma.

3. El ciudadano Ricardo Silva Betancurt solicita que se declare la constitucionalidad de la norma impugnada. Considera que las autoridades públicas deben actuar dentro de los límites que les fijan el orden justo, la solidaridad y el cumplimiento de los fines del Estado. Por ello, estima legítimo que los funcionarios públicos, incluso los liquidadores de las condenas, den cumplimiento al artículo demandado, en el que el legislador, en ejercicio de su potestad de configuración, ha dispuesto que las sentencias dictadas por la jurisdicción de lo contencioso administrativo deben ajustar su valor.

4. La ciudadana Daisy del Carmen Cure Criado solicita que se declare la constitucionalidad de la disposición acusada. Afirma que el juez debe producir la sentencia con base en lo probado dentro del proceso, pero que es diferente la determinación del daño o el restablecimiento del derecho, el que necesariamente debe estar probado y que el juez está en la obligación de registrarlo, y la liquidación del daño. La liquidación es posterior a la determinación del daño o derecho a restablecer porque el pago se hace en otro momento, por otro funcionario diferente al juez.

La demandante confunde las dos etapas que contempla la norma acusada y desconoce el papel del juez y de la administración, que a pesar de tener funciones separadas están obligadas a colaborar. Es lógico que entre la sentencia y el pago trascorra un lapso, que pueden ser años, pero es la autoridad diferente al juez a la que corresponde hacer el ajuste, conforme a la regla del artículo 178 del C.C.A. Entonces, el problema de la liquidación es un

asunto de orden formal en cuanto sólo basta aplicar la regla del artículo acusado, para cumplir con lo ordenado en la sentencia.

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

El Procurador General de la Nación solicita a la Corte Constitucional declararse inhibida para fallar de fondo el asunto sometido a su consideración, por ausencia absoluta de cargos.

Manifiesta el Director del Ministerio Público que es evidente que el artículo 178 del Código Contencioso Administrativo no faculta a las autoridades administrativas para hacer el ajuste de las sentencias judiciales. Por ello, la construcción de los cargos de inconstitucionalidad se funda en la interpretación del precepto legal que se acusa, sin que del texto normativo pueda deducirse la violación constitucional que refiere la actora.

#### V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

##### 1. Problema jurídico

De conformidad con los cargos formulados por la accionante, la Corte deberá determinar si resulta inconstitucional la norma demandada al permitir que las autoridades administrativas ajusten el valor de las condenas que se resuelvan mediante sentencias proferidas por la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

##### 2. Tipos de condena y alcance de la norma impugnada

Las condenas que se profieran por la autoridad judicial pueden establecerse en concreto o en abstracto, en consideración a que la cuantía hubiere sido establecida en el proceso. En el primer caso, la condena se hace por cantidad y valor determinado. Por el contrario, en los casos en que la cuantía no se establece en el proceso, procede la imposición de condenas en forma genérica, evento en el cual se señalarán las bases con arreglo a las cuales se hará la liquidación incidental, promovida oportunamente por el interesado mediante escrito que contenga la liquidación motivada y especificada de su cuantía, so pena de caducidad del derecho por presentación extemporánea de la solicitud<sup>1</sup>.

Las condenas en la jurisdicción de lo contencioso administrativo se imponen en auto o en sentencia<sup>2</sup>. En el segundo evento, esto es, cuando las condenas se resuelvan mediante sentencias, el artículo 178 del C.C.A. prescribe que la liquidación se efectúe en todos los casos mediante sumas liquidas de moneda de curso legal en Colombia y que cualquier ajuste de dichas condenas sólo podrá determinarse tomando como base el índice de precios al consumidor, o al por mayor.

Como se aprecia, el artículo impugnado se limita a señalar las condiciones de uno de los elementos de la sentencia que profiera el juez<sup>3</sup>, es decir la condena, y a consagrar un mecanismo para su actualización, lo cual se sustenta en la necesidad de conservar el monto decretado como condena, debido al deterioro que los valores sufren con el paso de los días

en una economía inflacionaria. La finalidad de los ajustes es pues mantener actualizado en el tiempo el monto de la condena impuesta en la sentencia.

Con el mismo propósito, el artículo 16 de la Ley 446 de 1998 dispone que “Dentro de cualquier proceso que se surta ante la Administración de Justicia, la valoración de daños irrogados a las personas y a las cosas, atenderá los principios de reparación directa integral y equidad y observará los criterios técnicos actuariales”<sup>4</sup>.

Pero, lo que no hace el artículo impugnado, es disponer cuál es el funcionario o autoridad que efectúa tales ajustes de las condenas que imponga el juez administrativo.

Siendo así, surge este interrogante: ¿según el artículo 178 del Código Contencioso Administrativo, cuál es la autoridad, funcionario o entidad que efectúa los ajustes de las condenas que se resuelven mediante sentencias de la jurisdicción de lo contencioso administrativo?

La accionante afirma que, dada la redacción del artículo 178 del C.C.A., los ajustes de las condenas son realizados por funcionarios administrativos encargados de liquidar y pagar las correspondientes sentencias, sin tener en cuenta que el juez administrativo es el único autorizado para tomar este tipo de determinaciones, en los términos señalados en el artículo acusado. Dice que, con esta omisión, el legislador vulnera los derechos de igualdad y debido proceso y los principios de autonomía e independencia de los jueces.

No obstante las afirmaciones hechas en la demanda, la Sala advierte que los reparos formulados contra el artículo 178 del Código Contencioso Administrativo no se dirigen contra la regla de derecho allí consagrada sino que expresan la interpretación o la aplicación que de esa norma realiza o percibe la accionante. La lectura del texto acusado así lo indica.

Así mismo, del mandato contenido en la norma acusada, en el que se dispone que cualquier ajuste de las condenas resueltas mediante sentencia de la jurisdicción contencioso administrativa sólo podrá realizarse tomando como base el índice de precios al consumidor, no puede inferirse que el legislador desconoce los principios constitucionales consagrados en los artículos 13, 29, 113, 114, 116, 121 y 228 de la Constitución Política, puesto que el contenido de dicha disposición no permite afirmar que en ella se asigna implícita o explícitamente competencia a funcionarios administrativos para ajustar el valor de las condenas que imponga la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Lo único que consagra la norma acusada es que la condena que se imponga en la sentencia de lo contencioso administrativo puede ser ajustada y señala el instrumento para llevarlo a cabo. Contrario a lo afirmado por la accionante, el artículo 178 del C.C.A. no faculta a las autoridades administrativas para disponer sobre el ajuste de esas condenas.

Además de lo anterior, en la demanda se menciona la vulneración de varios postulados superiores, para lo cual se acude, como lo resaltan los intervinientes, a comentarios genéricos e indeterminados, sin precisar en cada caso la manera como se vulneran los principios invocados. Esta circunstancia impide a la Corte efectuar un estudio sobre la eventual inconstitucionalidad de la norma, pues no se exponen los argumentos que le permitan determinar la alegada incompatibilidad del precepto legislativo con los mandatos

superiores.

Como se aprecia, la actora no cuestiona la exequibilidad de la regla de derecho prevista por el legislador, sino la exequibilidad de la práctica administrativa que ella observa del artículo demandado. Ello se evidencia en su escrito de corrección de la demanda, en el cual solicita la plena aplicación del precepto impugnado. Sobre el particular manifestó que, en su concepto, “solamente se debe ajustar el valor de la sentencia según lo prescribe el artículo 178 demandado cuando en la misma sentencia la jurisdicción de lo contencioso administrativo lo ordene, de lo contrario, el funcionario administrativo liquidador carece de facultad para realizarlo”. (folio 12 del expediente)

En respuesta de lo anterior, la Corte reitera que la aplicación indebida de disposiciones legislativas por parte de los operadores jurídicos no configura un vicio de inconstitucionalidad de la norma, pues ésta constituye una controversia ajena a los debates que se presentan en los procesos de constitucionalidad, “donde no es posible evaluar motivos de inconformidad que se relacionen directamente con la aplicación práctica del precepto censurado, toda vez que la misión de la Corte consiste en determinar si la norma que se demanda, en sí misma considerada, se aviene o no a los dictados del Ordenamiento Superior”<sup>5</sup>.

Se deduce entonces que el interés de la accionante es obtener de la Corte la orden para que el artículo impugnado sea aplicado correctamente, porque, en su entender, es comprendido indebidamente por las autoridades administrativas encargadas de liquidar y pagar las condenas. Sin embargo, resolver sobre esta pretensión es un asunto ajeno a la órbita de competencia de esta Corporación puesto que, de la eventual aplicación indebida que de la ley hagan algunos funcionarios administrativos, no puede pregonarse la vulneración de principios constitucionales por parte del legislador.

Téngase en cuenta además que el control abstracto de constitucionalidad consiste en un juicio técnico de confrontación entre la ley y la Carta Política y no entre la particular interpretación o aplicación que de la ley que haga el accionante y el Texto Fundamental.<sup>6</sup> Sobre el particular, en la sentencia C-741 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, se aludió expresamente a la improcedencia del control abstracto de constitucionalidad cuando las normas demandadas no son acusadas por su contenido sino por su aplicación práctica.

En esa sentencia se dijo que “Puede suceder que en la práctica exista una situación que le otorga fundamento fáctico a la lectura que hace el demandante de la disposición acusada, así éste no la haya descrito en el libelo ni haya demostrado en qué forma y grado dicha práctica contradice la Carta. No obstante, el control de constitucionalidad versa sobre normas jurídicas no sobre prácticas. Si bien su carácter abstracto no la torna indiferente al contexto dentro del cual la norma acusada surte sus efectos, la relevancia de la realidad nacional en la interpretación de la Constitución y las leyes no conduce a que el control constitucional recaiga sobre prácticas o hechos”.

Por lo tanto, al incumplirse los deberes mínimos que impone el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991 para ejercer la acción pública de inconstitucionalidad, la Corte deberá inhibirse para emitir un pronunciamiento de fondo en este proceso.<sup>7</sup>

VI. DECISION

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:

Inhibirse para emitir pronunciamiento de fondo en relación con la demanda interpuesta en el proceso de la referencia contra el artículo 178 del Código Contencioso Administrativo.

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

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Presidenta

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ÁLVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (e)

1 Cfr. Artículo 172 del C. C. A.

2 Cfr. Artículo 172 del C. C. A.

3 El contenido de una sentencia proferida en la jurisdicción de lo contencioso administrativo está señalado en el artículo 170 del C.C.A.

4 El artículo 16 de la Ley 446 de 1998 fue demandado por vulnerar la reserva material de ley estatutaria, cargo que fue improcedente según lo resuelto por esta Corporación en la sentencia C-114-99, M.P. Fabio Morón Díaz. Con posterioridad fue acusado por desconocer el principio de unidad de materia. La Corte lo declaró exequible por este cargo en la sentencia C-487-00, M.P. Antonio Barrera Carbonell.

5 Corte Constitucional. Sentencia C-949-01, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

6 En la sentencia C-645 de 2000, M.P. Alejandro Martínez Caballero, se señaló que “no le sirven al proceso constitucional aquellos entendimientos derivados única y exclusivamente del criterio subjetivo del operador jurídico”. En el mismo sentido ver también la sentencia C-805 de 2000, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

7 La jurisprudencia de esta Corporación ha indicado que el control de constitucionalidad es improcedente, en principio, sobre interpretación de normas (sentencias C-044-98, C-087-00 y C-488-00) y que procede la sentencia inhibitoria cuando la formulación de los cargos de inconstitucionalidad se basa en interpretaciones del actor (sentencia C-650-97). Así mismo, en la sentencia C-013-00, la Corte precisó que “la argumentación esbozada debe plantear una controversia en el ámbito constitucional a partir de la cual se emitirán juicios de valor sobre los actos jurídicos demandados. El incumplimiento de ese requisito, necesariamente, conducirá a una decisión inhibitoria, en virtud de la ineptitud que presenta la demanda por adolecer de vicios sustantivos”.